O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VII | Volume 23 | Nº 67 | Boa Vista | 2025

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.15770366

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

TRIBUTAÇÃO SOBRE PEDÁGIOS E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O CASO DOS MUNICÍPIOS LINDEIROS À ECOVIAS DO ARAGUAIA

Luiz Honorato da Silva Júnior[1]

Victor Haselmann Arakawa[2]

Resumo

A incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre tarifas de pedágio em concessões rodoviárias representa uma fonte estratégica de arrecadação para municípios lindeiros. Este estudo analisa o impacto da arrecadação do ISSQN oriundo das tarifas da concessão Ecovias do Araguaia (BR-153/414/080/TO/GO) sobre a receita tributária desses municípios, em comparação com os demais municípios de Tocantins e Goiás. Com abordagem quantitativo-descritiva, utilizaram-se dados do SICONFI e da ANTT referentes ao ano de 2023. Os resultados mostram que, em média, o ISSQN sobre pedágios representou 31% da arrecadação total do imposto nos municípios lindeiros, com maior peso relativo em localidades de menor porte. Conclui-se que essa modalidade de receita contribui significativamente para o fortalecimento fiscal local, destacando-se como ferramenta relevante de desenvolvimento regional e planejamento orçamentário. Os achados oferecem subsídios para políticas públicas voltadas à gestão de receitas em territórios atravessados por rodovias concessionadas.

Palavras-chave: Concessões Rodoviárias; Desenvolvimento Regional; ISSQN; Pedágios; Receita Municipal.

Abstract

The incidence of the Service Tax (ISSQN) on toll fees in highway concessions represents a strategic source of revenue for adjacent municipalities. This study analyzes the impact of ISSQN revenue from tolls collected by the Ecovias do Araguaia concession (BR-153/414/080/TO/GO) on the tax revenue of these municipalities, compared to other municipalities in Tocantins and Goiás. Using a quantitative-descriptive approach, data from SICONFI and ANTT for the year 2023 were analyzed. Results show that, on average, ISSQN from tolls accounted for 31% of the total ISSQN revenue in adjacent municipalities, with greater relative importance in smaller localities. The study concludes that this revenue stream significantly contributes to local fiscal strengthening, standing out as a relevant tool for regional development and budget planning. The findings provide input for public policies aimed at revenue management in territories intersected by concessioned highways.

Keywords: Highway Concessions; ISSQN; Municipal Revenue; Regional Development; Tolls.

INTRODUÇÃO

As concessões rodoviárias federais no Brasil configuram um instrumento relevante para o desenvolvimento da infraestrutura de transportes e, consequentemente, para a arrecadação municipal. A cobrança do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) sobre tarifas de pedágio nessas concessões representa uma oportunidade de geração de receita própria para os municípios lindeiros às rodovias concedidas. Diante do cenário de crescente demanda por autonomia fiscal e da necessidade de diversificação das fontes de receita locais, torna-se essencial compreender o papel dessa arrecadação no equilíbrio financeiro municipal.

[1] Professor da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Economia. E-mail: luizhonorato@unb.br

[2] Mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: victor.arakawa@gmail.com

A relevância desta pesquisa justifica-se pela escassez de estudos empíricos que analisem, de forma comparativa, o impacto do ISSQN arrecadado sobre tarifas de pedágio nas finanças públicas de municípios diretamente afetados por rodovias concedidas. Essa lacuna torna-se ainda mais expressiva frente à expansão do modelo de concessões no país e à crescente dependência de pequenos municípios por receitas derivadas de serviços prestados por entes privados.

O problema central que orienta este estudo consiste em verificar qual o impacto relativo da arrecadação do ISSQN sobre as tarifas de pedágio da concessão do sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO na composição da receita tributária dos municípios lindeiros, em comparação com os demais municípios dos estados de Tocantins e Goiás. A questão investigativa busca responder se essa arrecadação constitui uma parcela significativa da receita municipal e se há distinções mensuráveis entre os municípios beneficiados diretamente pela concessão e os demais.

O objetivo geral é analisar a arrecadação do ISSQN oriundo das tarifas de pedágio repassadas pela Ecovias do Araguaia aos municípios lindeiros, com foco no ano de 2023. Os objetivos específicos incluem: (i) quantificar o peso relativo dessa arrecadação na receita tributária dos municípios lindeiros; (ii) comparar esse desempenho com os municípios não lindeiros nos dois estados; (iii) avaliar a distribuição espacial dessa arrecadação; e (iv) verificar a importância desse imposto como instrumento de fortalecimento fiscal e desenvolvimento local.

Metodologicamente, trata-se de um estudo descritivo com abordagem quantitativa, fundamentado na análise de dados secundários extraídos de bases oficiais. O recorte geográfico inclui os 28 municípios lindeiros ao sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO, enquanto o recorte temporal está limitado ao exercício de 2023. O estudo considera dados de arrecadação do ISSQN, populacionais e socioeconômicos, bem como as informações financeiras das concessões divulgadas por órgãos reguladores.

No campo conceitual, o trabalho parte da premissa de que o ISSQN, ao incidir sobre a prestação de serviços de pedágio, constitui uma receita recorrente e relevante, especialmente para municípios com baixa capacidade de arrecadação autônoma. O imposto é analisado não apenas como instrumento fiscal, mas também como vetor de planejamento e estabilidade financeira local.

A estrutura do trabalho está organizada em cinco seções, contando esta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico-conceitual sobre finanças públicas municipais, ISSQN e concessões rodoviárias. A terceira seção detalha os procedimentos metodológicos adotados. A quarta seção apresenta e discute os resultados empíricos da análise comparativa entre municípios lindeiros e não lindeiros. Por fim, a quinta seção expõe as conclusões, limitações do estudo e sugestões para futuras pesquisas.

REFERENCIAL TEÓRICO

A análise dos efeitos fiscais do ISSQN sobre os municípios lindeiros à malha concedida exige uma base conceitual capaz de articular os fundamentos da contabilidade pública, da estrutura tributária municipal e das políticas de infraestrutura viária com os mecanismos de desenvolvimento local.

A seção está organizada de modo a contemplar inicialmente os fundamentos da contabilidade pública e a definição das receitas e despesas orçamentárias no contexto da administração pública. Em seguida, são abordadas as características e a importância do ISSQN como componente central da arrecadação tributária dos municípios. Também se discutem as especificidades da incidência do imposto sobre tarifas de pedágio, conforme previsto na legislação vigente. Por fim, a seção contempla a discussão sobre o papel das concessões rodoviárias no desenvolvimento regional, com foco nas implicações fiscais e nos benefícios diretos e indiretos para os municípios afetados.

CONTABILIDADE PÚBLICA E PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL

A contabilidade pública constitui um subsistema da contabilidade aplicado ao setor público, responsável pelo registro, controle e evidenciação dos atos e fatos administrativos que afetam o patrimônio dos entes estatais. No contexto municipal, sua função ultrapassa o mero registro contábil, pois se configura como ferramenta essencial para a transparência, o controle social e a responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos (KOHAMA, 2016; PISCITELLI, 2019).

A elaboração de demonstrativos contábeis e fiscais baseados em princípios e normas reconhecidas — como o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e as Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) — permite que os municípios cumpram suas obrigações legais e melhorem a qualidade da informação disponível para o planejamento e a tomada de decisões. Conforme diretrizes do International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), a transparência contábil está diretamente vinculada à boa governança pública e à capacidade dos entes subnacionais de atrair investimentos e estruturar políticas públicas sustentáveis.

Nesse sentido, o planejamento orçamentário desempenha papel estratégico na gestão municipal ao estabelecer prioridades, organizar os fluxos de receitas e despesas, e garantir a alocação eficiente dos recursos públicos conforme os princípios da legalidade, economicidade e equidade. A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira reforça esse vínculo entre planejamento e execução orçamentária, ao exigir que os entes subnacionais operem com base em metas fiscais e limites prudenciais de gasto (BRASIL, 2000).

A articulação entre contabilidade pública e planejamento orçamentário permite acompanhar a execução das políticas públicas de forma sistemática, promovendo maior previsibilidade, controle e avaliação dos resultados alcançados. Estudos internacionais, como os relatórios do OECD Fiscal Federalism Series (OECD, 2022), apontam que a capacidade dos governos locais em planejar e executar seus orçamentos com base em dados confiáveis é um dos principais fatores para o sucesso de estratégias de desenvolvimento territorial, especialmente em contextos de descentralização fiscal.

A receita orçamentária é definida no orçamento público e especificada na Lei Orçamentária conforme a discriminação constante do Anexo nº 3 da Lei Federal nº 4.320/64, com atualizações pela Portaria Interministerial nº 163/2001. A classificação eficiente da receita orçamentária requer a verificação se a receita pertence ao tesouro ou ao órgão que a recebe, determinando assim sua natureza orçamentária (KOHAMA, 2016).

O autor relembra que a receita corrente se classifica em: Receita Tributária, Receita de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes.

As receitas orçamentárias são os meios pelos quais se viabiliza a execução das políticas públicas, sendo fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações que visam atender às necessidades e demandas da sociedade. Essas receitas são propriedade do Estado, passam pelo patrimônio público e, em geral, conforme o princípio da universalidade orçamentária, estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2021).

Dessa forma, a receita tributária é composta por Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, e se conceitua como a resultante da cobrança de tributos pagos pelos contribuintes em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do Estado.

Por sua vez, as despesas públicas são os gastos previstos na lei orçamentária ou em leis especiais, destinados à execução de serviços públicos, aumento patrimonial, quitação da dívida pública, ou restituição de importâncias recebidas como cauções, depósitos e consignações. O orçamento é entendido como uma técnica especializada de administração dos recursos públicos, que visa à melhor aplicação dos recursos financeiros disponíveis por meio de elaboração, execução e avaliação de programas previamente formulados (KOHAMA, 2016).

O orçamento é um instrumento prospectivo que permite ao administrador público planejar o futuro de maneira realista, enquanto a contabilidade pública registra e demonstra o que foi realizado financeiramente, servindo como um instrumento retrospectivo de controle financeiro. A contabilidade fornece ao orçamento uma metodologia de trabalho, estrutura de contas e quantificação de dados. As despesas públicas são classificadas em Despesa Orçamentária e Despesa Extraorçamentária.

Assim, o Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público – MCASP define que a despesa orçamentária é toda transação que requer autorização legislativa, por meio da alocação de dotação orçamentária, para ser realizada. Mais que isso, A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (BRASIL, 2021).

Por fim, após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo dispõe de 30 dias para estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de forma a cumprir as metas estabelecidas. Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 2000, passa-se a exigir maior disciplina na realização tanto da receita quanto da despesa (PISCITELLI, 2019).

Em suma, a execução do orçamento é a materialização anual dos objetivos e metas estabelecidos para o setor público dentro do processo de planejamento integrado. Este processo envolve a mobilização coordenada de recursos humanos, materiais e financeiros para assegurar que as diretrizes e prioridades definidas no orçamento sejam efetivamente implementadas. A execução orçamentária é, portanto, um elo crucial que transforma as previsões e planos abstratos em ações e resultados concretos, refletindo a capacidade do governo em gerir eficazmente seus recursos para atender às necessidades públicas (KOHAMA, 2016).

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS

O imposto central abordado neste estudo é o tributo mais significativo dentro da composição das receitas tributárias municipais, seguido pelo IPTU e pelo IRRF. Conforme Batista (2020), embora esse tributo seja predominantemente de base urbana, ele se destaca como o mais importante para os municípios, independentemente do seu tamanho populacional.

De acordo com o mesmo autor, esse tributo representa cerca de 54% da receita tributária municipal em média, com variações regionais: 72% na região Norte, 61% no Nordeste, 54% no Sudeste, 48% no Centro-Oeste e 44% no Sul do Brasil. Batista (2020) reforça que “muito embora o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) seja um tributo essencialmente urbano, ele permanece como o principal imposto para os municípios, independentemente do seu porte demográfico”.

No que se refere ao ISSQN originado das atividades de pedágio, destaca-se que esse imposto configura uma fonte expressiva de receita para os municípios, os quais podem aplicar esses recursos em serviços públicos essenciais, como educação, saúde, infraestrutura, segurança e assistência social.

Adicionalmente, a arrecadação do ISSQN proveniente dos pedágios é considerada uma fonte estável de receita municipal, pois as tarifas são cobradas regularmente dos usuários das rodovias. Essa

estabilidade favorece a previsibilidade das receitas e permite um planejamento financeiro mais eficiente para investimentos e despesas locais.

Ao analisar a arrecadação do ISSQN sobre pedágios no estado de São Paulo e avaliar sua relevância para os municípios beneficiados, Bastiani e Gallo (2022) concluem que essa fonte tributária é de grande importância para as finanças públicas municipais:

> Para os pequenos municípios, o ISSQN dos pedágios não apenas representa sua principal fonte de recursos tributários, mas também configura uma forma de dependência financeira, o que sustenta um discurso favorável à manutenção do modelo de concessões rodoviárias, visando preservar o equilíbrio econômico estadual em nível municipal (BASTIANI; GALLO, 2022).

O ISSQN E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL

A Constituição Federal (CF) de 1988 prescreveu o art. 156, III, a competência aos municípios de instituir impostos sobre serviços de qualquer natureza, definidos em lei complementar, e que não sejam compreendidos por aqueles de competência dos Estados e do Distrito Federal, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A CF deixa claro que os serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação estão fora de alcance do poder impositivo dos municípios. Harada (2024) destaca que, nesse caso, apenas o transporte intramunicipal insere-se no âmbito da competência tributária municipal, adotando, aqui, o conceito geográfico de fronteira entre Estado e Município para delimitar o poder tributário.

De acordo com a Lei Complementar nº 116, de 2003, o ISSQN tem como fato gerador a prestação de serviços e, desse modo, nos municípios onde a atividade empresarial é bastante expressiva, o recolhimento do ISSQN tem uma importância maior no total de arrecadação. A alíquota é definida pelos municípios, para cada serviço listado pela referida lei, podendo variar de 2% a 5%, conforme referida lei complementar (ANDRADE, 2015).

Segundo Harada (2024) a Constituição Federal outorgou aos municípios uma competência tributária sublimitada, com respeito ao ISSQN. Isso porque, além das limitações genéricas, restringiu os limites mínimos e máximos da alíquota do imposto, vedou uma possível competição com o poder tributário dos Estados e impôs uma lista taxativa de serviços tributáveis por meio de lei complementar.

A lei federal reconhece apenas três casos de prestação de serviço onde o ISS definitivamente não é devido: as exportações de serviços para o exterior do País; a prestação de serviços em relação de emprego, dos trabalhadores avulsos, dos diretores e membros de conselho consultivo ou de conselho fiscal de sociedades e fundações, bem como dos sócios-gerentes e dos gerentes-delegados; a valor intermediado

no mercado de títulos e valores mobiliários, o valor dos depósitos bancários, o principal, juros e acréscimos moratórios relativos a operações de crédito realizadas por instituições financeiras (JORNAL CONTABIL, 2020).

Especificamente para os fins deste estudo, importante destacar que o Art. 1º, §3º, da Lei Complementar 116/2003 dispõe que "O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço".

O item 22.01 da lista anexa à lei complementar 116/2003 prevê a cobrança do ISSQN sobre "serviços de exploração de rodovia mediante cobrança de preço ou pedágio dos usuários, envolvendo execução de serviços de conservação, manutenção, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança de trânsito, operação, monitoração, assistência aos usuários e outros serviços definidos em contratos, atos de concessão ou de permissão ou em normas oficiais".

O valor sobre o qual o imposto é calculado é o custo do serviço. O termo "preço" engloba todas as quantias cobradas em decorrência da prestação do serviço, seja em dinheiro, bens, serviços ou direitos, abrangendo também reembolsos, ajustes de valores, doações, contribuições, patrocínios ou gastos de qualquer tipo (ANDRADE, 2015).

INCIDÊNCIA DO ISSQN SOBRE TARIFAS DE PEDÁGIO

De acordo com Andrade, Lins, Borges (2015, p. 4), uma das atividades financeiras fundamentais do Estado reside na arrecadação de tributos, uma prática essencial para a obtenção de recursos destinados à execução de suas responsabilidades fiscais. A arrecadação tributária possibilita a geração de receitas que sustentam os dispêndios governamentais, abrangendo desde o financiamento das estruturas estatais até a provisão de bens e serviços à sociedade.

Recentemente, observa-se um aumento no desequilíbrio entre a arrecadação de recursos municipais e as demandas de gastos locais. Esse desequilíbrio pode ser atribuído tanto à multiplicidade de despesas quanto à necessidade de investimentos e manutenção em áreas como infraestrutura, saúde e educação, que excedem as receitas disponíveis para as prefeituras.

Para Rezende (2023) a promulgação da Constituição de 1988 marcou o início de uma nova fase no federalismo fiscal brasileiro, cujo processo ainda se encontra em andamento. Nesse contexto, as demandas por descentralização das receitas públicas por parte dos estados e municípios foram parcialmente atendidas. Contudo, os desafios enfrentados para garantir que essa descentralização fosse

acompanhada de uma distribuição equitativa das responsabilidades públicas, especialmente no âmbito das políticas sociais, resultaram em desequilíbrios que demandam correções.

Ainda segundo o autor, dois aspectos fundamentais merecem destaque: as significativas disparidades regionais e a sólida tradição municipalista do Brasil. Em regimes federativos, é comum que a União assuma a responsabilidade de mitigar tais disparidades, geralmente por meio de instrumentos fiscais. No contexto brasileiro, a forte intervenção do Estado na economia conferiu ao sistema tributário um papel essencial na política de desenvolvimento regional, frequentemente gerando conflitos entre as demandas por maior autonomia tributária dos estados mais desenvolvidos e a pressão por aumentar as transferências compensatórias aos estados menos desenvolvidos.

Outro aspecto relevante é a tradição municipalista, que se reflete na federação brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988. Nessa Constituição, os municípios foram reconhecidos como membros plenos da federação, equiparados aos estados em termos de direitos e deveres. Isso resultou em uma ampla competência tributária para os municípios e na instituição de transferências federais compensatórias semelhantes às destinadas aos estados. A relativa autonomia dos municípios em relação aos governos estaduais, derivada de sua posição única no sistema tributário, contribui para distorções que agravam os desequilíbrios fiscais, dificultando a negociação de reformas que promovam um novo equilíbrio federativo.

Nos municípios de menor porte e com menor atividade econômica, onde a arrecadação tributária é mais limitada, a contribuição proveniente do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), entre outros impostos municipais, é percebida como especialmente significativa (BASTIANI; GALLO, 2022).

Por outro lado, segundo os supracitados autores, nos grandes municípios, onde a arrecadação tributária é mais diversificada e abrange uma população numericamente superior, os repasses das concessionárias de rodovias tendem a ter uma relevância relativamente menor. Uma característica positiva desse repasse para os governos municipais é que a cobrança do pedágio é predominantemente direcionada a não residentes, minimizando possíveis repercussões políticas negativas junto aos munícipes e aos grupos políticos locais.

A Confederação Nacional dos Municípios, entidade que fomenta o municipalismo por meio da profissionalização da gestão pública, aponta como fundamental o esforço fiscal para garantir receitas próprias, principalmente por meio do ISSQN:

> Tendo em vista a real situação das estruturas dos Municípios, é importante que o gestor dirija sua atenção também para as receitas próprias municipais. Está na hora de desenvolver ações sólidas, focadas no fortalecimento da arrecadação, como por exemplo, a arrecadação do Imposto Sobre

Serviços – ISS, que merece uma especial atenção, por ser um dos impostos mais promissores do Brasil (CNM, 2012).

CONCESSÕES RODOVIÁRIAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As rodovias desempenham um papel fundamental na economia dos municípios lindeiros, e da região como um todo, desencadeando uma série de benefícios que contribuem diretamente para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões. Essas vias promovem uma série de vantagens que impactam positivamente diversos setores da economia local (BIANCHI, 2022).

Segundo o autor, durante a construção, há um impacto direto no emprego, com a geração de muitos postos de trabalho diretos e indiretos, além do aumento da arrecadação de impostos municipais, como o ISSQN. Após a conclusão das obras, os benefícios estão relacionados à melhoria da eficiência logística e competitividade econômica, o que se traduz em um impacto mais duradouro e menos volátil na economia.

Em primeiro lugar, acredita-se que a expansão e conservação adequada das rodovias facilita o transporte de mercadorias entre os municípios vizinhos e além, criando uma rede eficiente de logística que impulsiona o comércio local e regional. Isso permite que os produtores locais alcancem um mercado mais amplo, aumentando suas oportunidades de venda e gerando receita para a comunidade. Em segundo lugar, rodovias em boas condições contribuem para a redução dos custos de transporte, diminuindo, inclusive o fardo dos municípios na conservação de vias públicas locais.

O estudo de Bianchi (2022) cita que a implantação de rodovias tem uma influência significativa sobre o PIB per capita, mais forte até que outros tipos de infraestrutura, como redes de energia ou ferrovias. Este impacto foi confirmado em estudos internacionais e é evidente no caso da concessão da Via Paulista, onde se observou uma economia estimada para o Estado entre R$ 450 milhões e R$ 541 milhões devido à redução de acidentes e fatalidades.

Adicionalmente, a análise revelou um crescimento de 4,33% na renda agregada dos municípios lindeiros às rodovias concedidas, comparado aos municípios do grupo de controle, apesar do curto período desde o início da intervenção. Esse resultado positivo está alinhado com outros estudos que mostram como a infraestrutura de transporte pode reduzir custos logísticos e aumentar a produtividade agrícola, como no caso das ferrovias na Índia analisado por Donaldson (DONALDSON, 2018).

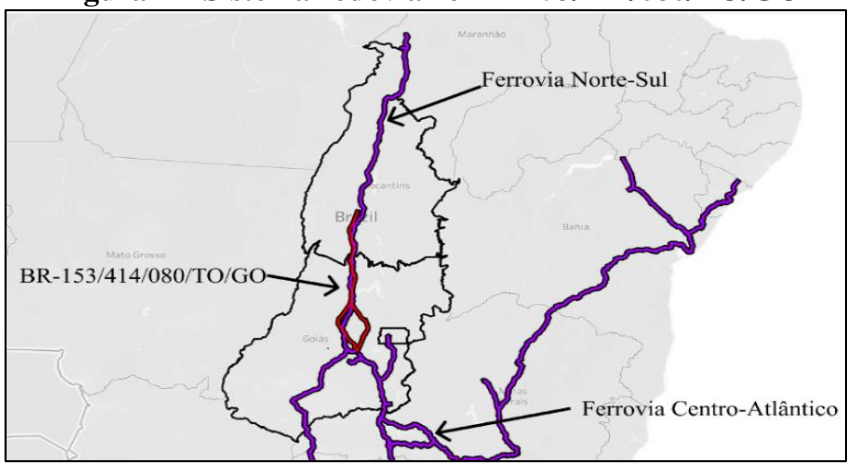
Do ponto de vista do município, isso significa maior receita e, subsequentemente, maior arrecadação de impostos sob seu controle, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.

A CONCESSÃO BR-153/414/080/TO/GO E A ECOVIAS ARAGUAIA

O Programa de Metas do Governo Federal trouxe consigo a cobrança de tarifas de pedágio nas rodovias federais do Brasil, a partir dos anos 1960. Na década de 1990, com a introdução do Programa de Concessões de Rodovias Federais, a gestão dessas vias foi passada para o setor privado. Essas concessões são definidas pelo compromisso do setor privado em fornecer bens e/ou serviços por um tempo estabelecido, assumindo uma parte significativa do risco operacional. Em troca, comprometem-se a manter padrões de qualidade e eficiência previamente definidos em contrato, recebendo como forma de pagamento as tarifas cobradas nos pedágios (MERLINI; CHAGAS, 2023).

O sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO, que foi concedido para a empresa ganhadora do leilão, Ecovias do Araguaia, possui uma extensão de 850,7 km, e teve início em 08/10/2021, com cobrança de pedágio a partir de 03/10/2022. Ao longo dos 35 anos de contrato, os investimentos estimados ao longo de toda a concessão somam R$ 7,5 bilhões e custos operacionais de R$3,7 bilhões, a preços de 2018 (BRASIL, 2020).

Figura 1 – Sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO



Fonte: Elaboração própria.

No processo de licitação, estimou-se que R$1,23 bilhão retornaria aos 28 (vinte e oito) municípios lindeiros via ISSQN (BRASIL, 2020). Tal receita tributária, no entanto, distribui-se de maneira desigual entre os municípios lindeiros, visto que a alíquota cobrada pelo serviço difere entre Municípios e, principalmente, a sua participação na tarifa é proporcional ao percentual de território que a rodovia ocupa do município**.**

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia deste estudo fundamenta-se em uma abordagem quantitativa e descritiva, voltada à análise do impacto da arrecadação do ISSQN sobre tarifas de pedágio na estrutura fiscal de municípios lindeiros à concessão rodoviária Ecovias do Araguaia. Estudos com abordagem semelhante têm demonstrado a eficácia de métodos quantitativos no exame de relações entre tributos locais e desenvolvimento regional (AMOAKO, 2024; MATIC, 2024).

O delineamento metodológico baseia-se em pesquisa documental e análise de dados secundários oriundos de fontes públicas, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional, e os relatórios financeiros da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Tais fontes são validadas por sua precisão e transparência, conforme destacado por Andrews *et al*. (2017) no contexto da importância dos dados governamentais abertos para o controle fiscal.

A escolha de uma estratégia de comparação entre grupos – municípios lindeiros e não lindeiros - possibilita a identificação de padrões fiscais distintos decorrentes da incidência do ISSQN sobre pedágios. O recorte geográfico compreende 28 municípios nos estados de Goiás e Tocantins, diretamente atravessados pelo sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO, e o recorte temporal se restringe ao exercício de 2023. O uso de microdados municipais está em consonância com a literatura sobre finanças públicas locais, que recomenda análises desagregadas para avaliar impactos fiscais específicos (OECD, 2022; IMF, 2023).

A variável dependente central é o percentual do ISSQN sobre pedágios no total da receita tributária municipal, enquanto as variáveis independentes incluem dados populacionais, extensão da rodovia por município e alíquota incidente. O cálculo do ISSQN per capita foi realizado com base nos dados populacionais do IBGE referentes a 2021, dado que não há projeções populacionais municipais para 2023, uma prática aceitável em pesquisas de natureza exploratória e de corte transversal (VAN ROMPUY, 2016).

As análises estatísticas envolvem o uso de medidas de tendência central, dispersão e cálculo do coeficiente de variação (CV) para avaliar a heterogeneidade entre os municípios, uma abordagem recomendada por autores como Bussab e Morettin (2017) e replicada em estudos recentes sobre desigualdades fiscais subnacionais (BOGACHOV, 2024). O CV permite avaliar a uniformidade da arrecadação entre unidades municipais com diferentes dimensões populacionais e econômicas, tornando a comparação mais robusta.

Para a visualização espacial, foram produzidos mapas com o uso do software Tableau, com base

em shapefiles oficiais disponibilizados pelo IBGE. A cartografia temática é amplamente reconhecida na literatura como um recurso eficaz na comunicação de padrões espaciais em estudos fiscais (GENNAIOLI *et al*., 2014).

Os dados foram organizados em tabelas e gráficos comparativos, permitindo verificar se a receita proveniente da concessão rodoviária gera diferenças estatisticamente significativas entre os grupos de municípios. O tratamento e análise dos dados foram conduzidos com o uso de planilhas eletrônicas e softwares estatísticos, assegurando a reprodutibilidade e a confiabilidade dos resultados, conforme boas práticas metodológicas na pesquisa em finanças públicas (DINCECCO; WANG, 2022).

Os dados de população e produção foram coletados do IBGE, baseados nos dados de Produto Interno Bruto (PIB) por Município de 2021. Apesar da análise deste trabalho se basear toda em informações de 2023, não há uma estimativa populacional anual, por município. Dessa forma, optou-se por utilizar os dados populacionais de 2021 na etapa de cálculo do ISSQN per capita, à princípio, sem grandes prejuízos. Por fim, os mapas foram elaborados utilizando o software Tableau, sendo que os limites geográficos foram obtidos do IBGE. O traçado da concessão foi obtido da página eletrônica da ANTT.

De posse dos dados de arrecadação o ISSQN total, por município, em 2023, e do valor recolhido desse mesmo imposto, pela concessionária Ecovias do Araguaia para este mesmo ano, calculou-se o percentual do ISSQN dos municípios lindeiros que são originados da cobrança das tarifas de pedágio, conforme equação 1.

$$P_i = \frac{ISSQNrod_i}{ISSQNtotal_i} \qquad (1)$$

Onde P_i é a participação percentual do ISSQN recolhido sobre a tarifa de pedágio, sobre o total de ISSQN arrecadado pelo município "i", para o ano de 2023.

Para comparar os indicadores entre regiões díspares, como podem ser os dois estados, e os seus municípios, utilizou-se o coeficiente de variação. O coeficiente de variação, também conhecido como CV, é uma medida estatística que mostra a variabilidade relativa de uma população ou amostra em relação à média. Para calculá-lo como uma porcentagem, divida o desvio padrão pela média e multiplique o resultado por 100, conforme equação 2.

$$CV = \frac{\sigma}{\mu} \times 100 \qquad (2)$$

Em termos simples, o coeficiente de variação permite comparar a dispersão de vários conjuntos de dados levando em consideração suas médias. É útil para comparar a variabilidade de vários conjuntos de

dados com médias ou escalas diferentes, permitindo avaliar a relativa homogeneidade ou heterogeneidade entre eles. O conjunto de dados é mais homogêneo em relação à média quando o coeficiente de variação é menor. Quando o coeficiente de variação é maior, a variabilidade em relação à média é maior (BUSSAB; MORETTIN, 2017).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A presente seção apresenta os resultados empíricos obtidos com a análise dos dados referentes à arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) pelos municípios lindeiros à concessão rodoviária BR-153/414/080/TO/GO, operada pela Ecovias do Araguaia, no exercício de 2023. Os achados são discutidos à luz da literatura especializada sobre finanças públicas locais, federalismo fiscal e concessões de infraestrutura, com ênfase na relevância das receitas oriundas de pedágios para o fortalecimento fiscal de entes subnacionais.

Inicialmente, são analisadas as características demográficas e fiscais dos estados de Goiás e Tocantins, com o intuito de contextualizar as diferenças estruturais entre os municípios lindeiros e não lindeiros. Em seguida, examina-se a composição da arrecadação do ISSQN nos municípios beneficiados diretamente pela concessão rodoviária, com destaque para a participação da receita proveniente das tarifas de pedágio no total arrecadado.

A análise é complementada por estatísticas descritivas e medidas de dispersão que visam evidenciar a heterogeneidade entre os municípios em termos de dependência do ISSQN. Também são apresentadas comparações per capita e indicadores de concentração, como o coeficiente de variação, que permitem avaliar o grau de desigualdade na distribuição dos recursos entre os entes analisados.

Ao interpretar os resultados, buscou-se identificar padrões e assimetrias que possam subsidiar políticas públicas voltadas ao aprimoramento da gestão fiscal e à promoção de um modelo mais equitativo de desenvolvimento regional. Os dados empíricos são, portanto, discutidos em articulação com o referencial teórico previamente exposto, contribuindo para a compreensão dos efeitos fiscais das concessões rodoviárias sobre os municípios brasileiros.

Os estados de Tocantins e Goiás, embora limítrofes e historicamente interligados, apresentam configurações demográficas e socioeconômicas distintas, refletindo diferentes estágios de urbanização, densidade populacional e desenvolvimento regional. Em 2021, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), Tocantins possuía uma população estimada em 1,6 milhão de habitantes, enquanto Goiás contava com aproximadamente 7,6 milhões, evidenciando uma diferença expressiva na escala populacional entre os dois entes federativos.

A análise da distribuição populacional média por município revela que Goiás apresenta uma concentração significativamente maior, com cerca de 31.247 habitantes por município, em contraste com os 11.693 habitantes observados, em média, nos municípios tocantinenses. Essa disparidade sugere um padrão urbano mais denso e centralizado em Goiás, possivelmente associado à presença de regiões metropolitanas consolidadas, ao passo que Tocantins tende a apresentar uma malha urbana mais rarefeita e dispersa, com forte presença de municípios de pequeno porte e perfil rural.

Segundo Alvim *et al*. (2019) a configuração urbana do Tocantins passou por importantes transformações após sua emancipação política de Goiás, em 1989, com destaque para a criação da capital Palmas e a intensificação de processos migratórios e de urbanização seletiva. Esses fatores impulsionaram uma reorganização da rede urbana estadual, promovendo a concentração populacional em determinados polos e modificando a lógica da ocupação territorial no norte do país.

No que tange ao objeto específico deste estudo, observa-se que a população total dos 28 municípios lindeiros ao sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO alcançava, em 2021, aproximadamente 1,2 milhão de habitantes. Isso representa cerca de 13,7% da população combinada dos estados de Tocantins e Goiás, sinalizando que o impacto das concessões rodoviárias, e particularmente da arrecadação do ISSQN sobre pedágios, incide sobre um subconjunto populacional relevante e heterogêneo em termos de estrutura urbana e capacidade fiscal.

Arrecadação total do ISSQN pelos municípios lindeiros

A arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) pelos municípios localizados nos estados de Goiás e Tocantins evidencia disparidades relevantes tanto em volume absoluto quanto em indicadores per capita. Em 2023, os municípios goianos arrecadaram um total de R$ 2,96 bilhões em ISSQN, enquanto os tocantinenses arrecadaram R$ 514 milhões, conforme dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI (BRASIL, 2024). Considerando as respectivas populações, essas cifras resultam em arrecadações per capita de aproximadamente R$ 389 para Goiás e R$ 321 para Tocantins, indicando uma leve vantagem relativa para os municípios goianos em termos de capacidade arrecadatória individual.

Entretanto, ao analisar a participação do ISSQN na composição da receita tributária total dos municípios, verifica-se que esse imposto possui peso proporcionalmente maior no Tocantins. Em média, o ISSQN representou 64,1% da receita tributária dos municípios tocantinenses, em contraste com 47,4% nos municípios goianos. Tal diferença sugere que, embora Goiás arrecade montante superior em valores absolutos, Tocantins demonstra uma dependência fiscal mais intensa desse tributo, o que pode refletir

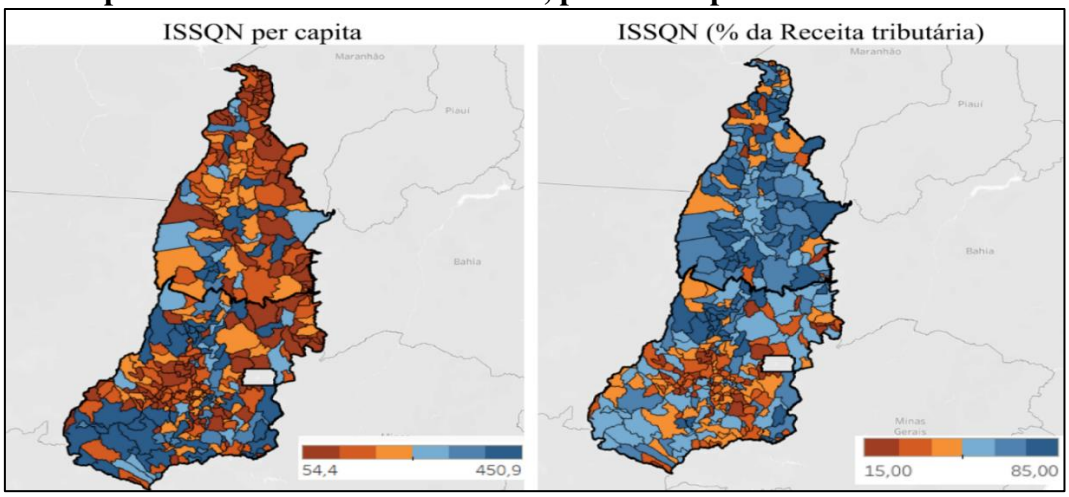
menor diversificação de sua base tributária ou menor acesso a outras fontes de receita.

A comparação entre os municípios lindeiros e não lindeiros revela um padrão consistente: nos dois estados, os municípios diretamente atravessados pelas rodovias concedidas à Ecovias do Araguaia exibem maior dependência do ISSQN como fonte de arrecadação. Em Goiás, os municípios lindeiros apresentaram uma média de 62,4% de participação do ISSQN na receita tributária, contra 45,7% naqueles não lindeiros. No Tocantins, essa diferença foi ainda mais acentuada: 75,9% nos lindeiros ante 63,5% nos demais.

Esses resultados indicam que os municípios beneficiados pela incidência do ISSQN sobre tarifas de pedágio tendem a apresentar um perfil fiscal mais fortemente apoiado nessa modalidade tributária. Tal configuração reforça a hipótese de que a presença de rodovias concessionadas pode representar uma vantagem estrutural relevante para a arrecadação local, especialmente em contextos de baixa capacidade fiscal autônoma e limitada atividade econômica diversificada.

A figura 2 deixa claro a diferença da importância do ISSQN na receita tributária dos municípios dos dois estados.

Figura 2 – Mapa comparativo do ISSQN per capita e do ISSQN como percentual da Receita tributária, por município de Tocantins e Goiás



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Siconfi (2024).

Os municípios lindeiros do sistema rodoviário concedido à Ecovias do Araguaia apresentam uma dependência do ISSQN como fonte tributária própria, acima dos demais municípios da mesma região. O supracitado imposto representa maior percentual da receita tributária dos municípios lindeiros, comparativamente aos municípios que não são atravessados pela rodovia, conforme tabela 1.

Tabela 1 – Comparativo da representatividade média do ISSQN na receita tributária dos municípios lindeiros à Concessão Ecovias do Araguaia, no ano de 2023, por UF

Descrição	Goiás	Tocantins
Lindeiro	62,4%	75,9%
Não lindeiro	45,7%	63,5%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Siconfi (2024).

Cálculo do ISSQN devido das tarifas de pedágio rodoviário

A avaliação da receita gerada pela incidência do ISSQN sobre as tarifas de pedágio requer a análise combinada de variáveis fiscais, geográficas e contratuais. Em 2023, a concessionária Ecovias do Araguaia arrecadou R$ 586 milhões nas nove praças de pedágio instaladas ao longo dos 849,35 km do sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO, conforme relatório da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2024). Essa infraestrutura atravessa 28 municípios lindeiros — 21 em Goiás e 7 no Tocantins — os quais, por força da legislação (Lei Complementar nº 116/2003), possuem competência para arrecadar o ISSQN incidente sobre o serviço de exploração econômica da rodovia.

A concessionária Ecovias do Araguaia arrecadou R$ 586 milhões em 2023, em nove praças de pedágio localizadas nos municípios de Aliança de Tocantins (TO), Alvorada (TO), Estrela do Norte (TO), Campinorte (GO), Hidrolina (GO), Jaraguá (GO), Santa Rita (GO) e Corumbá do Goiás (GO).

Tabela 2 - Arrecadação mensal de tarifas nas praças de pedágio do sistema rodoviário BR-153/414/080/TO/GO, no ano de 2023

Mês	Arrecadação tarifária (R$ 1.000)
Janeiro	R$ 42.959,22
Fevereiro	R$ 39.899,02
Março	R$ 46.805,55
Abril	R$ 46.814,13
Maio	R$ 48.566,46
Junho	R$ 48.566,46
Julho	R$ 55.034,24
Agosto	R$ 50.899,41
Setembro	R$ 49.942,71
Outubro	R$ 53.061,39
Novembro	R$ 50.739,55
Dezembro	R$ 52.692,17
Total	R$ 586.066,69

Fonte: ANTT (2024).

A alíquota média aplicada pelos municípios à arrecadação de pedágios foi de 4,53%, sendo que a maioria dos entes tributantes adotou a alíquota máxima permitida por lei (5%). Assim, estima-se que o montante total do ISSQN devido pela concessionária aos municípios em 2023 foi de R$ 26,65 milhões.

Esse valor foi redistribuído entre os entes municipais de acordo com dois critérios principais: (i) a extensão da rodovia que atravessa cada território e (ii) a alíquota definida localmente para o serviço.

A análise dos dados revela variações significativas na receita per capita obtida pelos municípios lindeiros. Os municípios goianos receberam, em média, R$ 1.019.114 em ISSQN oriundo dos pedágios, o que corresponde a R$ 18,70 por habitante. Já os municípios do Tocantins arrecadaram, em média, R$ 749.579, mas com um valor per capita significativamente superior: R$ 44,00. Essa diferença é explicada, em grande medida, pela menor densidade populacional tocantinense e pela estrutura fundiária dos municípios, o que aumenta o peso relativo da receita arrecadada sobre a base demográfica.

Além disso, a extensão da rodovia dentro de cada município varia consideravelmente — o coeficiente de variação entre os municípios lindeiros é de 57,2%, indicando elevada heterogeneidade. Por exemplo, enquanto Mara Rosa (GO) possui apenas 11,24 km de rodovia concessionada, Porangatu (GO) é atravessado por 85,6 km, influenciando diretamente a parcela de receita recebida de ISSQN.

O cálculo da participação percentual do ISSQN arrecadado sobre pedágios em relação ao total do ISSQN municipal — indicador central deste estudo — mostra ampla variação entre os municípios. Em alguns casos, como o de Rianápolis (GO), a receita oriunda das tarifas de pedágio representa mais de 230% do ISSQN total informado, indicando possível concentração da atividade de serviços exclusivamente na concessão rodoviária ou limitações na arrecadação de outros setores. Já em municípios como Anápolis (GO), com economia mais diversificada, essa participação é inferior a 1%.

Tabela 3 – ISSQN devido pela Concessionária Ecovias do Araguaia, em 2023, aos municípios lindeiros, e a sua participação na arrecadação total do imposto pelo município (R$ 1.000)

Município	Extensão (km)	ISSQN rodoviário (A)	ISSQN Total (B)	Participação (A/B)
Porangatu - GO	85,60	R$ 2.953,27	R$ 15.584,70	18,95 %
Cocalzinho de Goiás - GO	60,59	R$ 2.090,40	R$ 5.230,30	39,97 %
Uruaçu - GO	58,68	R$ 2.024,44	R$ 16.549,13	12,23 %
Campinorte - GO	40,91	R$ 1.411,43	R$ 3.884,92	36,33 %
Cariri do Tocantins - TO	38,90	R$ 1.342,08	R$ 2.939,13	45,66 %
Anápolis - GO	38,14	R$ 1.315,86	R$ 146.750,39	0,89 %
Rialma - GO	32,19	R$ 1.110,58	R$ 3.578,24	31,04 %
Jaraguá - GO	38,95	R$ 1.074,90	R$ 6.562,48	16,38 %
Abadiânia- GO	28,65	R$ 988,45	R$ 3.950,49	25,02 %
Santa Tereza de Goiás - GO	26,96	R$ 930,14	R$ 1.517,03	61,31 %
Barro Alto - GO	26,63	R$ 918,58	R$ 31.798,33	2,89 %
Alvorada - TO	43,80	R$ 906,68	R$ 3.760,94	24,11 %
Vila Propício - GO	41,53	R$ 859,59	R$ 2.610,71	32,93 %
São Francisco de Goiás - GO	24,74	R$ 853,55	R$ 1.894,82	45,02 %
Corumbá de Goiás - GO	24,55	R$ 846,99	R$ 1.430,98	49,19 %
São Luiz do Norte - GO	24,11	R$ 831,64	R$ 3.540,35	23,49 %
Gurupi - TO	22,18	R$ 765,22	R$ 25.777,16	2,97 %
Aliança do Tocantins - TO	21,00	R$ 724,51	R$ 2.259,76	32,06 %
Figueirópolis - TO	16,80	R$ 579,61	R$ 2.075,21	27,93 %
Pirenópolis - GO	24,87	R$ 542,90	R$ 9.619,31	5,64 %
Nova Glória - GO	19,67	R$ 514,82	R$ 656,97	78,36 %
Talismã - TO	23,75	R$ 491,63	R$ 1.020,87	48,16 %
Estrela do Norte - GO	17,44	R$ 481,36	R$ 1.336,34	36,02 %
Dueré - TO	12,69	R$ 437,82	R$ 1.541,16	28,41 %
Rianápolis - GO	12,30	R$ 424,19	R$ 179,11	236,83 %
Hidrolina - GO	12,25	R$ 422,46	R$ 1.053,42	40,10 %
Santa Rita do N. Destino -GO	20,26	R$ 419,39	R$ 949,04	44,19 %
Mara Rosa - GO	11,24	R$ 387,79	R$ 24.640,96	1,57 %
Total	**849,35**	**R$ 26.650,39**	**R$ 322.693,20**	

Fonte: Elaboração própria. Base de dados de ANTT (2024).

Esses achados evidenciam que o impacto do ISSQN sobre pedágios na estrutura fiscal municipal não é homogêneo, estando diretamente relacionado à estrutura territorial, à densidade populacional e ao grau de dependência econômica de cada município em relação à atividade concessionada. A análise reforça, portanto, a importância da articulação entre planejamento tributário local e o aproveitamento das oportunidades proporcionadas pelas concessões rodoviárias como instrumento de fortalecimento fiscal.

Comparação do ISSQN rodoviário com o ISSQN total arrecadado

A comparação entre o montante do ISSQN arrecadado especificamente sobre as tarifas de pedágio e o total da receita do imposto nos municípios lindeiros revela disparidades significativas quanto à importância relativa dessa fonte tributária para diferentes contextos locais. Em 2023, o total arrecadado em ISSQN por esses 28 municípios somou R$ 322,69 milhões, com média de R$ 11,52 milhões por ente. Contudo, essa média é altamente influenciada por casos atípicos, como o município de Anápolis (GO), cuja arrecadação individual alcançou R$ 146,75 milhões, representando sozinho aproximadamente 45% da arrecadação total do grupo analisado.

O elevado coeficiente de variação (CV = 241%) no total do ISSQN municipal confirma a elevada dispersão dos dados, sugerindo que os municípios apresentam níveis muito distintos de capacidade arrecadatória, estrutura econômica e dependência tributária. Essa heterogeneidade fiscal reflete, entre outros fatores, diferenças no porte populacional, na presença de atividades econômicas diversificadas e na capacidade administrativa de cobrança dos tributos.

Por sua vez, o ISSQN arrecadado exclusivamente sobre as tarifas de pedágio totalizou R$ 26,65 milhões, com uma média de R$ 951,79 mil por município e um coeficiente de variação mais moderado (CV = 62,25%). Essa menor dispersão decorre do fato de que os critérios de repartição do ISSQN rodoviário são mais padronizados, baseando-se majoritariamente na extensão da rodovia no território municipal e na alíquota aplicada, o que confere maior previsibilidade e uniformidade à receita.

A análise da razão entre o ISSQN rodoviário e o ISSQN total permite compreender o grau de dependência dos municípios em relação à receita gerada pela concessão. Em termos médios, essa participação foi de 31%, o que indica que, para cerca de um terço dos municípios analisados, o pedágio constitui uma parcela significativa da arrecadação do imposto. Em municípios de menor porte e baixa diversificação econômica — como Nova Glória (GO), Santa Tereza de Goiás (GO) e Cariri do Tocantins (TO) — essa proporção ultrapassa os 40% ou até mesmo os 70%, evidenciando um alto grau de dependência.

Esse padrão reforça a tese de que o ISSQN incidente sobre pedágios desempenha um papel

estratégico para o equilíbrio fiscal de pequenos municípios. Para localidades com frágil base tributária própria, o repasse regular dessa receita representa não apenas uma fonte de recursos financeiros estável, mas também uma oportunidade de financiamento de políticas públicas essenciais, com menor custo político local, já que a cobrança incide majoritariamente sobre usuários não residentes.

Em contraste, nos grandes centros urbanos com economias mais complexas, como Anápolis, Jaraguá ou Gurupi, a participação do ISSQN rodoviário tende a ser residual. Nesses casos, o imposto representa menos de 5% do total arrecadado, o que evidencia a menor relevância relativa dessa receita frente a outras fontes tributárias e atividades econômicas.

Esses achados demonstram que o efeito redistributivo da concessão viária varia conforme o perfil fiscal de cada município, sendo particularmente relevante para pequenos entes com baixa autonomia financeira. Os resultados contribuem para a compreensão das dinâmicas subnacionais de arrecadação e para o debate sobre a justiça fiscal no contexto federativo, especialmente no que diz respeito à repartição dos benefícios advindos da exploração de bens públicos concedidos.

Estudos Internacionais sobre Tributação Local e Infraestrutura Rodoviária

A análise da arrecadação do ISSQN sobre tarifas de pedágio em municípios brasileiros lindeiros a rodovias concessionadas dialoga com uma literatura internacional emergente que explora a interseção entre infraestrutura, tributação local e desenvolvimento territorial. Embora o ISSQN seja uma figura tributária específica do sistema brasileiro, diversos estudos internacionais abordam temas análogos, como o impacto de impostos sobre serviços, concessões públicas e financiamento local, especialmente em contextos de descentralização fiscal.

Um dos marcos conceituais internacionais mais relevantes é o trabalho de Slack e Bird (2015), que examina a eficácia de tributos locais em contextos federativos e destaca a importância de fontes estáveis e previsíveis de receita para garantir autonomia financeira subnacional. Os autores argumentam que, em países em desenvolvimento, a expansão da base tributária local deve considerar atividades econômicas não tradicionais, como a exploração de serviços públicos por meio de concessões – paralelamente ao que se observa no caso brasileiro com a tributação sobre pedágios.

Estudo recente de Baskaran, Feld e Schnellenbach (2016) realizou uma meta-análise sobre descentralização fiscal e crescimento econômico, identificando que a eficácia da arrecadação local está fortemente associada à capacidade de vincular a receita gerada ao financiamento de bens públicos visíveis e essenciais, como transportes, saúde e educação. Essa perspectiva sustenta a ideia de que receitas como o ISSQN sobre pedágios podem gerar legitimidade política e eficiência alocativa, especialmente em

municípios de menor porte.

O trabalho de Amoako *et al*. (2024) reforça a relevância da dimensão espacial na mobilização de receitas locais, tema que dialoga diretamente com a análise do ISSQN sobre pedágios em municípios lindeiros a rodovias no Brasil. Ambos os contextos mostram que a localização de atividades econômicas vinculadas a serviços de infraestrutura (como pedágios ou comércios periféricos) é um determinante central da capacidade arrecadatória municipal, especialmente em territórios com baixa autonomia fiscal.

Além disso, a obra de Donaldson (2018), no *American Economic Review*, analisou o impacto da infraestrutura de transporte na economia da Índia colonial e demonstrou que investimentos em rodovias e ferrovias promoveram aumento da produtividade regional e da arrecadação de impostos locais. Embora o estudo se concentre no contexto histórico, ele contribui teoricamente para a compreensão da infraestrutura como vetor fiscal indireto de fortalecimento municipal.

O relatório OECD Fiscal Federalism 2022 destaca que a tributação vinculada ao uso da infraestrutura pública (user charges e taxes on services) tem sido uma estratégia adotada por diversos países da OCDE para garantir financiamento subnacional estável, com especial ênfase nos países com elevado grau de municipalização, como Canadá, Alemanha e Suécia. A prática de cobrar tributos sobre o uso de bens públicos concedidos ao setor privado é reconhecida como um mecanismo eficiente de internalização de benefícios e financiamento descentralizado.

Esses trabalhos internacionais fortalecem a hipótese de que o uso estratégico da tributação sobre serviços públicos, como os pedágios rodoviários, é uma ferramenta legítima e eficaz para fortalecer a capacidade fiscal local, sobretudo em contextos federativos com alta heterogeneidade territorial e fiscal — como é o caso do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa demonstrou que o ISSQN arrecadado sobre as tarifas de pedágio das rodovias BR-153/TO/GO, BR-080/GO e BR-414/GO, administradas pela Ecovias do Araguaia, constitui uma fonte fundamental de receita tributária para os municípios lindeiros.

Os resultados evidenciaram que essa arrecadação supera significativamente a média dos municípios não lindeiros de Tocantins e Goiás, proporcionando estabilidade financeira e previsibilidade orçamentária essenciais para o planejamento de investimentos em serviços públicos. A análise empírica apontou que o ISSQN proveniente das concessões rodoviárias representa uma componente estratégica no financiamento de áreas prioritárias como educação, saúde, infraestrutura, segurança e assistência social, validando a hipótese central de que essa modalidade tributária é fundamental para o fortalecimento fiscal

municipal e o desenvolvimento local sustentável.

O estudo apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. A análise concentrou-se exclusivamente nas rodovias administradas pela Ecovias do Araguaia, limitando a generalização dos achados para outras concessões rodoviárias no território nacional. Ademais, o período temporal analisado pode não capturar variações sazonais ou conjunturais que influenciam a arrecadação do ISSQN, especialmente aquelas relacionadas a oscilações no fluxo de veículos.

Futuras investigações devem expandir o escopo geográfico e temporal da análise, incorporando outras concessões rodoviárias e períodos mais extensos para verificar a consistência dos padrões identificados. Seria relevante examinar a eficiência na aplicação dos recursos do ISSQN pelos municípios beneficiários, analisando a correlação entre arrecadação e indicadores de desenvolvimento social. Estudos longitudinais que acompanhem os impactos de longo prazo das concessões sobre a dinâmica fiscal municipal também contribuiriam para uma compreensão mais robusta do fenômeno.

Os resultados desta pesquisa oferecem subsídios importantes para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes no setor de infraestrutura rodoviária. Uma das alternativas seria a implementação de sistemas de monitoramento contínuo que permitam avaliar o impacto dessas receitas sobre os indicadores sociais e econômicos municipais, subsidiando decisões estratégicas sobre futuras concessões rodoviárias.

Em conclusão, esta investigação confirma que o ISSQN arrecadado sobre tarifas de pedágio representa uma ferramenta estratégica de fortalecimento fiscal para municípios lindeiros, proporcionando estabilidade financeira e contribuindo significativamente para o desenvolvimento local. Os achados reforçam a importância de políticas públicas que considerem as especificidades fiscais dos territórios atravessados por rodovias concessionadas, reconhecendo o ISSQN como elemento fundamental na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável que articule infraestrutura, arrecadação tributária e bem-estar social.

REFERÊNCIAS

ALVIM, A. M. M.; BESSA, K.; FERREIRA, G. L. L. “Urbanização, migração e rede urbana no Tocantins: concentração de atividades político-econômicas e redefinição dos papéis dos principais centros urbanos”. **Boletim de Geografia**, vol. 37, n. 1, 2019.

AMOAKO, C. *et al*. “Locational factors for local revenue mobilisation in a Peri-urban municipal area around Accra, Ghana”. **City, Culture and Society**, vol. 36, 2024.

ANDRADE, E. S. M.; LINS, L. S.; BORGES, V. L. **Contabilidade Tributária**: Um Enfoque Prático nas Áreas Federal, Estadual e Municipal. São Paulo: Editora Grupo GEN, 2015.

ANDREWS, M.; LANT, P.; WOOLCOCK, M. **Building State Capability**: Evidence, Analysis, Action. Oxford: Oxford Academic, 2017.

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Nota Técnica SEI n. 5096/2023/CGEFI/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT, de 29 de setembro de 2023**. Brasília: ANTT, 2023b. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Relatório Técnico Operacional Físico e Financeiro – Ecovias Do Araguaia – Ref. Dez/2023**. Brasília: ANTT, 2023a. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

BASKARAN, T.; FELD, L. P.; SCHNELLENBACH, J. "Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis". **Economic Inquiry**, vol. 54, n. 3, 2016.

BASTIANI, P. A.; GALLO, F. "Proposta de mapeamento da relevância dos repasses de issqn realizados pelas empresas concessionárias de rodovias na composição orçamentária dos municípios paulistas". **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, vol. 20, n. 1, 2022.

BATISTA, J. G. **O potencial de arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) nas capitais brasileiras no período de 2013 a 2017** (Dissertação de Mestrado em Economia). Fortaleza: UFC, 2020.

BIANCHI, A. G. **Impactos econômicos e sociais de uma concessão rodoviária** (Dissertação de Mestrado em Economia). São Paulo: FGV, 2022.

BOGACHOV, S. V. *et al*. "Modern Tax Trends and Economic Growth in a Turbulent World: Insights from Developed and Developing Economies". **Journal of Tax Reform**, vol. 10, n. 1, 2024.

BRASIL. **Apresentação Audiência Pública n. 012/2019**. Brasília: ANTT, 2020a. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

BRASIL. **FINBRA/SICONFI**: Cartilha para extração de dados. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020b. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

BRASIL. **Sistema de Informações Contábeis e. Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **Finanças**: Procedimentos para otimizar a arrecadação municipal. Brasília: CNM, 2012. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

DINCECCO, M.; WANG, Y. "State capacity in historical political economy". *In*: JENKINS, J. A.; RUBIN, J. **The Oxford Handbook of Historical Political Economy**. Oxford: Oxford Press, 2022.

DONALDSON, D. “Railroads of the Raj: Estimating the impact of transportation infrastructure”. **American Economic Review**, vol. 108, 2018.

DONALDSON, D. “Railroads of the Raj: Estimating the impact of Transportation infrastructure”. **American Economic Review**, vol. 108, 2018.

GENNAIOLI, N. *et al*. “Growth in regions”. **Journal of Economic growth**, vol. 19, 2014.

HARADA, K. **ISS Doutrina e Prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. “PIB dos Municípios - base de dados 2010-2021”. **IBGE** [2023]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12/04/2025.

IMF - International Monetary Fund. **Fiscal Transparency Code**. Washington: International Monetary Fund, 2023.

IPSASB. “Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements”. **IPSASB** [2023]. Disponível em: <www.ipsasb.org>. Acesso em: 12/04/2025

JORNAL CONTABIL. “ISSQN: Saiba tudo sobre o funcionamento do imposto”. **Jornal Contábil** [2020]. Disponível em: <www.jornalcontabil.com.br>. Acesso em: 10/05/2025.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública**: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MATIC, R. “Fiscal decentralization and impact on economic growth in the Republic of Croatia”. **Zbornik Veleučilišta U Rijeci**, vol. 12, n. 1, 2024.

MERLINI, L. P.; CHAGAS, A. L. S. **Impacto do ISSQN sobre pedágios nas receitas e dispêndios municipais**: um estudo em painel espacial. São Paulo: Editora da USP, 2023.

OECD. **Fiscal Federalism 2022**: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 12/04/2025.

OECD. **Fiscal Federalism 2021**: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 12/04/2025.

PISCITELLI, R. B. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Editora Grupo GEN, 2019.

REZENDE, F. “Federalismo fiscal no Brasil”. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 15, 2023.

SLACK, E.; BIRD, R. M. **How to reform the property tax**: lessons from around the world. Toronto: Institute on Municipal Finance and Governance, 2015.

VAN ROMPUY, P. “Sub-national tax autonomy and deficits: Empirical results for 27 OECD countries”. **Regional Studies**, vol. 50, n. 7, 2016.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VII | Volume 23 | Nº 67 | Boa Vista|2025

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima