

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
DOUTORADO EM ECONOMIA

KERSSIA PREDA KAMENACH

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, ARRECADAÇÃO DO ISS  
E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ABORDAGEM  
ESPACIAL APLICADA A GOIÁS (2015 A 2021)

BRASÍLIA  
2025

KERSSIA PRED A KAMENACH

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, ARRECADAÇÃO DO ISS  
E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ABORDAGEM  
ESPACIAL APLICADA A GOIÁS (2015 A 2021)

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutor (a) pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Economia Política  
Orientador: Prof. Dr. José Luis Oreiro

BRASÍLIA  
2025

KERSSIA PRED A KAMENACH

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, ARRECADAÇÃO DO ISS  
E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ABORDAGEM  
ESPACIAL APLICADA A GOIÁS (2015 A 2021)

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutor (a) pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade de Brasília.

Área de concentração: Economia Política  
Orientador: Prof. Dr. José Luis Oreiro

EM: 15/12/ 2025

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Dr. José Luis da Costa Oreiro – Supervisor  
Universidade de Brasília

---

Professor Dr. Vander Mendes Lucas – Membro Interno da banca  
Universidade de Brasília

---

Professor Dr. Fabrício José Misso – Membro Externo da banca  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professora Dra. Tania Cristina Teixeira – Membro Externo da banca  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva da vida e por me permitir realizar tantos sonhos nesta existência. Agradeço por me conceder a oportunidade de errar, aprender e crescer; por Sua infinita paciência e amor, por Sua voz “invisível” que sempre me guiou nos momentos de incerteza e não me deixou desistir. Sou grata, sobretudo, por ter-me presenteado com uma família tão especial, alicerce fundamental em toda a minha trajetória.

Ao meu pai, Paulo Kamenach, por ser a base da nossa família, um homem íntegro e honesto, exemplo de caráter e retidão. Sua presença firme e amorosa foi essencial para que eu chegasse até aqui. À minha mãe, Cláudia Kamenach, dedico esta tese com todo o meu amor e gratidão. Sua força, carinho e fé foram o meu refúgio em cada etapa deste percurso. Ao meu esposo, Lindomar Matos, agradeço profundamente pelo apoio incondicional, pela compreensão nos momentos de ausência e pelo incentivo constante que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

Registro meu sincero agradecimento ao meu orientador, Prof. Dr. José Luiz Oreiro, e ao coorientador, Prof. Dr. Fabrício Missio, pela dedicação, paciência e pela orientação segura e generosa. Suas reflexões, críticas construtivas e senso prático foram essenciais para o amadurecimento deste estudo e para minha formação acadêmica.

Aos colegas do Conselho Federal de Economia, expressei minha gratidão pelas conversas, trocas de ideias e contribuições que, de maneira direta ou indireta, enriqueceram o desenvolvimento desta pesquisa.

A todos que, de alguma forma, estiveram presentes nesta jornada — com palavras de apoio, gestos de carinho ou incentivo silencioso —, o meu mais sincero muito obrigada.

## RESUMO

Esta tese analisa o papel da administração pública municipal como agente indutor do desenvolvimento econômico local, com ênfase na arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) e na influência da fiscalização, medida pela taxa de poder de polícia, sobre o desempenho econômico dos municípios goianos no período de 2015 a 2021. Partindo do princípio de que a autonomia fiscal constitui um dos pilares do federalismo e da capacidade de ação dos entes subnacionais, buscou-se investigar se o fortalecimento da gestão tributária pode promover ganhos efetivos de arrecadação e, consequentemente, de desenvolvimento. A pesquisa adota uma abordagem quantitativa, utilizando modelos de painel (efeitos fixos e aleatórios) e modelos espaciais — com destaque para o Modelo *Durbin Espacial* (SDM) —, de forma a capturar tanto os efeitos diretos das variáveis fiscais sobre o PIB *per capita* quanto os efeitos indiretos decorrentes da interação entre municípios vizinhos. O uso da econometria espacial permitiu compreender a dinâmica interdependente do desenvolvimento regional, revelando que a arrecadação tributária e a eficiência administrativa não se distribuem de maneira isolada no território, mas apresentam fortes vínculos espaciais. Os resultados empíricos confirmam a hipótese central de que o aumento da fiscalização está positivamente associado à elevação da arrecadação do ISS, e esta, por sua vez, exerce impacto significativo sobre o desempenho econômico municipal. Verificou-se que municípios com maior capacidade fiscal e administrativa apresentam níveis mais elevados de PIB *per capita*, indicando que a eficiência da gestão pública local é determinante para o desenvolvimento. Além disso, a presença de efeitos espaciais significativos demonstra que o desempenho de um município repercute sobre seus vizinhos, evidenciando a importância de políticas regionais articuladas e cooperativas. Do ponto de vista teórico, a tese reforça o argumento de que o desenvolvimento local depende não apenas da base produtiva, mas também da qualidade institucional e da capacidade de governança fiscal. A atuação municipal eficaz no exercício do poder de polícia e na gestão do ISS revela-se elemento central para o fortalecimento do federalismo e para a redução das desigualdades regionais. Em suma, o estudo demonstra que a política tributária, quando conduzida com eficiência e responsabilidade, é instrumento essencial para a promoção de um desenvolvimento econômico local sustentável, equitativo e financeiramente autônomo.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; Arrecadação tributária; Fiscalização municipal; Imposto Sobre Serviços (ISS).

## ABSTRACT

This thesis analyzes the role of municipal public administration as an agent that fosters local economic development, focusing on the collection of the Service Tax (ISS) and the influence of tax enforcement — measured by the police power fee — on the economic performance of municipalities in the state of Goiás, Brazil, between 2015 and 2021. The study is based on the premise that fiscal autonomy is one of the pillars of federalism and that strengthening administrative and enforcement capacity is essential for consolidating local governance and promoting regional development. The research adopts a quantitative and empirical approach, applying panel data models and spatial econometric models, particularly the Spatial Durbin Model (SDM), to capture both the direct and indirect effects of tax collection on municipal GDP *per capita*. Spatial econometrics enabled the identification of interdependencies among municipalities, showing that fiscal and economic performance are not isolated phenomena but rather part of spatial and institutional patterns that shape regional development in Goiás. The results confirm the central hypothesis that stronger fiscal enforcement positively affects ISS revenue and, consequently, municipal economic development. Municipalities with greater administrative and fiscal capacity show better economic performance, underscoring that management efficiency is a key determinant of local development. Furthermore, the presence of spatial spillover effects reveals that a municipality's fiscal performance can influence that of its neighbors, highlighting the need for cooperative and regionally integrated public policies. From a theoretical and institutional perspective, the thesis demonstrates that local development depends not only on productive expansion but also on sound fiscal structures and efficient public management practices. The consolidation of ISS revenue, together with modern and transparent fiscal enforcement, contributes to reducing regional inequalities, expanding financial autonomy, and strengthening public investment capacity. Therefore, municipal tax administration, when guided by efficiency and fiscal justice, stands as a strategic vector for sustainable economic and social development at the local and regional levels.

**Keywords:** Economic development; Tax collection; Municipal enforcement; Service Tax (ISS).

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Principais Teorias em Economia Regional .....	11
Figura 2 - Arranjos Produtivos Locais Brasileiros .....	15
Figura 3 – Estrutura Hierárquica do Federalismo Fiscal Brasileiro .....	47
Figura 4 - Modelo Conceitual da Relação entre Fiscalização, Arrecadação Tributária e Desenvolvimento Municipal.....	59

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Municípios que participam e não participam de consórcio público por região e Estado .....	34
Tabela 2 - Os principais impostos na reforma tributária de 1965/1967 .....	40
Tabela 3 - Competências Tributárias 1967/1988.....	41
Tabela 4 - Evolução normativa e redistributiva dos Fundos de Participação dos Entes Subnacionais (1965–1988) .....	45
Tabela 5 - Participação do ISS e do FPM na Receita Correntes dos Municípios Brasileiro (2013 a 2023) .....	66
Tabela 6 - Descrição das variáveis e sinais esperados.....	70
Tabela 7 - Resultados dos Modelos de Dados em Painel com Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios (2015–2021).....	92
Tabela 8 - Coeficientes com Erros Padrão Robustos à Heterocedasticidade .....	94
Tabela 9 - Resultados do Modelo de Dados em Painel com Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios – Fiscalização.....	96
Tabela 10 - Coeficientes com Erros Padrão Robustos à Heterocedasticidade .....	97
Tabela 11 - Resultados do Modelo de Efeitos Fixos Individuais SDM (2015–2021)..	104
Tabela 12 - Resultados dos Efeitos Direto, Indireto e Total do modelo SDM.....	105
Tabela 13 - Estatística Descritiva das variáveis do modelo .....	116
Tabela 14 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores em População (2021) .....	117
Tabela 15 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores PIB per capita em Goiás (2021) .....	118
Tabela 16 - 15 maiores Municípios em Arrecadação do ISS no Estado de Goiás (2021) .....	119
Tabela 17 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores ISS per capita em Goiás (2021) .....	120
Tabela 18 - Ranking dos 10 maiores Municípios do Estado de Goiás por VAB (2021) .....	121
Tabela 19 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Serviço em Goiás (2021) .....	122
Tabela 20 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Indústria em Goiás (2021) .....	123
Tabela 21 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Agropecuário em Goiás (2021) .....	124
Tabela 22 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Administração Pública em Goiás (2021) .....	125
Tabela 23 - Municípios com os 10 maiores IDM na área de Educação em Goiás (2021) .....	126
Tabela 24 - Municípios com os 10 menores IDM na área de Educação em Goiás (2021) .....	126
Tabela 25 - Municípios com os 10 maiores IDM na área da Saúde em Goiás (2021) .	127
Tabela 26 - Municípios com os 10 menores IDM na área da Saúde em Goiás (2021)	127
Tabela 27 - Municípios com os 10 maiores IDM na área do Trabalho em Goiás (2021) .....	128
Tabela 28 - Municípios com os 10 menores IDM na área do Trabalho em Goiás (2021) .....	128
Tabela 29 - Correlação entre todas as variáveis do modelo .....	129



Tabela 30 – Os 10 maiores municípios com maior variação no ISS após a Projeção do ISS a partir do coeficiente econométrico - 2021 .....	131
Tabela 31 - Os 10 menores municípios com maior variação no ISS após a Projeção do ISS a partir do coeficiente econométrico - 2021 .....	131
Tabela 32 - Testes de Dependência Espacial (2015 e 2021) .....	133

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Quadro Resumo dos Componentes do IFDM .....	111
Quadro 2 - Municípios da Amostra por Região de planejamento .....	112

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação percentual da União, Estados e Municípios na arrecadação tributária total (2013–2023).....	43
Gráfico 2 - Repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) por Unidade Federativa em 2023 (valores nominais em R\$ bilhões) .....	48
Gráfico 3 - Evolução dos Repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) – Brasil, 2008 a 2023 (valores nominais em R\$ bilhões).....	49
Gráfico 4 - Distribuição Percentual das Fontes de Receita Pública – Brasil, 2023.....	50
Gráfico 5 - Evolução das Receitas Municipais no Brasil (2013–2023) .....	55
Gráfico 6 - Participação do ISS e do FPM na Receita Corrente dos Municípios Brasileiros (média 2013 a 2023).....	56
Gráfico 7 - Correlação entre a Fiscalização Municipal e a Receita de ISS (2013 - 2023) .....	58
Gráfico 8 – Distribuição Populacional do Estado de Goiás por Região de Planejamento (2021) .....	74
Gráfico 9 - Correlação da variável dependente PIB_per_capita com as demais.....	89
Gráfico 10 - Dispersão de Moran - PIB per capita (2015) .....	100
Gráfico 11 - Dispersão de Moran - PIB per capita (2021) .....	100

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Quantidade de Municípios por Estado – Brasil.....	54
Mapa 2 - População nos Municípios de Goiás - 2021 .....	75
Mapa 3 - Distribuição Espacial do PIB per capita nos Municípios de Goiás – 2021.....	76
Mapa 4 - Arrecadação per capita de ISS nos Municípios de Goiás – 2021 .....	78
Mapa 5 - Setor Econômico Predominante nos Municípios Goianos – Classificação por Valor Adicionado Bruto (2021).....	79
Mapa 6 - Distribuição Espacial do VAB do Setor de Serviços nos Municípios de Goiás (2021) .....	81
Mapa 7 - Distribuição Espacial do VAB do Setor Industrial nos Municípios de Goiás (2021) .....	82
Mapa 8 - Distribuição Espacial do VAB do Setor Agropecuário nos Municípios de Goiás (2021) .....	83
Mapa 9 - Distribuição Espacial do VAB Administração Pública nos Municípios de Goiás (2021) .....	84
Mapa 10 - Índice de Desenvolvimento Municipal – Dimensão Educação/ Saúde/ Mercado de Trabalho (2021) .....	88
Mapa 11 - PIB per capita - Municípios de Goiás (2015).....	102
Mapa 12 - PIB per capita - Municípios de Goiás (2021).....	102
Mapa 13 - Resíduos do Modelo Espacial SDM por Municípios em Goiás.....	106

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO GERAL .....	1
2. UMA RESENHA DA LITERATURA EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO .....	5
2.1 Introdução .....	6
2.2 Teorias do Desenvolvimento Regional .....	8
2.2.1 Políticas regionais <i>top-down</i> : perspectiva keynesiana .....	15
2.2.2 Abordagem <i>Bottom-up</i> : Desenvolvimento Regional Endógeno .....	20
2.3 A importância dos municípios no processo de desenvolvimento regional.....	22
2.4 Considerações Finais.....	29
2.5 Referências bibliográficas .....	31
Apêndice A.....	34
3. FEDERALISMO FISCAL, AUTONOMIA MUNICIPAL E CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO .....	35
3. 1 Introdução .....	36
3.2. Sistema Tributário Brasileiro .....	38
3.2.1 A Descentralização da Primeira República (1889–1930) .....	38
3.2.2 Centralização e Industrialização (1930–1964) .....	39
3.2.3 A Reforma Centralizadora do Regime Militar (1965/1967) .....	40
3.2.4 A Constituição de 1988: Marco da Descentralização e Autonomia Subnacional .....	41
3.3 O Federalismo Brasileiro .....	44
3.3.1 Fundamentos Teóricos e Conceituais.....	44
3.3.2 A Descentralização Pós-1988 e o Descompasso Fiscal .....	46
3.3.3 O Papel das Transferências e a Questão da Equalização .....	47
3.4. Os Municípios: Autonomia, Receitas e Fiscalização .....	51
3.4.1 A autonomia municipal na Constituição de 1988 .....	51
3.4.2 A estrutura das receitas municipais .....	53
3.4.3 O papel do ISS e a importância da fiscalização municipal .....	57
3.5. Goiás: Contexto Regional e Capacidade Arrecadatória Municipal.....	59
3.6. Considerações Finais.....	62
3.7. Referências Bibliográficas .....	64
Apêndice A.....	66
4. IMPACTOS DA ARRECADAÇÃO DO ISS SOBRE A RENDA <i>PER CAPITA</i> : UMA ANÁLISE ESPACIAL NOS MUNICÍPIOS GOIANOS .....	67
4.1 Introdução .....	68
4.2 Caracterização dos dados utilizados.....	69
4.2.1 Descrição da Base de Dados .....	69

4.2.2 Estatísticas Descritivas .....	72
4.2.3 Análise Exploratória Espacial .....	73
4.2.4 Análise de Correlação .....	89
4.3 METODOLOGIA ECONOMETRICA.....	90
4.3.1 Modelos de Paineis Tradicionais .....	90
4.3.2 Resultados do modelo em painéis.....	91
4.3.3 Efeitos da Fiscalização sobre a Arrecadação: Evidências a partir do Painel Desbalanceado.....	94
4.3.4 Análise Exploratória de Dados Espaciais.....	99
4.3.5 Resultado do modelo de dependência espacial .....	103
4.4 Considerações Finais.....	107
4.5. Referências Bibliográficas .....	109
Anexo A .....	111
Apêndice A.....	112
Apêndice B.....	116
Apêndice C.....	117
Apêndice D.....	118
Apêndice E .....	119
Apêndice F .....	121
Apêndice G.....	122
Apêndice H.....	126
Apêndice I .....	129
Apêndice J .....	130
5. CONCLUSÃO GERAL .....	134

## 1. INTRODUÇÃO GERAL

O desenvolvimento econômico local tem se tornado um dos principais eixos de reflexão das políticas públicas contemporâneas, sobretudo diante da crescente complexidade das relações federativas e da necessidade de fortalecimento das administrações municipais. A dinâmica de crescimento das economias regionais e urbanas passou a depender não apenas de incentivos externos ou de políticas centralizadas, mas também da capacidade interna de gestão, planejamento e inovação dos governos locais. Nesse contexto, compreender o papel da administração pública municipal na promoção do desenvolvimento torna-se essencial para o avanço de estratégias sustentáveis de crescimento econômico e social.

Até meados da década de 1970, prevaleciam políticas regionais de caráter *top-down*, orientadas pela lógica keynesiana e voltadas à redução das desigualdades inter-regionais. A partir desse período, contudo, ocorreu uma inflexão teórica e prática no campo das políticas regionais, que passaram a adotar uma abordagem *bottom-up*, centrada na valorização das potencialidades locais e na capacidade endógena das regiões de promover o próprio desenvolvimento. Essa mudança conceitual inaugurou uma fase em que a cooperação institucional, a inovação e a competitividade passaram a ocupar posição de destaque nas agendas de desenvolvimento territorial.

Nesse novo cenário, o município assume papel protagonista. As políticas regionais deixam de ser meros instrumentos de compensação e passam a ser concebidas como estratégias de empoderamento territorial, nas quais os governos locais se tornam agentes fundamentais da transformação socioeconômica. Ao lado de atores privados, comunitários e institucionais, as administrações municipais adquirem protagonismo na formulação de políticas públicas voltadas à geração de emprego, ao fortalecimento do tecido empresarial e à dinamização da economia local.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consolidou esse movimento ao estabelecer um modelo de federalismo cooperativo e descentralizado, conferindo aos municípios status de ente federado e ampliando sua autonomia política, administrativa e fiscal. Essa descentralização, contudo, veio acompanhada de novas responsabilidades, especialmente nas áreas sociais, exigindo dos governos locais maior capacidade de gestão e eficiência arrecadatória. Assim, o fortalecimento das finanças públicas municipais passou a ser

condição necessária para a sustentabilidade das políticas públicas e para a consolidação da autonomia local.

Apesar dos avanços institucionais, a maioria dos municípios brasileiros ainda enfrenta restrições fiscais severas, caracterizadas pela dependência de transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Essa dependência reduz a margem de planejamento e investimento autônomo, limitando a implementação de políticas estruturantes e comprometendo o potencial de desenvolvimento local. Nesse contexto, a melhoria da arrecadação própria, especialmente por meio de instrumentos de fiscalização tributária, torna-se um eixo estratégico para o fortalecimento da capacidade fiscal e administrativa dos governos locais.

Entre os tributos de competência municipal, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) destaca-se como a principal fonte de receita própria e como instrumento potencial de estímulo ao desenvolvimento. Sua relevância decorre não apenas da representatividade no orçamento municipal, mas também da vinculação direta com o dinamismo do setor de serviços — um dos pilares da economia urbana contemporânea. Contudo, a efetividade arrecadatória do ISS depende da capacidade administrativa e fiscalizatória dos municípios, bem como de sua aptidão para combater a evasão e aprimorar a eficiência na gestão tributária.

A partir dessa perspectiva, a presente tese busca responder ao seguinte problema central: de que forma a fiscalização tributária influencia a arrecadação do ISS e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico municipal? Parte-se da hipótese de que a intensificação da fiscalização, mensurada pela taxa de poder de polícia, exerce um efeito positivo sobre a arrecadação do ISS, e que esta, por sua vez, impacta o desenvolvimento econômico local, medido pela renda *per capita* dos municípios. Essa relação estabelece um elo conceitual e empírico entre eficiência fiscal e desempenho econômico, sustentando a ideia de que a gestão tributária é um vetor do desenvolvimento local.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a influência da fiscalização tributária sobre a arrecadação do ISS e seus impactos no desenvolvimento econômico dos municípios goianos, no período de 2015 a 2021. Para tanto, são adotadas abordagens teórica e empírica complementares. A primeira parte da tese dedica-se à revisão conceitual sobre desenvolvimento regional, gestão pública e sistema tributário municipal, estabelecendo os fundamentos que orientam a análise. A segunda parte aplica métodos econométricos



para testar empiricamente as relações propostas entre fiscalização, arrecadação e desenvolvimento.

A principal contribuição para a literatura consiste em oferecer uma análise integrada entre os campos da economia regional e da administração pública municipal, articulando teoria, evidência empírica e métodos quantitativos avançados. O diferencial deste estudo reside em três dimensões complementares: (i) a abordagem interdisciplinar que relaciona desenvolvimento econômico local e gestão tributária; (ii) a incorporação da variável fiscalização, representada pela taxa de poder de polícia, como indicador de eficiência arrecadatória; e (iii) a utilização de modelos de econometria espacial, capazes de captar as interdependências entre municípios e permitir inferências mais robustas sobre os efeitos do ISS na renda *per capita*.

Do ponto de vista metodológico, o estudo utiliza dados dos 246 municípios goianos, com foco em um painel balanceado de 207 municípios entre 2015 e 2021, obtidos de fontes oficiais como IBGE, Siconfi e Firjan. São aplicados modelos econométricos de efeitos fixos e aleatórios e, posteriormente, o Modelo Durbin Espacial (SDM), adequado para captar efeitos de transbordamento entre regiões vizinhas. Os testes de Moran's I e *Lagrange Multiplier* (LM) orientam a escolha do modelo mais apropriado, garantindo a consistência estatística das estimativas.

A variável dependente do estudo é o PIB *per capita* municipal, utilizado como proxy do desenvolvimento econômico local. As variáveis explicativas principais são o ISS *per capita* e a taxa de poder de polícia, representando a arrecadação e a fiscalização tributária, respectivamente. Como variáveis de controle, incluem-se indicadores demográficos e produtivos — população, Valor Adicionado Bruto (VAB) dos setores de serviços, indústria, agropecuária e administração pública —, além dos índices de desenvolvimento municipal (IDM) nas dimensões educação, saúde e trabalho.

A especificação espacial é justificada pela existência de interdependência econômica entre os municípios, sobretudo em um estado como Goiás, cuja estrutura produtiva e rede urbana são marcadas por fluxos intensos de serviços, trabalho e investimentos. Ao incorporar essas relações espaciais, a econometria aplicada torna-se mais realista e abrangente, permitindo identificar efeitos diretos, indiretos e totais das políticas fiscais sobre o desenvolvimento regional. Essa abordagem oferece um avanço metodológico

relevante em relação a estudos tradicionais que tratam os municípios como unidades isoladas.

Além da inovação metodológica, esta tese busca aprofundar o debate sobre a autonomia fiscal local. Argumenta-se que a descentralização formal prevista na Constituição não garante, por si só, independência financeira efetiva. Essa autonomia depende da capacidade de os municípios ampliar suas bases tributárias, combater a evasão fiscal e aprimorar a fiscalização. A eficiência arrecadatória, portanto, não é apenas uma questão contábil, mas um componente essencial do planejamento estratégico municipal e da sustentabilidade das políticas públicas.

Ao relacionar a fiscalização tributária à capacidade de financiamento das políticas locais, esta pesquisa reforça a ideia de que a administração pública municipal pode atuar como agente indutor do desenvolvimento, promovendo inclusão produtiva, geração de renda e melhoria da qualidade de vida. O fortalecimento da arrecadação do ISS, associado à boa governança fiscal, amplia o potencial de investimento em infraestrutura, educação e serviços públicos, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico local.

A estrutura desta tese foi organizada em três capítulos principais. O Capítulo I, intitulado Desenvolvimento Regional e Urbano: Administração Pública Municipal como Fomentadora do Desenvolvimento Econômico Local, apresenta a revisão teórica e conceitual sobre o papel das administrações municipais no processo de desenvolvimento. O Capítulo II, Estrutura Constitucional dos Municípios e Sistema Tributário, analisa o arcabouço legal e institucional que regula o funcionamento do sistema tributário municipal, com destaque para a fiscalização e a aplicação da taxa de poder de polícia. Por fim, o Capítulo III, Impactos da Arrecadação do ISS sobre a Renda *Per capita*: uma Análise Espacial nos Municípios Goianos, desenvolve a abordagem empírica e apresenta os resultados dos modelos econométricos e espaciais aplicados.

Dessa forma, o estudo propõe-se a contribuir tanto para o avanço teórico da literatura sobre desenvolvimento regional quanto para a formulação de políticas públicas mais eficientes no âmbito municipal. Ao demonstrar empiricamente como a fiscalização tributária pode reforçar a capacidade arrecadatória e, consequentemente, o desenvolvimento econômico, esta tese reafirma a relevância da gestão pública local como instrumento de transformação territorial e de fortalecimento do pacto federativo brasileiro.

## **2. UMA RESENHA DA LITERATURA EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

### **Resumo**

Este capítulo tem como objetivo analisar a evolução das teorias de desenvolvimento regional e urbano, destacando a gestão pública municipal como um elemento estratégico essencial para impulsionar o desenvolvimento regional. Os municípios, por concentrarem os principais agentes econômicos e sociais, desempenham um papel central na implementação de políticas públicas voltadas ao crescimento sustentável e à redução das desigualdades territoriais. Ao longo da análise, são apresentados diversos estudos que evidenciam a importância dos municípios no desenvolvimento econômico regional, além de pesquisas que exploram os desafios enfrentados pela gestão municipal na formulação e implementação de estratégias eficazes. Entre esses desafios, merece destaque a limitação financeira, tema que será aprofundado no segundo capítulo.

### **Abstract**

This chapter aims to analyze the evolution of regional and urban development theories, highlighting municipal public management as an essential strategic element to boost regional development. Municipalities, as they concentrate the main economic and social agents, play a central role in the implementation of public policies aimed at sustainable growth and the reduction of territorial inequalities. Throughout the analysis, several studies are presented that highlight the importance of municipalities in regional economic development, in addition to research that explores the challenges faced by municipal management in the formulation and implementation of effective strategies. Among these challenges, financial limitations deserve to be highlighted, a topic that will be delved into in depth in the second chapter.

**Palavra-Chave:** Desenvolvimento regional; setor público; gestão municipal

**Keywords:** Regional development; public sector; municipal management

## 2.1 Introdução

Desde a década de 1820, já se encontram teorias voltadas para o desenvolvimento regional. Contudo, a revisão dessas teorias revela uma clara divisão temporal a partir da década de 1970, marcada por crises econômicas e avanços tecnológicos significativos — como os choques do petróleo e o advento da microeletrônica. Na década de 1990, o foco das discussões deslocou-se para o desenvolvimento local e para a formulação de políticas descentralizadas, influenciadas pela globalização capitalista, pela política regional europeia e pelos desafios decorrentes da saturação dos distritos industriais. Essas transformações foram impulsionadas por novas exigências, como a adaptação à produção flexível das multinacionais, o fortalecimento da interação estratégica entre os setores público e privado, e a crescente necessidade de incorporar dimensões ambientais e sociais ao debate sobre o desenvolvimento.

Até meados dos anos 1970, prevaleciam políticas regionais de caráter top-down, com ênfase na demanda e na correção das disparidades inter-regionais, seguindo a lógica do modelo keynesiano. A partir desse período, as políticas passaram a adotar uma abordagem bottom-up, caracterizada pela descentralização e pelo foco na produtividade endógena das economias regionais e locais. Essa virada conceitual resultou nas chamadas políticas voltadas para a competitividade, centradas na capacidade interna de inovação e de articulação institucional das regiões, promovendo um ambiente mais dinâmico e competitivo.

Nesse contexto, o desenvolvimento regional passou a ser compreendido como um esforço das sociedades locais na formulação de políticas próprias, nas quais a região se torna protagonista de seu processo de desenvolvimento. Esse enfoque reforça a importância da participação ativa das comunidades locais na identificação de suas necessidades e potencialidades. As políticas regionais, assim, tornam-se instrumentos de empoderamento territorial, buscando um desenvolvimento mais inclusivo, sustentável e adaptado às especificidades de cada localidade. A cooperação entre diferentes atores — públicos, privados e comunitários — é, portanto, fundamental para o êxito desse processo.

Sob a ótica das políticas regionais top-down, a gestão municipal emerge como peça-chave no cenário do desenvolvimento regional. Embora inicialmente tenha desempenhado um papel executor das diretrizes definidas por instâncias superiores, a administração municipal gradualmente passou a exercer uma função estratégica,

adaptando e articulando políticas de forma contextualizada. Por meio de iniciativas próprias, os governos locais são capazes de impulsionar o progresso econômico de suas comunidades, criando empregos, fortalecendo o tecido empresarial e promovendo investimentos em infraestrutura essencial.

Diversos modelos teóricos de desenvolvimento regional — como os de Von Thünen (1826), Schumpeter (1911), Isard (1956), Perroux (1955) e Piore e Sabel (1964) — contribuíram para compreender os mecanismos de crescimento e especialização espacial. Entretanto, há uma lacuna na literatura quanto à importância da gestão pública municipal nesse processo. É no âmbito municipal que se encontram famílias, empresas e a execução das políticas públicas formuladas pelos governos federal e estadual. Assim, uma gestão pública municipal eficiente não apenas implementa políticas, mas também promove o desenvolvimento econômico local, incentivando a produção, combatendo a pobreza e a marginalização, e favorecendo a integração social, conforme previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Os municípios, enquanto unidades fundamentais da federação, desempenham papel decisivo na formulação e execução de políticas públicas que impactam diretamente a economia e o bem-estar da população local. Exemplos internacionais reforçam essa relevância — como o caso de Bilbao, na Espanha, cujo planejamento urbano e investimentos estratégicos transformaram a economia local e se tornaram referência de reestruturação territorial bem-sucedida.

Apesar disso, a gestão municipal enfrenta desafios significativos, sobretudo no campo das finanças públicas, especialmente quanto à arrecadação própria. Em muitos casos, a dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) limita a autonomia financeira e a capacidade de planejamento de longo prazo. Essa restrição compromete a sustentabilidade das políticas públicas e a efetividade das ações voltadas ao desenvolvimento econômico.

Dessa forma, este capítulo contribui para a literatura sobre desenvolvimento regional ao realizar uma revisão teórica que evidencia o papel do município como agente de transformação econômica e social. Argumenta-se que a gestão fiscal eficiente, ancorada em instrumentos como a fiscalização tributária e o fortalecimento da arrecadação do ISS, constitui elemento essencial para o dinamismo econômico local e a redução da dependência de transferências intergovernamentais.

O objetivo geral do capítulo é, portanto, compreender o papel dos municípios como agentes catalisadores do desenvolvimento local, destacando a relevância de suas políticas públicas, sua capacidade de gestão e os desafios estruturais que enfrentam. Por meio dessa análise, busca-se demonstrar como a ação municipal — especialmente no campo fiscal — pode gerar condições mais favoráveis ao crescimento econômico e à melhoria do bem-estar social.

Este capítulo está organizado em duas partes: na primeira, apresenta-se o marco teórico do desenvolvimento regional, enfatizando sua evolução e principais contribuições conceituais; na segunda, discute-se a relevância do município no contexto do desenvolvimento econômico local, abordando sua lógica decisória, os resultados de suas políticas e os obstáculos que limitam sua atuação. Por fim, são tecidas considerações que sintetizam as implicações teóricas e práticas dessa discussão.

## **2.2 Teorias do Desenvolvimento Regional**

Antes de apresentar as produções teóricas em economia regional, é necessário enfrentar os desafios metodológicos relacionados à definição do próprio objeto de análise deste ramo da ciência econômica, uma vez que não existe uma definição universalmente aceita de “região”. Segundo Higgins (1969, apud Ferreira, 1989), esse fracasso reflete o simples fato de que nenhum conceito de região pode satisfazer simultaneamente geógrafos, cientistas políticos, economistas, antropólogos, entre outros.

Segundo Cavalcante (2015), se o conceito de região for entendido simplesmente como espaços territorialmente delimitados, *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, poderia ser considerada parte da produção teórica da economia regional, já que as nações, em essência, são agrupamentos humanos geralmente fixados em um território.

As dificuldades na delimitação do objeto de estudo da economia regional, juntamente com a falta de um tratamento sistemático das diferentes abordagens sobre o tema, constituem um obstáculo às pesquisas que buscam estabelecer relações de causalidade entre o desenvolvimento de regiões subnacionais e ações específicas de intervenção. Apesar destes obstáculos a literatura apresenta três grandes conjuntos teóricos no quais se baseiam os estudos de economia regional.

O primeiro conjunto de teóricos tem foco nas teorias clássicas da localização sendo o primeiro trabalho apresentado por Von Thünen (1826): *Der isolierte Staat*. Seguindo de Weber (1909): *Über den Standort der Industrien*, Christaller (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Losch (1940): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft* e Isard (1956): *Location and Space Economy*. Os autores citados buscaram, de modo geral, destacar as decisões sob a perspectiva da firma que levando em conta o papel dos custos de transporte, procura determinar a sua localização ótima.

O segundo conjunto baseia-se nas teorias de desenvolvimento regional, com ênfase nos fatores de aglomeração, influenciadas pelas abordagens marshalliana e keynesiana, na década de 1950. Segundo Cavalcante (2015) é desafiador obter um registro definitivo sobre o primeiro autor a abordar explicitamente a questão da aglomeração de atividades como um fator determinante para a localização de novas iniciativas e, conseqüentemente, para o crescimento econômico. Apesar dessa dificuldade, a maior parte dos estudiosos tende a reconhecer as ideias de Alfred Marshall (1842-1924) como pioneiras nesse contexto.

Neste segundo conjunto de teóricos as principais referências que destacaram o desenvolvimento de espaços subnacionais incluem Perroux (1955) no qual apresentou a teoria dos Pólos de Crescimento, a qual propõe que o desenvolvimento econômico não se distribui de maneira homogênea, mas se concentra em pólos ou centros de crescimento, que exercem influência sobre as regiões adjacentes, frequentemente impulsionados por indústrias dinâmicas. Myrdal (1957) elaborou a teoria da Causação Circular e cumulativa, enfatizando que os processos econômicos tendem a reforçar-se mutuamente, gerando ciclos de expansão ou retração. Em sua exposição as regiões mais desenvolvidas atraem maior volume de investimentos e recursos, enquanto as menos desenvolvidas enfrentam crescentes dificuldades, o que aprofunda as disparidades regionais (DUARTE 2013, pág 7-8).

O terceiro teórico deste segundo conjunto é Hirschman (1958) quem formulou a Teoria do Desenvolvimento Desequilibrado, defendendo que o desenvolvimento econômico ocorre de forma desigual, o que pode ser benéfico. Segundo Hirschman, investimentos iniciais em setores estratégicos podem desencadear efeitos em cadeia, promovendo o crescimento de outros setores e regiões (DUARTE 2013, pág 9). Essas teorias são também conhecidas como Políticas Regionais '*top-down*'.

O terceiro conjunto teve influências marshalliana e sobretudo shumpeteriana, sendo destaque os trabalhos Piore e Sabel (1964) no qual introduziram o conceito de Distritos Industriais, que se refere a áreas geográficas onde pequenas e médias empresas se aglomeram e colaboram, criando um ambiente de inovação e flexibilidade produtiva. Storper e Scott (1988) exploraram a Organização Industrial e como a localização das indústrias é influenciada por fatores como a inovação tecnológica, a estrutura de mercado e as políticas públicas; e Krugman (1991) no trabalho sobre Retornos Crescentes e Geografia Econômica, trouxe uma nova perspectiva para a teoria econômica ao incorporar os efeitos de escala e a localização das atividades econômicas.

Este terceiro conjunto de teóricos da teoria do desenvolvimento regional destacam a importância das interações entre empresas, a inovação e os retornos crescentes para o desenvolvimento econômico regional. Eles fornecem uma base teórica para entender como as regiões podem se especializar e prosperar através da colaboração e da concentração de atividades econômicas (CAVALCANTE 2015, pág. 17).

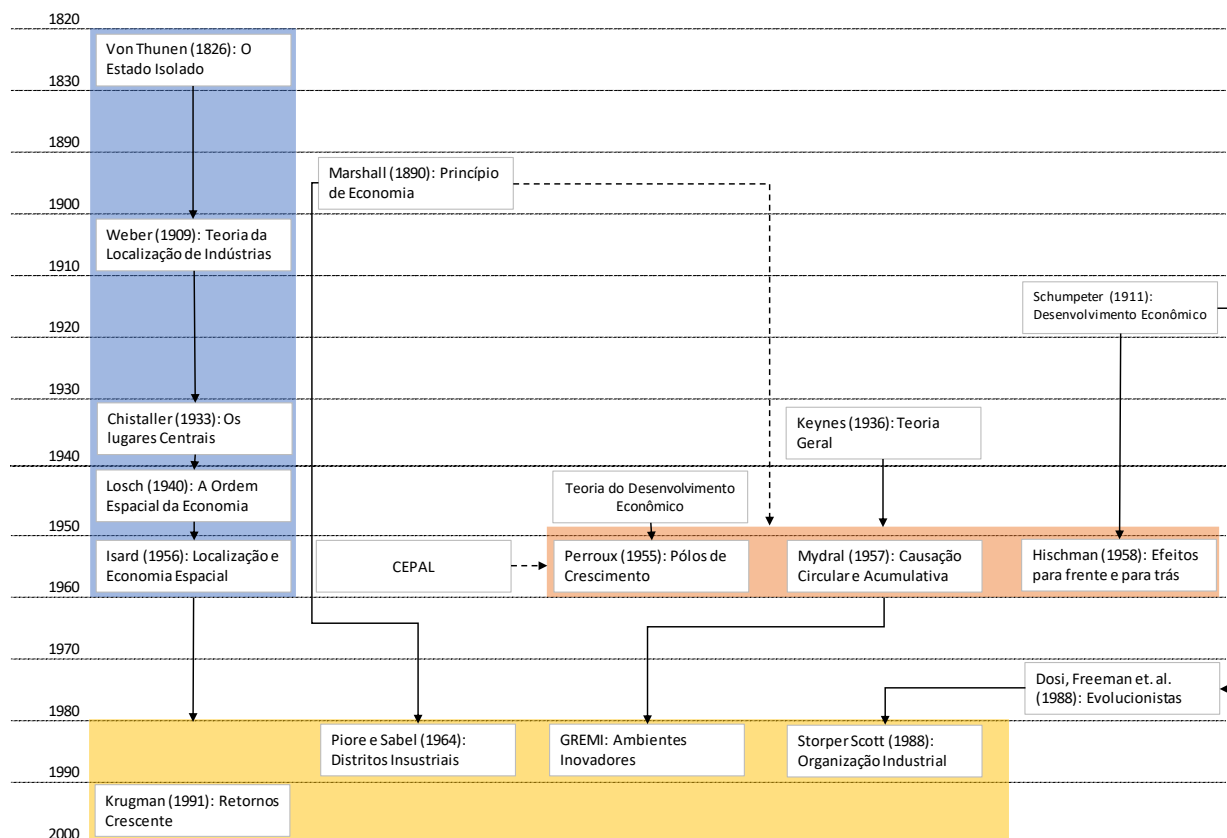
Cavalcante (2015) esquematiza as principais correntes de pensamento sobre o tema, considerando o período de 1820 a 2000. O diagrama busca destacar três grandes conjuntos teóricos e suas principais influências, representadas por setas<sup>1</sup> e ordem cronológicas tomando-se como base o ano da publicação do trabalho.

---

<sup>1</sup> As setas contínuas representam influências julgadas como diretas e explícitas, enquanto as setas tracejadas indicam influências percebidas como indiretas ou apenas implícitas. Alguns autores e correntes teóricas, embora não tivessem a economia regional como foco central de suas análises, acabaram exercendo influências relevantes nos conjuntos teóricos indicados.



**Figura 1 - Principais Teorias em Economia Regional**



Fonte: Cavalcante (2015, pág. 5)

A partir da década de 1950, essas teorias passaram a inspirar políticas públicas de desenvolvimento regional e estudos analíticos objetivando aferir os seus graus de adequação à realidade. Com o passar do tempo, começaram a ser observados esforços para a incorporação de modelos e abordagens que pudessem dar conta dos novos padrões de produção baseados na automação integrada flexível, ou seja, uma adaptação rápida e eficiente de sistemas automatizados para atender às mudanças nas demandas de produção e dos movimentos de abertura comercial e desregulamentação econômica. Parece ser justamente neste momento que a produção teórica em economia regional assume um caráter mais interdisciplinar e os textos passam a incluir uma quantidade cada vez maior de referências, dificultando a tarefa de se estabelecer um fluxo contínuo na evolução do pensamento (CAVALCANTE, 2015 pág. 5).

As primeiras referências a partir de meados dos anos 70 e início dos anos 80 tratam o desenvolvimento como sendo impulsionado pela industrialização difusa, refletindo sobre a emergência de modelos de desenvolvimento industrial baseados em pequenas

empresas e em regiões periféricas. Esses modelos foram apresentados por autores como Becattini (1975; 1989; 1990), Garofoli (1978; 1981), e Fuà e Zacchia (1983).

A industrialização difusa<sup>2</sup> foi analisada a partir de uma visão teórica que integrava um esquema analítico composto por três dimensões: sociedade, território e formas de organização produtiva. Este modelo analítico abrange a esfera econômica (relações entre empresas), a esfera social (características da estrutura social e condições para a coesão social) e a esfera territorial (organização do território e estrutura de governança local).

Diniz e Crocco (2006) destacam que, nesse contexto, observa-se uma clara transição na estrutura das políticas regionais adotadas. Até meados dos anos 1970, prevaleciam políticas regionais *top-down*, com ênfase na demanda e na correção das disparidades de renda inter-regionais, típicas do modelo keynesiano. Após esse período, o desenho das políticas regionais passou a se basear na abordagem *bottom-up*, caracterizada pela descentralização e pelo foco na produtividade endógena das economias regionais e locais, conhecidas como políticas voltadas para a competitividade.

Para fins de recorte temporal, a partir da década de 1980 considerar-se-ão quatro vertentes teóricas principais do chamado ‘Novo Regionalismo’ ou uma ‘Nova Ortodoxia’ que tem como foco de observação, teorização e análise, o local, a região ou território<sup>3</sup>.

A década de 1990 foi marcada pela relevância da temática do desenvolvimento local e das políticas descentralizadas em razão da estratégia europeia de reforçar os programas de descentralização para as regiões. Houve pelo menos três vetores principais para que essas mudanças ocorressem nesse período. Primeiro, a globalização capitalista e a produção flexível<sup>4</sup> das empresas ou corporações multinacionais impuseram novos

---

<sup>2</sup>Para Tapia (2005, pág. 134) a industrialização difusa e os distritos industriais foram interpretadas como processos espontâneos, fruto da combinação de diversos fatores internos favoráveis e catalisadores externos. refere-se ao surgimento de núcleos diferenciados de atividade industrial em múltiplos países ou regiões. Esses núcleos não seguem um padrão uniforme e podem estar dispersos geograficamente.

<sup>3</sup> De acordo com DALLABRIDA (2010, pág. 112) traz uma abordagem que têm como referência básica o conceito de distrito industrial marshalliano; regulacionistas; neoshumpeterianas ou de economia evolucionárias e institucionalistas e/ou neoinstitucionalista.

<sup>4</sup> A produção flexível está relacionada ao processo produtivo adaptável para responder de forma mais ágil às mudanças de mercado e demanda dos consumidores, no qual permite variar a produção de diferentes produtos em menor tempo, quantidade e custo. Para David Harvey em sua obra *The Condition of Postmodernity* (1989), a flexibilidade produtiva é uma resposta ao novo estágio de acumulação capitalista

desafios aos distritos industriais. Segundo, a política regional europeia estimulou o desenvolvimento local por meio de novas políticas públicas e arranjos institucionais, promovendo a interação estratégica entre o público e o privado. Terceiro, surgiram problemas de saturação nos distritos industriais, incluindo questões ambientais, aumento do individualismo e a necessidade de estratégias inovadoras para enfrentar os impactos da globalização e das grandes empresas multinacionais (TAPIA, 2005, pág. 132).

A cidade de Bilbao, na Espanha, constitui um exemplo notável de superação do declínio industrial. Durante a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, a região experimentou um intenso processo de desenvolvimento, impulsionado por setores como a siderurgia, os estaleiros navais, as atividades portuárias e a mineração de minério de ferro. Esse dinamismo econômico consolidou Bilbao e sua área metropolitana como um importante polo de referência no contexto europeu. Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1970 e ao longo da década de 1980, a cidade enfrentou um pronunciado declínio industrial, representando um período desafiador em sua trajetória econômica e social.

*Unemployment rose significantly reaching as high as 35% in some municipalities in the metropolitan area. After losing world-class business groups, the crisis left behind a physically and environmentally severely affected environment due to the previous industrial development, as well as emigration processes, stagnant population and the emergence of social exclusion problems.* (Postigo, 2024, pág 01).

Com o potencial da região à sua localização geográfica em relação a mercados e portos, à sua experiência produtiva anterior, às lideranças empresariais, ao conhecimento acumulado, à presença de instituições de ensino e pesquisa, ao mercado de trabalho, à infraestrutura de transporte e à disponibilidade de serviços urbanos, entre outros fatores foi possível construir um plano estratégico de revitalização que deu início em 1989.

A dinâmica do sistema econômico local e sua transformação dependeriam tanto das especificidades locais quanto das estruturas de governança assim como da capacidade das elites locais que controlam as variáveis-chaves que afetam o desenvolvimento. Este potencial produtivo não é estático, podendo ser modificado por mudanças tecnológicas,

---

conhecido como **acumulação flexível**, onde as empresas reagem às pressões da globalização e à fragmentação dos mercados.

variações no perfil de demanda, a chegada de grandes empresas ou a construção de obras de infraestrutura (DINIZ E CROCCO 2006).

Diniz e Crocco (2006) destacam que cada região ou localidade possui atributos próprios, o que inviabiliza a aplicação de um modelo único e generalizável de inovação. Portanto, é necessário que cada região crie condições e políticas de acordo com suas especificidades. Diversas formas institucionais de arranjos inovativos têm sido aplicadas globalmente, como incubadoras de empresas, parques tecnológicos e, mais recentemente, os arranjos produtivos locais<sup>5</sup>.

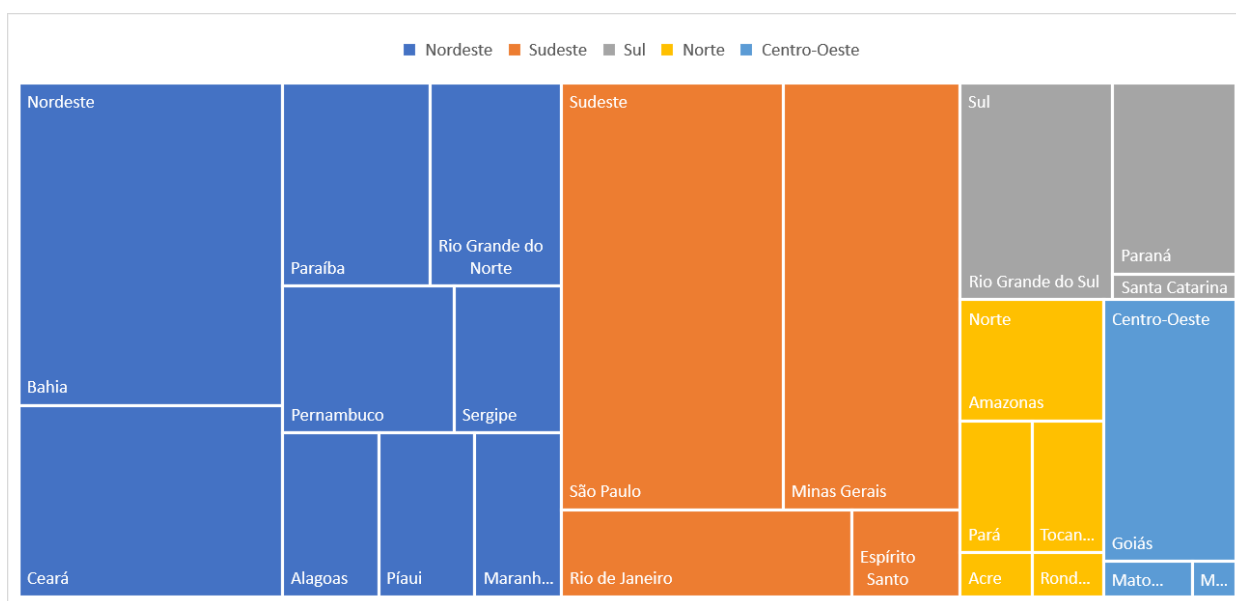
As incubadoras de empresas e os parques tecnológicos buscam promover atividades intensivas em conhecimento através da colaboração entre instituições acadêmicas e de pesquisa com empresas inovadoras, contudo, o sucesso dessas iniciativas está fortemente ligado às externalidades científicas e urbanas, tornando difícil sua implementação em pequenas e médias cidades em regiões periféricas. Já nos arranjos produtivos locais, prevalece a ideia de que o sucesso é alcançado pelas pequenas e médias empresas em setores específicos, por meio da cooperação e sinergia para solucionar problemas comuns (DINIZ E CROCCO, 2006).

Os estudos sobre arranjos produtivos locais (APLs) começaram a ganhar destaque a partir das obras de autores como Alfred Marshall, em 1890, e Michael Porter, em 1990 (BRITO a.el, 2022). No Brasil, o conceito de APL foi sistematizado inicialmente no ano 2000 por um grupo de pesquisadores da Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação (Redesist) do Instituto de Economia da UFRJ. Posteriormente, o conceito foi incorporado nas propostas do Sebrae em 2002 e nas estratégias do BNDES em 2004 (PITANGUI, TRUZZI E BARBOSA, 2019).

---

<sup>5</sup> Arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento. (Observatório APL do Governo Federal - <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/portais-desconhecidos/observatorioapl>)

**Figura 2 - Arranjos Produtivos Locais Brasileiros<sup>6</sup>**



Fonte: Observatório APL – Governo Federal

Curi (2016) argumenta que uma infraestrutura urbana desenvolvida desempenha um papel crucial no estímulo e facilitação do investimento privado. Ao prover uma base sólida de serviços e facilidades, como transporte eficiente, saneamento básico, energia confiável e comunicação avançada, a infraestrutura atrai empresas e investidores que buscam um ambiente favorável para suas operações. Isso, por sua vez, gera um ciclo positivo de desenvolvimento, criando inúmeras oportunidades de emprego para a população local. A melhoria da infraestrutura urbana não só aumenta a competitividade das cidades, mas também eleva a qualidade de vida dos residentes, ao proporcionar melhor acesso a serviços essenciais, reduzir custos operacionais e aumentar a eficiência produtiva.

### 2.2.1 Políticas regionais *top-down*: perspectiva keynesiana

Os autores da primeira geração de políticas regionais surgiram nos anos de 1950 e 1960. Tais políticas foram formuladas em um ambiente teórico fortemente influenciado pelo keynesianismo (Diniz e Crocco, 2006). Embora distintas em suas derivações de políticas econômicas, as teorias mencionadas partilham o entendimento de que o

<sup>6</sup> Bahia 54; Ceará 32; Sergipe 10; Pernambuco 16; Paraíba 19; Rio Grande do Norte 17; Alagoas 10; Piauí 10; Maranhão 9; São Paulo 60; Minas Gerais 48; Rio de Janeiro 16; Espírito Santo 6; Rio Grande do Sul 21; Paraná 15; Santa Catarina 2; Amazonas 11; Pará 6; Acre 2; Tocantins 6; Rondônia 2; Goiás 22; Mato Grosso do Sul 2; Mato Grosso 1.

desenvolvimento regional não era garantido automaticamente pelas forças de mercado, sendo necessária a intervenção estatal para que os desequilíbrios regionais fossem superados.

Estas teorias pressupunham estratégias e políticas deliberadas para impulsionar o desenvolvimento econômico regional, destacando-se neste período os trabalhos de Rosenstein-Rodan (1943), Perroux (1955), Myrdal (1957), Nurkse (1957), Hirschman (1958).

Rosenstein-Rodan (1943) desenvolveu a teoria do *Big Push*, no qual analisava-se o problema da industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. Para Rosenstein-Rodan (1943) nada adiantaria empregar uma grande quantidade de trabalhadores em uma única indústria, se os salários desses trabalhadores fossem gastos na aquisição de produtos e serviços importados de outras regiões ou países.

A ideia central consistia na realização de um conjunto de investimentos em uma gama variada de indústrias, para que a nova mão de obra empregada pudesse gerar demanda para as novas atividades industriais. Assim, cada nova indústria encontraria mercado na própria área de atuação, através da expansão interna da massa salarial e do efeito renda sobre o nível de consumo. Dessa forma, segundo Rosenstein-Rodan (1943), estariam sendo construídas as bases para o desenvolvimento das regiões ou países com dificuldades econômicas, que seriam garantidas pela redução do risco de insuficiência de demanda (DUARTE, 2013, pág 5).

Para Rosenstein-Rodan (1943) o Estado teria o papel de coordenar os investimentos, sejam eles nacionais ou internacionais, investimentos estes que dependem da expectativa de lucros dos empresários. Dessa forma seria possível acelerar o processo de industrialização das áreas deprimidas, uma vez que se dependesse da livre iniciativa dos empresários privados, o desenvolvimento tenderia a ser mais lento nessas áreas, em decorrência de um nível de investimento menor e de uma renda nacional também menor e, sobretudo, de uma infraestrutura deficiente.

Outra teoria desenvolvida neste período foi a teoria dos polos de crescimento por Perroux, em 1955. Os polos de crescimento têm uma forte identificação geográfica, por ser produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, lideradas

pelas indústrias motrizes ou indústrias-chave<sup>7</sup>. De acordo com Perroux (1955), o crescimento econômico não ocorre de maneira uniforme em todo o espaço geográfico, mas sim em pontos ou polos específicos. Esses polos se caracterizam por concentrar atividades econômicas dinâmicas que exercem uma influência considerável sobre o restante da economia regional.

Estas indústrias além de contribuírem para o crescimento global da produção, também induzem no ambiente em que estão inseridas, através das relações que estabelecem com as indústrias correlatas ou secundárias, importantes efeitos de encadeamento em direção à inovação, através de um processo de imitação, causando, por conseguinte, impulsos motores significativos sobre o desenvolvimento local e regional (PERROUX, 1955, pág 307).

Um exemplo dos polos de desenvolvimento industrial foi o *Primer Plan de Desarrollo*, implementado entre 1964 e 1967 na Espanha. Esse plano tinha como objetivo principal descentralizar a economia ao fomentar a industrialização em áreas periféricas, como como Valladolid (Comunidade Autónoma de Castela e León), Zaragoza (CA de Aragão) e Vigo (CA da Galícia), tradicionalmente menos desenvolvidas. Para atrair investimentos, o plano ofereceu incentivos como isenções fiscais e subsídios, além de promover a entrada de capital estrangeiro.

Segundo Oliva (1987) o ponto de destaque foi o grande esforço para modernizar a infraestrutura, com investimentos significativos em transportes e energia, criando as bases necessárias para sustentar o crescimento industrial. Como resultado, a economia espanhola apresentou taxas expressivas de crescimento durante o período. Contudo, os benefícios não foram distribuídos de maneira uniforme, mantendo as disparidades regionais e sociais como desafios persistentes, pois os investimentos em infraestrutura se concentraram nas regiões já industrializadas, como as comunidades autônomas de Madri, da Catalunha, da Comunidade Valenciana e do País Basco.

---

<sup>7</sup> O conceito de indústria motriz é mais abrangente do que o de indústria chave. Argumenta que toda a indústria motriz é, por conseguinte, uma indústria-chave, mas nem sempre uma indústria-chave é uma indústria motriz. Enquanto que a primeira induz efeitos significativos sobre o crescimento local e regional, o mesmo pode não acontecer com a segunda, uma vez que esta pode não estar induzindo o crescimento no interior do complexo (DUARTE 2013, pág 7).

No trabalho de Myrdal (1957) é apresentada a causação circular cumulativa, no qual os fatores econômicos, sociais e institucionais interagem de maneira que os efeitos iniciais de uma mudança são amplificados ao longo do tempo, e podem ser considerados algo eminentemente instável e desequilibrado. Para Myrdal (1957), dentro de um país, mesmo ele sendo desenvolvido, pode haver disparidades de crescimento econômico, pois existem regiões estagnadas, assim como nos países subdesenvolvidos existem regiões prósperas.

Para minimizar essa disparidade que pode acontecer entre as regiões é preciso controlar as forças de mercado por políticas intervencionistas, a produção industrial e outras atividades econômicas tendem a se concentrar em determinadas localidades ou regiões, deixando o restante do país relativamente estagnado. Essa concentração cria um ciclo de desenvolvimento desigual, onde áreas favorecidas continuam a crescer enquanto regiões menos desenvolvidas permanecem em um estado de subdesenvolvimento. (MYRDAL, 1957, pág. 27). Conclusão semelhante a apresentada por Nurkse (1957), quando o autor define o círculo vicioso do subdesenvolvimento e menciona que um “país é pobre porque é pobre”.

O círculo vicioso do subdesenvolvimento, segundo o qual “um país é pobre porque é pobre” pode ser identificado através da seguinte sequência lógica: a acumulação insuficiente de capital gera lento crescimento econômico e não eleva a produtividade dos fatores; estes por sua vez, provocam baixos níveis de renda e poupança, reduzindo o mercado interno, altos custos médios e baixa taxa de lucro (NURKSE 1957).

Nurkse (1957), em sua teoria do "círculo vicioso do subdesenvolvimento", destaca que a principal barreira para o desenvolvimento de um país é a insuficiência do mercado interno. Segundo ele, países pobres são caracterizados por uma população com baixo poder aquisitivo, resultado do baixo nível de produtividade dos fatores de produção. Essa situação leva a uma produção limitada de bens e serviços, adequada apenas ao tamanho reduzido do mercado interno, o que, por sua vez, desestimula investimentos.

Para romper o círculo vicioso do subdesenvolvimento, é necessário adotar políticas que incentivem a acumulação de capital e promovam o crescimento econômico sustentável. Essas intervenções podem ajudar a criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento, onde a melhoria de um fator econômico leva a melhorias subsequentes em outros fatores, promovendo um crescimento econômico equilibrado e sustentável.



A teoria do crescimento sequencial de Hirschman (1958) argumenta que o desenvolvimento deve ser impulsionado por investimentos estratégicos em setores específicos que têm o potencial de gerar efeitos encadeadores positivos em outras partes da economia. Esses setores chave podem atuar como catalisadores do desenvolvimento, criando ligações e incentivos para o crescimento em outros setores e regiões, promovendo um desenvolvimento econômico mais dinâmico e sustentável.

Para Hirschman (1958), os efeitos de encadeamento refletem diretamente seus impactos econômicos sobre toda a cadeia produtiva. Ele argumenta que é fundamental distinguir entre duas modalidades de efeitos de encadeamento. Efeitos retrospectivos (*Backward linkages*) (ou para trás): Esses são os efeitos que induzem novos investimentos nos setores fornecedores de insumos. Quando uma indústria se expande, ela aumenta a demanda por insumos de seus fornecedores, incentivando esses setores a investirem e crescerem para atender a essa demanda aumentada. Efeitos prospectivos (*forward linkages*) (ou para frente): Esses efeitos são gerados por qualquer atividade produtiva que não se destine exclusivamente ao consumo final, mas que pode ser utilizada como insumo em novas atividades produtivas. (HIRSCHMAN 1958, pág.109).

Todos esses autores, especialmente os considerados clássicos — Rosenstein-Rodan (1943), Perroux (1955), Myrdal (1957), Nurkse (1957) e Hirschman (1958) —, desenvolveram teorias que desempenharam um papel fundamental no avanço do entendimento e na formulação de estratégias de desenvolvimento econômico regional. Cada um, a partir de suas abordagens singulares, ofereceu contribuições significativas para a compreensão dos mecanismos que promovem ou dificultam o desenvolvimento em distintas regiões e países.

No Brasil, durante o período do governo de Juscelino Kubitschek (1956–1961), foi concebido o Plano de Metas, cuja estratégia central consistiu em investimentos em infraestrutura nacional, incluindo a construção de rodovias, ferrovias e usinas hidrelétricas, porém, não houve implantação relevante de ferrovia no Governo JK, apenas 1.600 km em toda a década de 1950. Essas iniciativas visavam integrar as diversas regiões do país e criar condições favoráveis ao crescimento industrial. Concomitantemente, o plano adotou uma política de incentivo à atração de capital estrangeiro, especialmente no setor automobilístico, o que resultou na instalação de grandes montadoras internacionais no Brasil. O Plano de Metas apresenta características de políticas regionais do tipo *top-*

*down*, ou seja, ações planejadas e implementadas a partir do governo central, com limitada participação das instâncias locais ou regionais no processo decisório.

O Plano de Metas impulsionou de forma significativa o processo de industrialização no Brasil, consolidando setores estratégicos, como os de energia e transportes. Contudo, também acarretou desafios importantes, como o aumento da dívida externa e a concentração de investimentos nas regiões Sudeste e Sul, o que perpetuou as disparidades regionais e sociais já existentes. Esse cenário apresenta semelhanças com o ocorrido durante a implementação do *Primer Plan de Desarrollo* na Espanha, que também enfrentou desequilíbrios no desenvolvimento regional como um de seus principais desafios.

### **2.2.2 Abordagem *Bottom-up*: Desenvolvimento Regional Endógeno**

Todas as comunidades territoriais dispõem de um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais), que constituem seu potencial de desenvolvimento endógeno. O conceito está baseado na ideia de que localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam seu potencial de desenvolvimento. A existência de um sistema produtivo capaz de gerar rendimentos crescentes, mediante o uso dos recursos disponíveis e a introdução de inovações, garante a criação de riquezas e a melhoria do bem-estar local (VAZQUEZ BARQUERO, 2001).

O modelo endógeno de desenvolvimento asseguraria a autonomia do processo de transformação do sistema econômico local, centralizando a ação estratégica dos atores sociais locais. Isso envolve a capacidade desses atores de controlar e internalizar o conhecimento e as informações externas, que são variáveis-chave para o desenvolvimento (TAPIA 2005).

Segundo Dallabrida (2000), esse processo resulta de um crescente esforço das sociedades locais na formulação de políticas territoriais, com o objetivo de discutir as questões centrais da complexidade contemporânea, capacitando a região a ser protagonista de seu próprio desenvolvimento. De acordo com Boisier (1996), esse desenvolvimento deriva do envolvimento direto dos agentes regionais — econômicos, sociais e políticos — na concepção e execução de um projeto próprio de desenvolvimento endógeno. Sotarauta (2005) descreve que o processo de desenvolvimento regional

perpassa por uma agenda de mobilização de recursos e atores promotores (instituições, lideranças sociais, organizações) que proporcionem a aprendizagem e troca de conhecimento.

Barquero (2001) destaca que, no processo de desenvolvimento endógeno, a região se torna um agente de transformação, em vez de apenas um suporte para recursos e atividades econômicas. Isso ocorre devido à interação entre empresas e demais atores, que se organizam para desenvolver a economia e a sociedade. O ponto de partida para uma comunidade territorial, segundo essa visão, reside no conjunto e no inter-relacionamento de seus recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, que formam seu potencial de desenvolvimento. No desenvolvimento endógeno, são os atores locais que, ao adotar estratégias baseadas no potencial de seu território, controlam o processo de transformação econômica e social, visando aumentar o bem-estar da sociedade.

Normann (2012) salienta que o desenvolvimento endógeno deve contemplar preceitos como a inovação e processos de colaboração entre os setores sociais de uma determinada localidade. Tal conjuntura geralmente é permeada pelo surgimento de lideranças locais oriundas de uma base democrática.

De acordo com Xavier et al. (2013) a promoção de uma visão regional baseada no cooperativismo e na valorização da cultura local é fundamental para o sucesso de políticas integradoras voltadas ao desenvolvimento regional. A cooperação emerge como um elemento central, permitindo o fortalecimento da “marca” local, a ascensão do turismo, o planejamento regional e a realização de obras de infraestrutura, como estradas. Essa abordagem cooperativa e integradora favoreceu o surgimento de uma identidade regional forte e o reconhecimento da região por pessoas de fora. A participação conjunta dos atores públicos, privados e sociais é considerada essencial para impulsionar o desenvolvimento regional.

Leydesdorff, Cooke e Olazaran (2002) destacam a dificuldade de promover o desenvolvimento por meio da atração de investimentos externos. Panorama que levou, a partir da década de 1990, à consolidação de uma concepção que visa envolver os atores regionais, na busca pela superação dos problemas de uma perspectiva endógena.

A abordagem endógena do tipo *bottom-up* que ressaltam as particularidades locais como sendo ativos a serem explorados e potencializados a partir da ação dos atores locais, podem ocultar restrições de eficácia destes ativos em contextos de economia globalizada. Segundo Muller (2017), se são sobretudo os habitantes locais aqueles que formam o capital social de um território, é justamente nos territórios mais carentes que este capital será formado por indivíduos com menor poder e controle, com menor capacidade de impactar o mundo. Se uma comunidade for pobre, não importa quão coesa ela seja, sua capacidade de influenciar o mundo e seu entorno, possivelmente também será proporcionalmente lenta.

Dito nos termos de Putnam, significa que mesmo que todos os habitantes de um município brasileiro com baixo IDH, por exemplo, participassem de alguma associação, mesmo que os habitantes confiassem plenamente uns nos outros e todos os problemas internos de ações coletivas fossem resolvidos, muitos dos aspectos que afetam o desenvolvimento local continuariam não sendo solucionáveis pelo capital social local (MULLER, 2017).

### **2.3 A importância dos municípios no processo de desenvolvimento regional**

A literatura que trata do papel dos municípios no desenvolvimento regional apresenta distintas abordagens, as quais, embora heterogêneas, convergem na ênfase à relevância dessas entidades para o progresso socioeconômico das regiões. Dentre as principais abordagens, destacam-se três. A primeira enfoca a descentralização da gestão pública, ressaltando a autonomia administrativa dos municípios. A segunda trata das ações coletivas promovidas pelos municípios, realizadas por meio de conselhos, a exemplo dos Coredes<sup>8</sup> no Rio Grande do Sul, que fomentam a articulação entre diferentes instâncias do poder local. Por fim, a terceira abordagem refere-se aos consórcios municipais, cuja finalidade é promover a cooperação intermunicipal para a implementação de projetos conjuntos. O ponto em comum entre essas perspectivas é a demonstração do papel central dos municípios no processo de desenvolvimento regional.

---

<sup>8</sup> Conselho Regional de Desenvolvimento. É uma instância de participação e planejamento regional no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. São compostos de representantes dos diversos segmentos da sociedade que participam decisivamente das deliberações coletivas norteadoras do desenvolvimento regional e estadual. (ÁVILA ET AL., 2013, pág. 124)

A primeira abordagem, denominada de abordagem descentralizada na gestão municipal, refere-se à distribuição do poder de decisão e das responsabilidades entre diferentes níveis e setores do governo local. Embora não haja um consenso sobre esse conceito, a perspectiva progressista, ou seja, uma busca para promover mudanças sociais, políticas e econômicas com o objetivo de alcançar maior justiça, equidade e bem-estar coletivo, o interpreta como uma estratégia para reestruturar o aparato estatal, não com o intuito de reduzi-lo, mas de torná-lo mais ágil e eficiente. Essa visão busca democratizar a gestão pública por meio da criação de novas instâncias de poder e da redefinição das relações entre Estado e sociedade<sup>9</sup> (JUNQUEIRA, 1998, pág. 12).

Conforme Junqueira (1999), o processo de descentralização, enquanto estratégia governamental, exige reposicionar cada ente federativo em sua esfera de competência específica. Dessa forma, cabe ao município a responsabilidade de prestar os serviços locais à sua população, enquanto o Estado oferece suporte por meio da regulação das relações e da atenuação das desigualdades regionais. Esse arranjo assegura a cooperação intergovernamental e intersetorial dentro da unidade federativa, com o objetivo final de promover a melhoria da qualidade de vida da população.

Sob essa ótica, a municipalização, como parte do processo de descentralização, tem o potencial de não apenas aumentar a eficácia na gestão pública das políticas sociais, mas também de promover uma transformação gradual do Estado. Essa transformação envolve a clara definição de sua missão e a reformulação de sua estrutura organizacional.

No que diz respeito à governança, Dallabrida (2011) a define como o conjunto de iniciativas ou ações que demonstram a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos de maneira conjunta e cooperativa, envolvendo atores sociais, econômicos e institucionais. As experiências brasileiras de descentralização político-administrativa são concebidas como exemplos principais da institucionalização de novas escalas territoriais de governança, visando o desenvolvimento territorial.

---

<sup>9</sup> A descentralização não se limita à mera transferência de atribuições e competências dentro do próprio Estado, entre os três níveis de governo e suas respectivas instituições. Esse processo também pode envolver a delegação de responsabilidades a entidades privadas de caráter público. Dessa forma, o Estado pode transferir, por exemplo, a prestação de serviços em áreas como saúde e educação para entes não estatais, mantendo, entretanto, seu papel regulador e o controle sobre a qualidade e a execução dessas atividades. (JUNQUEIRA, 1999, pág. 131).

A segunda abordagem aborda as ações coletivas dos municípios. Os municípios têm a responsabilidade de planejar o desenvolvimento urbano de maneira sustentável, identificando áreas estratégicas para investimentos e promovendo iniciativas que atraíam empreendimentos e gerem empregos. No contexto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), são elaborados planejamentos estratégicos regionais que visam impulsionar esse desenvolvimento. Esse planejamento microrregional adota uma visão estratégica, voltada para o médio e longo prazo, em vez de se limitar ao atendimento de emergências e demandas imediatas. Assim, busca-se a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e duradouro (ÁVILA ET AL, 2013, pág. 116).

A terceira abordagem são os consórcios municipais, uma forma de cooperação entre cidades que visa à gestão conjunta de serviços e projetos de interesse comum. Os consórcios públicos intermunicipais permitem que os municípios unam esforços para enfrentar desafios que seriam difíceis de solucionar individualmente, promovendo, assim, um modelo de federalismo cooperativo.

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Brasil possui 723 consórcios públicos ativos, abrangendo 4.783 municípios, o que corresponde a 85,9% do total de municípios do país. A Tabela 1 (Apêndice A) apresenta a quantidade de municípios que participam e os que não participam de consórcios públicos.

A Região Sudeste concentra o maior número de consórcios públicos, com um total de 280. Todos os estados dessa região possuem consórcios, sendo Minas Gerais o destaque, com 163 sedes. A Região Sul ocupa a segunda posição, com 192 sedes, e, da mesma forma, todos os estados contam com consórcios, sendo o Paraná o mais representativo, com 76 sedes. Em seguida, a Região Nordeste registra 163 consórcios, com a Bahia liderando, com 54 sedes. A Região Centro-Oeste abriga 67 consórcios, destacando-se o Estado de Mato Grosso, com 35 sedes. Por fim, a Região Norte apresenta o menor número de consórcios, com apenas 25 sedes, sendo o Tocantins o estado com maior número de municípios-sede (13).

No Brasil, as primeiras experiências de planejamento visando o desenvolvimento local e regional ocorreram no primeiro Governo Vargas. No final da década de 1930, passados dez anos da “Revolução de Trinta”, as regiões Norte e Centro-Oeste permaneciam virtualmente desabitadas e isoladas do restante do país. Em 1938 Vargas

evocou a chamada “Marcha para o Oeste” e em 1940 proferiu seu célebre “Discurso do rio Amazonas”.

A “Marcha para o Oeste” vem na sequência da fundação de Goiânia, a nova capital de Goiás, seguida da criação da Fundação Brasil Central (FBC) em 1940 e do lançamento da Expedição Roncador-Xingu em 1943. Na Amazônia, há a criação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), já no segundo Governo Vargas, em 1953. É importante frisar que ambas as iniciativas visavam, sobretudo, romper o isolamento das duas macrorregiões, com foco secundário no desenvolvimento regional (MIRAGAIA, 2003).

Na sequência, no Governo JK, vem uma ação mais focada no desenvolvimento regional, com a criação em 1958 do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), seguido da criação no ano seguinte da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e das demais superintendências, já no regime militar: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966; Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL), ambas em 1967.

Deve-se destacar ainda que o foco no desenvolvimento regional é confirmado pela criação dos bancos regionais de desenvolvimento: Banco de Desenvolvimento do Nordeste (BNB) em 1952, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) em 1961 e Banco da Amazônia (BASA) em 1966.

Na década de 1980, embora o governo central manifestasse interesse na promoção do planejamento e desenvolvimento regional, foi forçado a concentrar seus esforços em ações emergenciais relacionadas à crise econômica e ao ajuste estrutural sugerido por organismos financeiros internacionais. A década de 1990, por sua vez, foi marcada por uma mudança nas políticas governamentais, com a reforma do Estado, como destacado por Bresser Pereira (1995), que deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social via produção de bens e serviços, passando a atuar como promotor e regulador desse desenvolvimento.

Diante da situação desfavorável das regiões menos desenvolvidas, Diniz e Crocco (2006) sugerem o uso de recursos provenientes de fundos constitucionais e outros fundos

legais não apenas para investimentos no setor produtivo privado, mas também para o financiamento de infraestrutura física e social por meio de entidades públicas, tanto em nível federal quanto subnacional (estados e municípios). Nesse contexto, um dos grandes desafios na implementação de políticas regionais é a definição das escalas territoriais de atuação e sua operacionalização com base em critérios de regionalização que não se limitem aos aspectos econômicos.

Nos municípios de pequeno porte, onde muitas vezes não há indústrias, fábricas ou atividades econômicas capazes de impulsionar o desenvolvimento, como apontado por Mendonça e Holanda (2016), a promoção do desenvolvimento local pode se dar pelo apoio à agricultura familiar, ao comércio local, ao cooperativismo e à economia solidária. Iniciativas como feiras de produtores, programas de compras governamentais de alimentos e o turismo rural podem ser ferramentas importantes. Ao promover o empreendedorismo e apoiar micro e pequenas empresas, os municípios fortalecem o tecido econômico e diversificam suas economias.

Além disso, a administração municipal pode desempenhar um papel ativo na promoção de parcerias público-privadas (PPPs) e na criação de programas de desenvolvimento econômico, como incubadoras de empresas, centros de inovação e aceleradoras de startups. Essas iniciativas não apenas fomentam o empreendedorismo local, mas também facilitam o acesso a recursos e capacitação, contribuindo para o crescimento sustentável da economia local. A exemplo de parcerias público-privadas (PPPs) em 2020, segundo Macena et. Al. (2024), foi firmado uma parceria entre Prefeitura Municipal de Niterói-RJ e Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Fundação Euclides da Cunha (FEC) com investimento em R\$25 milhões para a implementação do Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados (PDPA)<sup>10</sup>.

O PDPA integra pesquisa acadêmica e gestão pública com o propósito de elaborar soluções práticas e fundamentadas em evidências para os desafios urbanos. Ademais, ressalta a relevância do conhecimento científico na formulação de políticas públicas e promove uma articulação eficiente entre ensino, pesquisa e extensão, contribuindo de

---

<sup>10</sup> O PDPA busca resolver problemas públicos concretos de Niterói, alinhando-se ao Plano Estratégico “Niterói Que Queremos 2013-2033” (NQQ) e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU (Organização das Nações Unidas). (MACENA ET. AL. 2024, pág. 88)



maneira substancial para o desenvolvimento sustentável e para a melhoria da qualidade de vida no município de Niterói.

Programas como o PDPA, demonstra como os municípios desempenham um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico por intermédio das suas políticas e iniciativas. Eles são responsáveis por gerenciar recursos e serviços essenciais que afetam a qualidade de vida da população, como saúde, educação, transporte, infraestrutura urbana, entre outros. No contexto democrático brasileiro o município seria a base da organização política e social, havendo uma relação próxima entre o administrado e o ente federado, criando maiores possibilidades de acertos nas políticas públicas (MENDONÇA E HOLANDA 2016).

É no âmbito do município, como o espaço onde a população tem acesso aos serviços, onde seus problemas se manifestam, que a articulação das políticas sociais se viabiliza, dando maior eficácia a sua gestão (JUNQUEIRA, 1999, pág.131).

De acordo com Grau (2008), a administração municipal, ao promover o desenvolvimento econômico local e criar postos de trabalho que aumentem efetivamente a renda dos cidadãos, pode incentivar comportamentos por meio de indução, participação ou absorção, influenciando e impulsionando a atividade econômica. Já para Mendonça e Holanda (2016), a atuação dos municípios na economia não se restringe apenas a uma obrigação, mas constitui um direito do cidadão, com o objetivo de gerar condições favoráveis ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável do município.

A Administração Pública, além de fomentar a criação de condições para o crescimento econômico e a ampliação dos aspectos sociais, os atos executados possibilitam a criação de políticas públicas fomentando o impulso e a execução de atividades em prol da economia e da captação de investimento para criar o bem-estar da sociedade em geral (CARDOSO, ALMEIDA E MARCOS, 2023).

A competência dos municípios para fomentar o desenvolvimento local está diretamente alinhada com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição de 1988. A Carta Magna reconhece a autonomia municipal e estabelece que os municípios devem promover o bem-estar de seus habitantes, o desenvolvimento econômico e social, respeitando os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social (CF/88). Desta forma, ao atuar de forma estratégica na economia local, os municípios

estão cumprindo não apenas suas obrigações legais, mas também sua missão constitucional de garantir o progresso e o bem-estar de sua população.

O crescimento local está relacionado intrinsecamente, da forma como o município intervém na economia, seja nas leis orçamentárias, seja na programação de áreas de desenvolvimento, seja no incentivo fiscal para a instalação de indústrias ou serviços. Assim, a competência dos municípios para fomentar o desenvolvimento local seria atender os próprios ditames da Constituição de 1988. (MENDONÇA E HOLANDA 2016, pág. 225)

As leis orçamentárias municipais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são instrumentos que direcionam os recursos públicos para áreas estratégicas, como infraestrutura, saúde, educação, cultura, entre outras. A forma como esses recursos são alocados e priorizados reflete diretamente nas oportunidades de crescimento econômico local.

Contudo, como Curi (2013) aponta, o desenvolvimento econômico urbano enfrenta a dificuldade de financiamento dos municípios, dado o sistema tributário brasileiro e a vulnerabilidade na arrecadação e repartição dos recursos. Além disso, Orair (2016) destaca que as finanças municipais possuem características pró-cíclicas, ou seja, variam conforme o ciclo econômico, o que compromete o planejamento a longo prazo dos governos locais. A estrutura de gastos municipais, que depende em grande parte de transferências dos governos estadual e federal, também é pouco flexível.

Assim, mesmo com o poder formal para implementar políticas, os municípios muitas vezes carecem dos recursos financeiros necessários, que em grande parte estão concentrados nos níveis federal e estadual. Silva e Crisóstomo (2019) defendem que a correta atuação da gestão pública municipal é crucial para dinamizar áreas prioritárias e potencializar os resultados econômicos e sociais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a arrecadação tributária dos municípios passou a ser realizada por meio da cobrança de impostos sobre a propriedade territorial urbana, a prestação de serviços e a alienação de bens imóveis, além da exigência de taxas decorrentes do exercício do poder de polícia ou da prestação de serviços públicos, bem como de contribuições de melhoria. No entanto, apesar dessas mudanças, conforme apontado por Soares e Castro (2024), aproximadamente 35% das prefeituras ainda não conseguem gerar receitas suficientes para custear sequer a manutenção de sua estrutura administrativa.

Cerca de 50% dos municípios gastam mais de 54% de sua renda com o efetivo de pessoal. Em média, as localidades recebem 66% de seus ingressos oriundos de transferências intergovernamentais, efetuadas de maneira inversamente proporcional ao tamanho populacional. Ou seja, chegam a 88% naquelas unidades com até 10 mil habitantes e 82% no grupo dos até 50 mil habitantes, que representam 90% dos municípios brasileiros. Apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes (154 cidades) arrecadam mais do que a média nacional das transferências (Soares e Castro apud Souza; Grin, 2021).

Contudo, apesar dos desafios financeiros enfrentados pelos municípios, que serão detalhados no decorrer desta tese, existe uma ampla literatura que destaca a importância do papel desempenhado por essas entidades como agentes catalisadores do desenvolvimento local. Essa relevância é evidenciada não apenas por estudos acadêmicos, mas também por análises de casos concretos, como o de Bilbao na Espanha.

## **2.4 Considerações Finais**

O desenvolvimento regional e urbano vivenciou transformações a partir das décadas de 1970 e 1990, refletindo as crises econômicas e mudanças tecnológicas da época. O enfoque passou de políticas centralizadas, voltadas para a correção de disparidades inter-regionais, para uma abordagem descentralizada que valoriza o protagonismo local e a competitividade das regiões. Nesse contexto, os municípios emergem como agentes no processo de desenvolvimento, desempenhando um papel estratégico na implementação de políticas públicas e no estímulo ao crescimento econômico e social.

Um exemplo que ilustra as ações municipais como planejadores estratégicos do desenvolvimento é o caso de Bilbao, na Espanha. A cidade enfrentou uma grave crise industrial nas décadas de 1980 e 1990, resultado do declínio de atividades tradicionais como a siderurgia e a construção naval, que eram pilares de sua economia. Essa conjuntura levou Bilbao a adotar uma abordagem inovadora e integrada de planejamento urbano, que combinou requalificação do espaço urbano, investimentos em infraestrutura, diversificação econômica e promoção cultural.

Além disso, outras iniciativas regionais reforçam o papel estratégico dos municípios no desenvolvimento local. No Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) promovem a articulação entre diferentes instâncias do poder local para impulsionar o crescimento das regiões. Outro caso é o modelo de

consórcios municipais, que viabiliza a cooperação intermunicipal para a implementação de projetos conjuntos, permitindo o compartilhamento de recursos e a execução de políticas públicas de forma mais eficiente.

Apesar da importância da gestão municipal, os municípios enfrentam desafios significativos, sobretudo no que se refere ao financiamento de suas ações. O sistema tributário brasileiro, caracterizado por uma distribuição desigual de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal, limita a autonomia financeira das prefeituras. As finanças municipais possuem um caráter pró-cíclico, ou seja, os recursos variam conforme o ciclo econômico, dificultando o planejamento de longo prazo e a continuidade de políticas públicas. Além disso, a estrutura de despesas dos municípios é rigidamente vinculada a obrigações legais, tornando a gestão orçamentária pouco flexível e altamente dependente de transferências estaduais e federais. Esses desafios serão analisados de forma mais aprofundada no próximo capítulo.

Ainda assim, a gestão municipal continua a desempenhar um papel essencial na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável. Ao formular políticas que atendam às especificidades locais e fomentar a colaboração entre os setores público e privado, os municípios podem atuar como catalisadores do crescimento econômico e da melhoria da qualidade de vida da população. Dessa forma, a análise do desenvolvimento regional deve considerar a atuação dos governos locais, cuja capacidade de adaptação e implementação de políticas é crucial para as estratégias de desenvolvimento.

## 2.5 Referências bibliográficas

ÁVILLA, L. V., WESENDOK, C.C., MADRUGA, L.R.R.G., SILVEIRA, J.S.T. da., SILVA, R.B. da. (2013). A Experiência de um Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE – No Estado do Rio Grande do Sul. *Revista Hollos*, Ano 29, Vol. 2, p. 115-132. Março. ISSN 1807-1600

BARQUERO, Antonio Vázquez. (2001). *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Rio Grande do Sul: Fundação de Economia e Estatística, p. 278

BRITO, C., PIRES, E. L. S., MENDES, E. L., RIBEIRO, J. R., FUINI, L. L., and FIGUEIREDO FILHO, W. B. (2022) Introdução. In: PIRES, E. L. S., ed. *Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica* [online]. São Paulo: Cultura Acadêmica, pp. 415-426. ISBN: 978-65-5954-252-9. <https://doi.org/10.7476/9786559542529.0018>.

BOISIER, Sergio. (1996). “Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-Preta e o Projeto Político”. *Planejamento e Políticas Públicas*. Nº 13.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Consórcios Públicos. (2024). Disponível em: < [Observatório de Consórcios Públicos \(cnm.org.br\)](https://observatorio.cnmg.org.br/)>. Acesso em: 01 de outubro de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal.

CARDOSO, Alberto J. B.; ALMEIDA, Juma U. de; RODRIGUES, Marcos. A. (2023). “O Papel da Administração Pública no Desenvolvimento Social e Econômico: Uma Revisão”. *Revista Foco Interdisciplinary Studies*. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n5-002.

CAVALCANTE, Luiz. R. M. T. *Produção Teórica Em Economia Regional: Uma Proposta De Sistematização*. (2015). *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, [S. l.], v. 2, n. 1. Disponível em: <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/12>. Acesso em: 27 setembro 2024.

CURI, Rodrigo. (2013). “Finanças Municipais, Sistema Fiscal Local E Estratégias De Desenvolvimento Econômico Urbano”

DALLABRIDA, Valdir Rique. (2010). *Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 212 p. ISBN: 978-85-7578-265-1.

DINIZ, Clélio, e CROCCO, Marco. (2006). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. UFMG. <https://cedeplar.ufmg.br/economia-regional-e-urbana-contribicoes-teoricas-recentes/>.

DUARTE, Vilmar N. (2013). “Desenvolvimento Equilibrado Versus Desenvolvimento Desequilibrado: Uma Breve Revisão das Principais Teorias”. *Primeiro Seminário Internacional de Integração e Desenvolvimento Regional*. Ponta Porã-MS.

GRAU, Eros Roberto. (2008). *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 7a ed. São Paulo, Malheiros Editores.

HIGGINS, R. P. (1969). Indian Ocean Kinorhyncha: 1. Condyloderes and Sphenoderes, new cyclorhagid genera. *Smithsonian Contributions to Zoology*. 14: 1-13., available online at <https://doi.org/10.5479/si.00810282.14> [details]

HIRSCHMAN, A. O. (1958). "The strategy of economic development". New Haven: Yale University Press.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. (1998). Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública/FGV*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-22, mar./abr.

\_\_\_\_\_, Luciano A. Prates. (1999). Descentralização, Intersectorialidade e Rede na Gestão da Cidade. *Organizações & Sociedade*, v. 11, edição especial, p. 129-139.

LEYDESDORF, L., COOKE, P., & OLAZARAN, M. (2002) 'Technology transfer in European regions: Introduction to the special issue', *Journal of Technology Transfer*, 27(1), pp. 5–13.

MACENA, Rachel C. de.; e TORRES, Manuela P.; OLIVEIRA, Lucas S. de.; MARTINS, Stella de S. (2024). "Programa de Desenvolvimento de Projetos Aplicados: Parceria entre Município e Universidade para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável de Niterói (RJ)". *Revista Campo de Públicas: conexão e experiência | FJP – Escola de Governo*. Belo Horizonte. v. 3 n. 2. P. 88-108, jul/dez.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou De Araújo E, e HOLANDA, Marcus Mauricius. (2016). "A Administração Pública Municipal como Fomentadora do Desenvolvimento Social e Econômico". *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos* 37(74): 207. doi:10.5007/2177-7055.2016v37n74p207.

MUELLER, Airton Adelar. (2017). "Redes e Capital social em Contextos Globalizados: Limites e engodos de uma Abordagem Bottom-Up do Desenvolvimento Regional". VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul - RS, Brasil.

MYRDAL, G. (1957). *"Economic Theory and Underdeveloped Regions"*. London: Gerald Duckworth.

NURKSE, R. (1957). "Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

NORMANN, Roger. (2013). "Regional Leadership: A Systemic View". *Systemic Practice and Action Research* 26(1): 23–38. doi:10.1007/s11213-012-9268-2.

OLIVA, Rosa Alsina. (1987). "Estrategia de Desarrollo em Espanã 1964-1975: Planes y Realidad". *Cuaderno de Economia*. Vol 15 337-370. Universidad de Barcelona

OLIVEIRA, Gevaci C. P. Gama de. (2007). "Desenvolvimento endógeno e local: estudo do projeto urbanizador social de Porto Alegre/RS". 96 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PERROUX, François. (1935) La pensée économique de Joseph Schumpeter. In: \_\_\_\_\_. Introdução à versão francesa de *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*. Dallo.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1943). "*Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*". The Economic Journal, 53(210/211), 202–211. <https://doi.org/10.2307/2226317>

SILVA, Clayton R. M. da, e CRISÓSTOMO, Vicente L. (2019). “Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses”. Revista de Administração Pública 53(4): 791–801. doi:10.1590/0034-761220180234.

SOARES, Daniel M. P.; CASTRO, Raphael M. de. (2024). “O Pacto Federativo na Constituição Federal de 1988 e o Papel dos Municípios na Descentralização Administrativa Contemporânea”. Revista Campo de Públicas: conexão e experiência | FJP – Escola de Governo. Belo Horizonte. v. 3 n. 2. P. 17-33, jul/dez.

SOTARAUTA, M. (2005). "*Shared Leadership and Dynamic Capabilities in Regional Development*". In Sagan & Halkier (eds.) *Regionalism Contested: Institution, Society and Governance*. Urban and Regional Planning and Development Series, pp. 53-72. Cornwall, Ashgate.

TAPIA, Jorge R. B. (2005). “Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália”. São Paulo em Perspectiva 19(1): 132–39. doi:10.1590/S0102-88392005000100012.

PITANGUI, C.P., TRUZZI, O. M. S., & BARBOSA, A. S. (2019). Arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das organizações locais para o desenvolvimento. *Gestão & Produção*, 26(2), e2579. <https://doi.org/10.1590/0104-530X-2579-19>

XAVIER, Thiago R., WITTMANN, Milton L., INÁCIO, Raoni de O., e KERN, Juliana. (2013). “Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal”. Revista de Administração Pública 47(4): 1041–66. doi:10.1590/S0034-76122013000400011.

## Apêndice A

**Tabela 1** - Quantidade de Municípios que participam e não participam de consórcio público por região e Estado

Região	UF	Total Municípios UF	Participam	Participam %	Não Participam	Não Participam %
Norte	AC	22	6	27,3%	16	72,7%
	AM	62		0,0%	62	100%
	AP	16	1	6,3%	15	93,8%
	PA	144	70	48,6%	74	51,4%
	RO	52	51	98,1%	1	1,9%
	RR	15		0,0%	15	100,0%
	TO	139	83	59,7%	56	40,3%
<b>Total Região Norte</b>		<b>450</b>	<b>212</b>	<b>47,1%</b>	<b>238</b>	<b>52,9%</b>
Nordeste	AL	102	101	99,0%	1	1,0%
	BA	417	414	99,3%	3	0,7%
	CE	184	184	100,0%		0,0%
	MA	217	120	55,3%	97	44,7%
	PB	223	143	64,1%	80	35,9%
	PE	184	175	95,1%	9	4,9%
	PI	224	48	21,4%	176	78,6%
	RN	167	106	63,5%	61	36,5%
	SE	75	74	98,7%	1	1,3%
<b>Total Região Nordeste</b>		<b>1.793</b>	<b>1.365</b>	<b>76,1%</b>	<b>428</b>	<b>23,9%</b>
Sul	PR	399	398	99,7%	1	0,3%
	RS	497	475	95,6%	22	4,4%
	SC	295	295	100,0%		0,0%
<b>Total Região Sul</b>		<b>1.191</b>	<b>1.168</b>	<b>98,1%</b>	<b>23</b>	<b>1,9%</b>
Sudeste	ES	78	76	97,4%	2	2,6%
	MG	853	852	99,9%	1	0,1%
	RJ	92	90	97,8%	2	2,2%
	SP	645	621	95,7%	28	4,3%
<b>Total Região Sudeste</b>		<b>1.668</b>	<b>1.639</b>	<b>98,0%</b>	<b>33</b>	<b>2,0%</b>
Centro-Oeste	DF	1	1	100,0%		0,0%
	GO	246	189	76,8%	57	23,2%
	MS	79	73	92,4%	6	7,6%
	MT	141	140	99,3%	1	0,7%
<b>Total Região Centro-Oeste</b>		<b>467</b>	<b>403</b>	<b>98,1%</b>	<b>64</b>	<b>13,7%</b>
<b>Total Brasil</b>		<b>5.569<sup>11</sup></b>	<b>4.786</b>	<b>85,94%</b>	<b>787</b>	<b>14,13%</b>

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (2024)

<sup>11</sup> Sem considerar o Distrito de Fernando de Noronha.



### **3. FEDERALISMO FISCAL, AUTONOMIA MUNICIPAL E CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO**

#### **Resumo**

O papel dos municípios no federalismo brasileiro, enfatizando o alcance da autonomia política, administrativa e financeira assegurada pela Constituição de 1988 e seus reflexos sobre a gestão tributária local. A partir de uma abordagem teórico-institucional e empírica, o texto discute a estrutura das receitas municipais, evidenciando a dependência dos entes locais em relação às transferências intergovernamentais e os desafios para o fortalecimento da arrecadação própria. Nesse contexto, o Imposto Sobre Serviços (ISS) é destacado como principal tributo municipal, cuja performance depende diretamente da eficiência da administração fazendária e da capacidade fiscalizatória do poder público local. A análise empírica demonstra correlação positiva e significativa entre a Taxa de Poder de Polícia e a arrecadação do ISS, indicando que o fortalecimento das ações de fiscalização contribui para o incremento da receita própria e, por consequência, para o aumento da autonomia financeira e da capacidade de investimento dos municípios. Assim, o capítulo evidencia que a intensificação da fiscalização tributária, medida pela Taxa de Poder de Polícia, configura-se como um instrumento estratégico de promoção do desenvolvimento econômico local, ao reforçar o ciclo virtuoso entre gestão fiscal eficiente, arrecadação sustentável e fortalecimento do poder municipal.

#### **Abstract**

The role of municipalities within Brazilian federalism, emphasizing the scope of political, administrative, and financial autonomy guaranteed by the 1988 Federal Constitution and its implications for local tax management. Through a theoretical-institutional and empirical approach, the chapter examines the structure of municipal revenues, highlighting the persistent dependence of local governments on intergovernmental transfers and the challenges faced in strengthening their own-source revenues. In this context, the Service Tax (ISS) is identified as the main municipal tax, whose performance depends directly on the efficiency of local fiscal administration and the effectiveness of inspection activities. Empirical evidence reveals a positive and statistically significant correlation between the Regulatory Fee (Taxa de Poder de Polícia) and ISS revenue, indicating that stronger enforcement actions contribute to increased own-source revenue and, consequently, greater financial autonomy and investment capacity. Therefore, the chapter demonstrates that the intensification of tax enforcement, measured by the Regulatory Fee, constitutes a strategic instrument for promoting local economic development by reinforcing the virtuous cycle between efficient fiscal management, sustainable revenue generation, and the strengthening of municipal governance.

**Palavra-Chave:** Federalismo fiscal; Imposto Sobre Serviços (ISS); Fiscalização tributária; Desenvolvimento econômico local.

**Keywords:** Municipal autonomy; Fiscal federalism; Service Tax (ISS); Regulatory Fee; Local economic development.

### 3. 1 Introdução

O presente capítulo tem como propósito examinar a trajetória evolutiva e os desafios estruturais do sistema fiscal brasileiro, cuja conformação está intrinsecamente associada à dinâmica do pacto federativo e às estratégias de desenvolvimento econômico nacional. A análise parte do reconhecimento de que a organização fiscal do país reflete não apenas as escolhas institucionais de distribuição de competências entre os entes federativos, mas também os movimentos históricos de centralização e descentralização que moldaram o exercício do poder e a alocação de recursos públicos ao longo de mais de um século.

Desde a Proclamação da República, em 1889, o sistema fiscal brasileiro tem oscilado entre períodos de autonomia subnacional e centralização arrecadatória. No período republicano inicial (1889–1930), prevaleceu uma estrutura descentralizada, com forte autonomia tributária concedida aos estados, os quais detinham grande capacidade de arrecadação sobre produtos primários e de exportação. Contudo, a Revolução de 1930 e, posteriormente, o regime militar instaurado em 1964, instauraram ciclos de centralização fiscal e política, concentrando na União o controle sobre as principais fontes tributárias — notadamente o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) — e a formulação das políticas de investimento e desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1988 constitui o marco mais relevante dessa trajetória, ao consolidar o pacto federativo e redefinir as competências tributárias entre União, Estados e Municípios. O novo texto constitucional elevou os municípios à condição de entes federativos plenos, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, e ampliou significativamente sua participação nas receitas públicas por meio das transferências constitucionais. Ao mesmo tempo, conferiu-lhes o poder de instituir e arrecadar tributos próprios, conforme os artigos 145, 155 e 156 da Carta Magna, destacando-se, entre eles, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI).

Todavia, conforme argumentam Giambiagi e Além (2016), a descentralização tributária promovida pela Constituição de 1988 não foi acompanhada de uma redistribuição ordenada de encargos e competências administrativas. A ampliação das

responsabilidades locais em áreas como saúde, educação e saneamento não foi proporcional ao fortalecimento da base tributária municipal, resultando em sobrecarga fiscal e dependência crescente das transferências intergovernamentais. Desse modo, a autonomia municipal consagrada em termos formais acabou por se traduzir, na prática, em uma descentralização de gastos, e não necessariamente em uma descentralização de receitas, fragilizando o vínculo direto entre o contribuinte e o governo local.

O capítulo desenvolve, portanto, uma reflexão teórica e histórica sobre o federalismo fiscal brasileiro, revisitando seus fundamentos e funções — estabilização, redistribuição e alocação — conforme delineados na literatura clássica de finanças públicas. Examina-se, ainda, a estrutura vertical do setor público, na qual a União exerce o papel estratégico de coordenação macroeconômica e redistributiva, os estados atuam no nível tático, de mediação regional, e os municípios se consolidam no nível operacional, responsável pela execução direta das políticas públicas e pelo provimento dos bens e serviços essenciais.

A análise contempla também os mecanismos de transferências intergovernamentais, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), evidenciando o papel dessas transferências na compensação das desigualdades regionais de arrecadação. Contudo, a dependência excessiva desses instrumentos reforça as assimetrias do sistema, limitando a efetividade da autonomia local e a capacidade de planejamento fiscal.

Ao final, a discussão converge para a escolha do Estado de Goiás como recorte empírico da pesquisa. A seleção se justifica pela relevância de Goiás no contexto federativo brasileiro, combinando dinamismo econômico e diversidade territorial que refletem, em escala regional, os desafios do federalismo fiscal nacional. Nesse contexto, o estado se apresenta como um laboratório privilegiado para a análise da capacidade arrecadatória municipal, especialmente no que tange ao papel da fiscalização tributária e sua relação com a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Assim, o capítulo estabelece as bases conceituais e institucionais que sustentam a investigação empírica subsequente, voltada a compreender como a eficiência fiscalizatória pode fortalecer a autonomia municipal e contribuir para o desenvolvimento econômico local.

### **3.2. Sistema Tributário Brasileiro**

A evolução do sistema tributário brasileiro entre 1889 e 1988 reflete as profundas transformações políticas, institucionais e econômicas vivenciadas pelo país ao longo de um século. Desde a Proclamação da República, a estrutura fiscal adotada esteve intimamente relacionada à configuração do pacto federativo e às estratégias de desenvolvimento econômico de cada período histórico. O arranjo tributário brasileiro, assim, acompanhou o movimento pendular entre centralização e descentralização, ora privilegiando a autonomia subnacional, ora reforçando o poder fiscal da União, de acordo com as conjunturas políticas e econômicas dominantes.

#### **3.2.1 A Descentralização da Primeira República (1889–1930)**

Durante a Primeira República (1889–1930), o Brasil adotou um modelo federativo marcadamente descentralizado, conferindo ampla autonomia tributária aos estados. Essa configuração favoreceu as elites regionais, em especial aquelas ligadas à economia agroexportadora, e consolidou um sistema fiscal voltado para os interesses da oligarquia agrária. Como destacam Giambiagi e Além (2016), a ausência de um Estado nacional forte na formulação de políticas fiscais refletia a estrutura econômica vigente, baseada na exportação de produtos primários e na hegemonia das oligarquias estaduais.

Até o início da década de 1930, o sistema tributário manteve características herdadas do período imperial, com forte dependência do comércio exterior. O imposto de importação era a principal fonte de receita da União, chegando a representar até dois terços da arrecadação pública em determinados anos. A Constituição de 1891 instituiu a separação formal das competências tributárias entre União e estados, estabelecendo o marco inicial da organização fiscal republicana. À União cabiam tributos sobre importação e taxas federais, enquanto os estados arrecadavam impostos sobre exportação, propriedade, transmissão de bens e atividades econômicas.

Com a Constituição de 1934, observou-se um movimento de racionalização do sistema, ao se proibir a cobrança de impostos sobre exportações interestaduais e limitar as alíquotas desses tributos. Aos estados, coube o imposto sobre vendas e consignações como principal fonte de receita, enquanto os municípios mantiveram a competência sobre tributos como o imposto predial e o de indústrias e profissões. Ao final da década de 1930,

o imposto sobre consumo passou a superar o de importação em importância, sinalizando uma mudança estrutural no perfil da arrecadação federal.

### 3.2.2 Centralização e Industrialização (1930–1964)

A Revolução de 1930 e o Estado Novo (1937–1945) marcaram uma inflexão significativa na organização fiscal brasileira, promovendo a centralização do poder político e tributário. A União passou a concentrar a arrecadação e a redistribuição de recursos, com a criação de tributos como o Imposto de Renda e o Imposto de Consumo, alinhando-se ao projeto de industrialização e de fortalecimento do Estado como agente indutor do desenvolvimento. Segundo Giambiagi e Além (2016), essa etapa consolidou o papel do Estado central na condução das políticas econômicas e fiscais.

Com o fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946, buscou-se restaurar o equilíbrio federativo e ampliar a autonomia dos entes subnacionais<sup>12</sup>. Os municípios foram fortalecidos com a criação de novos tributos, como o imposto do selo municipal, e com a ampliação da base de incidência do imposto sobre indústrias e profissões. Instituiu-se também um sistema de transferências intergovernamentais, posteriormente ampliado pela Emenda Constitucional nº 5<sup>13</sup>, que elevou a participação municipal na arrecadação do Imposto de Consumo e do Imposto de Renda.

Entre 1946 e 1966, os impostos internos sobre produtos tornaram-se cada vez mais relevantes, acompanhando o processo de industrialização nacional. Em 1956, o país deu os primeiros passos em direção à tributação sobre valor agregado, com a reformulação do imposto sobre consumo. No início da década de 1960, a estrutura tributária brasileira caracterizava-se por forte dependência dos tributos sobre consumo, vendas e indústrias e profissões, que representavam a principal fonte de receita para União, estados e municípios, respectivamente.

---

<sup>12</sup> **Art. 29 da CF 1946.** Compete aos Municípios:

I – decretar impostos sobre:

(...)

c) **indústrias e profissões;**

d) **imposto do selo municipal**, observado o disposto no art. 15, § 2º, letra c;

<sup>13</sup> Emenda Constitucional nº 5, de 1961

### 3.2.3 A Reforma Centralizadora do Regime Militar (1965/1967)

O golpe militar de 1964 inaugurou uma nova etapa de centralização fiscal e administrativa. A Emenda Constitucional nº 18 de 1965<sup>14</sup> e a Constituição de 1967 reorganizaram profundamente o sistema tributário, instituindo o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), além de redefinir as competências de cada ente federativo. Conforme observam Giambiagi e Além (2016), essa reforma buscou ampliar a capacidade arrecadatória do Estado e dotá-lo de instrumentos modernos de intervenção econômica, coerentes com o modelo desenvolvimentista adotado pelo regime militar.

A Tabela 2 apresenta o resumo dos principais tributos instituídos ou reorganizados durante a reforma tributária de 1965/1967:

Tabela 2 - Os principais impostos na reforma tributária de 1965/1967

Antes da reforma	Após a reforma
<b>A) Federais</b>	<b>A) Federais</b>
a) Imposto de Importação	a) Impostos ao Comércio Exterior (X e I)
b) Imposto de Consumo	b) IPI
c) Impostos Únicos	c) Impostos Únicos
d) Imposto de Renda	d) Imposto de Renda
e) Imposto sobre Transferências de Fundos para o Exterior	e) IOF
f) Impostos sobre Negócios	f) Impostos Extraordinários
g) Impostos Extraordinários	g) Outros (transporte, comunicação etc)
h) Impostos Especiais	
<b>B) Estaduais</b>	<b>B) Estaduais</b>
a) Imposto sobre Vendas a Varejo	a) ICMS
b) Imposto sobre Transmissão (Causa mortis)	b) Impostos sobre Transmissão (Causa mortis e Inter vivos)
c) Imposto sobre Expedição	
d) Imposto sobre Atos Regulados	
e) Impostos Especiais	
<b>C) Municipais</b>	<b>C) Municipais</b>
a) Imposto Territorial Rural	a) IPTU
b) Imposto de Transmissão (Inter vivos)	b) ISS
c) IPTU	
d) Imposto de Indústria e Profissões	
e) Imposto de Licença	

<sup>14</sup> Art. 11 – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);

Art. 23 – Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM)

A reforma também revisou os fundos de participação e os critérios de partilha de receitas, originados ainda na década de 1940. A distribuição de recursos entre União, estados e municípios passou a seguir parâmetros mais definidos, embora permanecesse sob forte controle federal (Rezende, 1995). Assim, o sistema tributário pós-1967 consolidou-se como um modelo híbrido — centralizado na arrecadação, mas parcialmente redistributivo na destinação —, estabelecendo as bases do federalismo fiscal contemporâneo.

### 3.2.4 A Constituição de 1988: Marco da Descentralização e Autonomia Subnacional

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco decisivo na trajetória do sistema tributário brasileiro. Ao consolidar o pacto federativo, a nova Carta redefiniu de forma abrangente as competências tributárias e instituiu a plena autonomia política, administrativa e financeira dos municípios. Esse redesenho ampliou significativamente a capacidade dos entes locais de legislar, arrecadar e gerir recursos próprios, configurando um dos movimentos mais expressivos de descentralização fiscal da história republicana.

Entre as principais inovações, destaca-se o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), previsto no art. 156, III, como o principal tributo de competência municipal. Juntamente com o IPTU e o ITBI, o ISS tornou-se um dos pilares da autonomia financeira local, garantindo maior estabilidade e previsibilidade às receitas municipais. De forma mais ampla, os arts. 145, 155 e 156 reforçaram a autonomia tributária dos entes subnacionais ao lhes conferir o poder de instituir impostos, definir alíquotas e controlar a arrecadação, fortalecendo sua capacidade fiscal e sua participação na formulação de políticas públicas.

A Tabela 3 sintetiza as competências tributárias atribuídas a cada ente federativo entre 1967 e 1988, evidenciando a evolução das bases de arrecadação e das atribuições constitucionais.

**Tabela 3** - Competências Tributárias 1967/1988

1967	1988
------	------

<b>A) Federais</b>	<b>A) Federais</b>
a) Impostos sobre Comércio Exterior (Importação e Exportação)	a) Impostos sobre Comércio Exterior (Importação – II e Exportação – IE)
b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	b) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
c) Impostos Únicos (ex.: combustíveis, energia elétrica, minerais, transportes, lubrificantes)	c) Imposto de Renda (IR)
d) Imposto de Renda (IR)	d) IOF (Operações Financeiras)
e) IOF (Operações Financeiras)	e) Impostos Extraordinários (em guerra ou calamidade)
f) Impostos Extraordinários (em guerra ou calamidade)	f) Imposto Territorial Rural (ITR) – federal, mas pode ser fiscalizado/transferido a municípios
g) Outros (ex.: Transporte e Comunicação)	g) Contribuições sociais (PIS, Cofins, CSLL etc.)
	h) Contribuições de melhoria, taxas e empréstimos compulsórios
<b>B) Estaduais</b>	<b>B) Estaduais</b>
a) ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias – origem do atual ICMS)	a) ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) – ampliado para comunicação e transporte interestadual/intermunicipal
b) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis	b) ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação)
	c) IPVA (criado em 1985, incorporado na CF/88)
	d) Taxas e contribuições de melhoria
<b>C) Municipais</b>	<b>C) Municipais</b>
a) IPTU	a) IPTU
b) ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – criado em 1965, mantido em 1988)	b) ISS
	c) ITBI (Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis)
	d) Taxas e contribuições de melhoria

Fonte: Rezende (1999) e Giambiagi e Além (2016)

Elaborada pelo autor

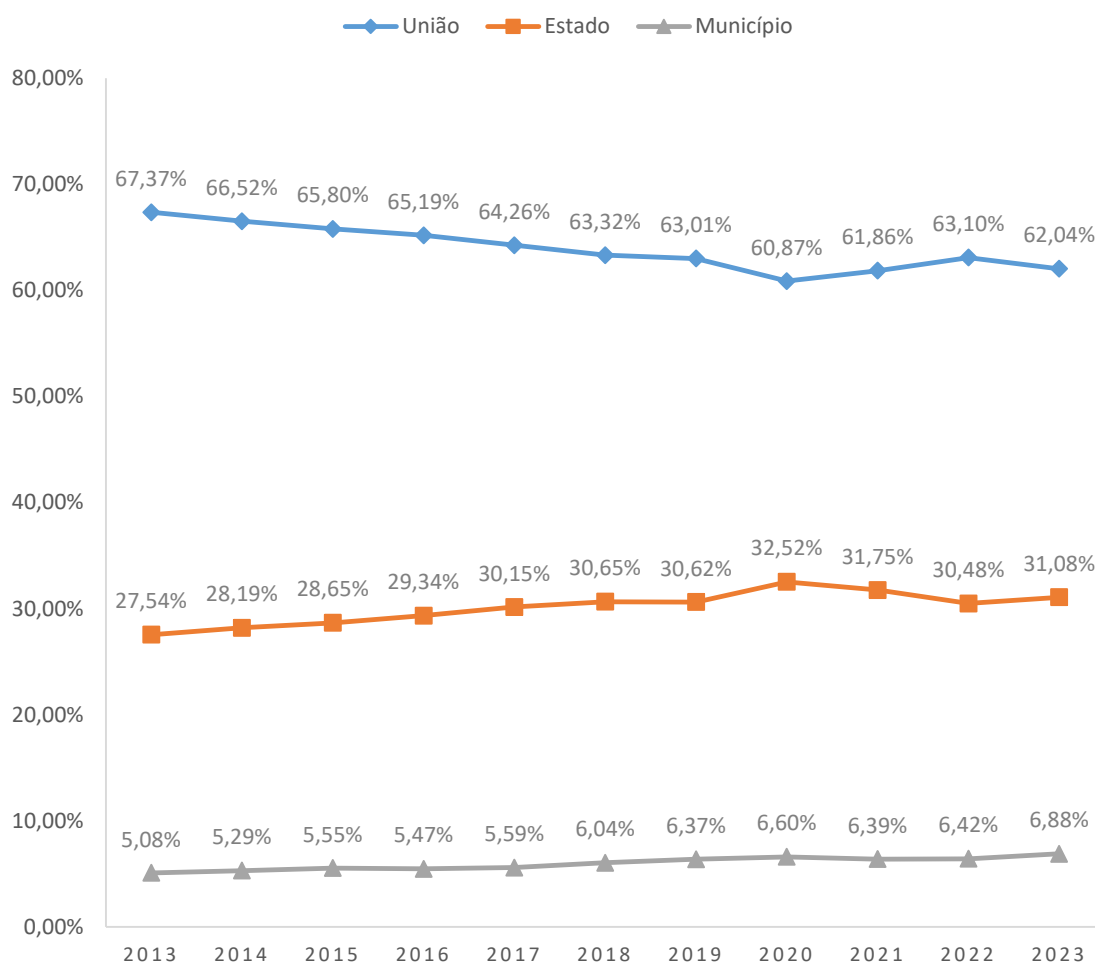
Os dados recentes indicam que, embora a União ainda concentre a maior parte da arrecadação nacional, sua participação tem diminuído gradualmente, enquanto estados e municípios ampliaram suas quotas. Essa tendência confirma a trajetória de descentralização fiscal iniciada em 1988, ainda que o modelo tributário brasileiro permaneça complexo e desigual.

No Gráfico 1 observa-se que, embora a União mantenha a maior parcela, sua participação apresentou tendência de redução — de 67,4% em 2013 para 62,0% em 2023



—, enquanto estados e municípios ampliaram gradualmente sua fatia, alcançando 31,1% e 6,9%, respectivamente. Esses dados confirmam a trajetória de descentralização fiscal consolidada a partir de 1988, ainda que a estrutura tributária brasileira permaneça fortemente concentrada no governo central.

**Gráfico 1** - Participação percentual da União, Estados e Municípios na arrecadação tributária total (2013–2023)



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Contas Anuais).

A descentralização, contudo, não foi acompanhada por uma redistribuição proporcional dos encargos públicos. Giambiagi e Além (2016) observam que a União viu sua base impositiva reduzida e suas transferências ampliadas, sem mecanismos adequados para assegurar a sustentabilidade fiscal dos entes subnacionais. Rezende (1995) acrescenta que os constituintes de 1988 optaram por atender às pressões por descentralização por meio da ampliação das transferências, em vez de promover reformas estruturais profundas. Assim, a autonomia conquistada foi, em grande parte, voltada ao

gasto, e não à efetiva capacidade de tributar, criando desequilíbrios que ainda marcam o federalismo fiscal brasileiro.

### **3.3 O Federalismo Brasileiro**

#### **3.3.1 Fundamentos Teóricos e Conceituais**

O estudo do federalismo fiscal constitui um eixo central para compreender a estrutura vertical do setor público e a forma como as funções governamentais são distribuídas entre os diferentes níveis de governo. Tal campo analítico busca alinhar responsabilidades administrativas e instrumentos fiscais aos níveis de governo mais adequados, promovendo eficiência e equidade na provisão de bens e serviços públicos. Nesse contexto, destaca-se o trabalho seminal de Wallace E. Oates (1999), cujo ensaio *An Essay on Fiscal Federalism* estabeleceu as bases conceituais da moderna teoria do federalismo fiscal. O autor define esse ramo das finanças públicas como o estudo dos papéis e das inter-relações entre os níveis de governo, tanto sob uma perspectiva normativa — que analisa como o sistema deveria funcionar — quanto sob uma ótica positiva — que observa como ele efetivamente opera.

Oates (1999) observou que, ao longo do século XX, a descentralização fiscal tornou-se uma tendência global, impulsionada pela busca de maior eficiência na alocação de recursos e pela proximidade dos governos locais em relação às demandas da população. Essa descentralização, segundo o autor, deveria ser acompanhada por mecanismos institucionais que garantam coordenação e equilíbrio federativo.

Autores clássicos como Musgrave (1997) e O’Sullivan (2012) complementam essa visão ao identificarem três funções fundamentais do setor público: estabilização, redistribuição e alocação. A função de estabilização relaciona-se à capacidade do Estado de intervir para conter o desemprego e a inflação, por meio de políticas monetária e fiscal. A função redistributiva refere-se à correção das desigualdades de renda e riqueza por meio de impostos e transferências, enquanto a função alocativa diz respeito à produção e provisão de bens e serviços públicos, além de incentivos tributários voltados a atividades estratégicas. Essas dimensões são fundamentais para compreender os mecanismos de coordenação fiscal entre os diferentes entes federativos e suas responsabilidades complementares.

No caso brasileiro, embora o regime federativo tenha sido formalmente adotado com a Proclamação da República, em 1889, a estrutura de federalismo fiscal só começou a ser delineada de maneira sistemática em 1963, quando uma comissão da Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi encarregada de propor uma reforma tributária. Essa reforma resultou na criação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), instrumentos que visavam compensar a perda de capacidade tributária das esferas subnacionais provocada pela centralização fiscal consolidada na Reforma Tributária de 1965.

A Emenda Constitucional nº 18/1965, em seu art. 21, instituiu oficialmente os dois fundos, fixando percentuais de 10% sobre a arrecadação conjunta do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além de prever cotas adicionais para as regiões menos desenvolvidas, como o Norte e o Nordeste (Giambiagi & Além, 2016). Esses dispositivos foram incorporados à Constituição Federal de 1967 (art. 26), mantendo a estrutura redistributiva e os critérios regionais de partilha.

Com a Constituição Federal de 1988, o sistema de transferências intergovernamentais foi ampliado e aperfeiçoado, com os percentuais de repasse elevados para 21,5% no FPE e 22,5% no FPM, conforme o art. 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, além da criação de uma cota adicional de 3% destinada a programas de desenvolvimento regional nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tais mudanças evidenciam a busca por maior autonomia fiscal dos entes subnacionais e redução das disparidades regionais, conforme sintetizado na Tabela 4.

**Tabela 4** - Evolução normativa e redistributiva dos Fundos de Participação dos Entes Subnacionais (1965–1988)

Período	Base legal	Percentual destinado ao FPE	Percentual destinado ao FPM	Observações
EC nº 18/1965	Art. 21	10%	10%	Criação dos Fundos; previsão de cotas adicionais ao Norte e Nordeste
CF/1967	Art. 26	10%	10%	Consolidação constitucional; reforço do critério redistributivo
CF/1988	Art. 159, I, “a” e “b”	21,50%	22,50%	Ampliação das transferências; criação da cota de 3% para regiões menos desenvolvidas

Fonte: Elaboração própria com base na Emenda Constitucional nº 18/1965, Constituição Federal de 1967, Constituição Federal de 1988 (art. 159, I, “a” e “b”) e Giambiagi & Além (2016).

### 3.3.2 A Descentralização Pós-1988 e o Descompasso Fiscal

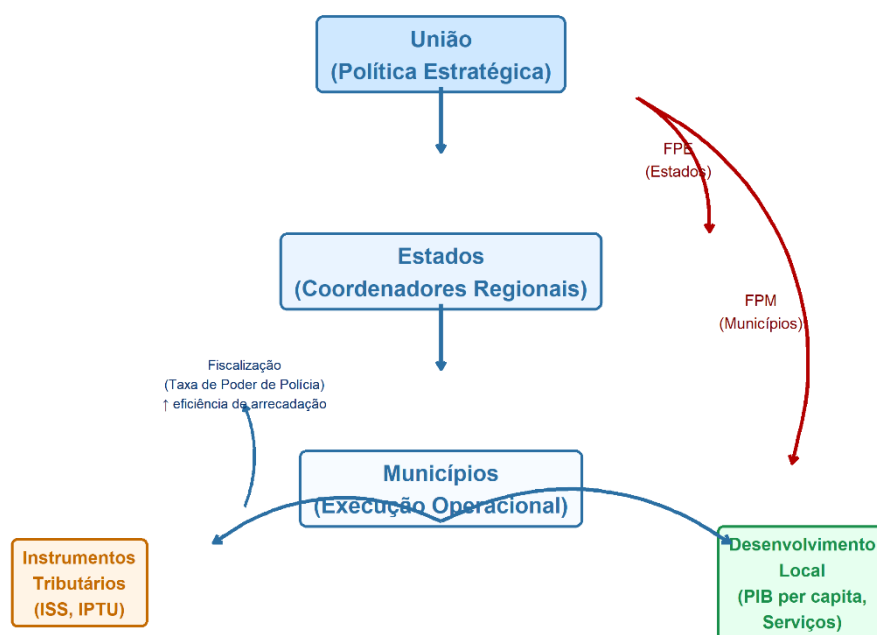
A promulgação da Constituição de 1988 representou um marco na trajetória do federalismo brasileiro, conferindo maior autonomia administrativa, política e financeira aos municípios, ao mesmo tempo em que lhes atribuiu novas responsabilidades na execução de políticas públicas — especialmente nas áreas de saúde, educação, saneamento e assistência social. Contudo, essa descentralização de atribuições não foi acompanhada de um fluxo proporcional de recursos, o que gerou um descompasso entre responsabilidades e capacidade financeira.

Como observa Rezende (1995), a CF/88 ampliou as receitas disponíveis para estados e municípios, mas não definiu claramente as novas competências dessas esferas, resultando em sobreposição de responsabilidades e desequilíbrios administrativos, sobretudo no campo das políticas sociais. Em muitos casos, o processo de descentralização acabou sobrecarregando os municípios — que deveriam ter papel central na provisão de serviços públicos — e enfraquecendo a coordenação nacional, que deveria permanecer sob a tutela da União.

Essa fragmentação institucional foi agravada pela ausência de mecanismos de cooperação intergovernamental e pela “descentralização forçada” de determinadas despesas sociais, fenômeno que levou à duplicidade de ações e à ineficiência na alocação de recursos (Giambiagi & Além, 2016). Assim, a descentralização fiscal pós-1988, embora tenha ampliado a autonomia local, também exacerbou as disparidades regionais e expôs a fragilidade da capacidade fiscal dos entes subnacionais.

A estrutura do federalismo fiscal brasileiro pode ser ilustrada, por analogia, como um organograma institucional, conforme Figura 3, no qual a União ocupa o nível estratégico, os Estados o nível tático e os municípios o nível operacional. Essa hierarquia evidencia como as políticas públicas são concebidas, coordenadas e implementadas: a União define as diretrizes e normas gerais; os Estados ajustam as políticas às especificidades regionais; e os municípios representam o elo direto entre o Estado e a sociedade, sendo responsáveis pela execução concreta das ações públicas.

**Figura 3** – Estrutura Hierárquica do Federalismo Fiscal Brasileiro



Fonte: Elaboração da autora

A partir de 1988, essa nova dinâmica federativa redefiniu os papéis institucionais e o equilíbrio fiscal entre os entes. No entanto, a expansão das responsabilidades municipais sem a correspondente ampliação da base de arrecadação impôs limites à sustentabilidade financeira local. Essa problemática será retomada no Capítulo 3, no qual se analisa empiricamente como o fortalecimento da base tributária municipal — especialmente por meio da fiscalização e do aumento da arrecadação do ISS — pode contribuir para a eficácia das políticas de desenvolvimento local e para a redução das desigualdades regionais.

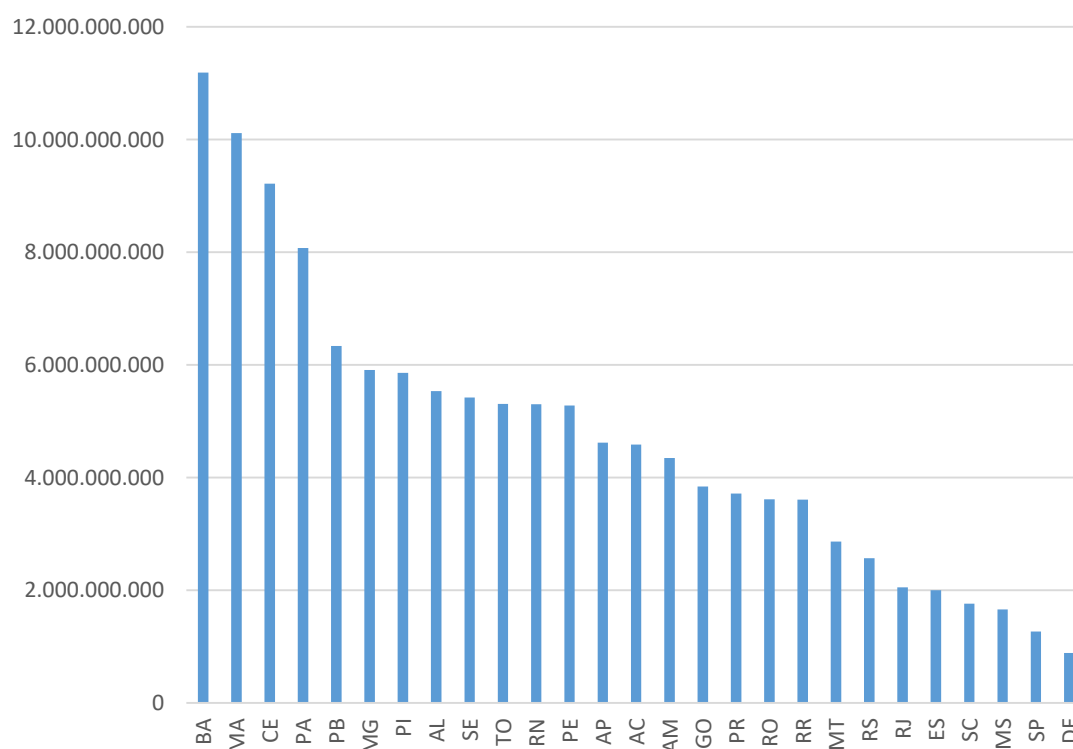
### 3.3.3 O Papel das Transferências e a Questão da Equalização

Do ponto de vista distributivo, a descentralização fiscal no Brasil enfrenta o desafio de conciliar autonomia e equidade entre as diferentes esferas de governo. As transferências intergovernamentais cumprem papel central nesse equilíbrio, ao buscarem equalizar a capacidade fiscal das unidades subnacionais. Contudo, níveis excessivos de repasse podem reduzir o incentivo ao esforço arrecadatório local e comprometer a responsabilidade fiscal, criando dependência estrutural em relação aos recursos federais.

O Gráfico 2, referente aos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE), evidencia a forte concentração de recursos nas unidades federativas das regiões Norte e Nordeste, com destaque para Bahia, Maranhão e Ceará, que lideram em volume de

transferências recebidas. Essa distribuição decorre dos critérios constitucionais e infraconstitucionais de redistribuição fiscal, que priorizam estados com menor capacidade arrecadatória e maiores demandas sociais. Em contrapartida, estados como São Paulo, Distrito Federal e Santa Catarina recebem os menores valores, o que reforça a lógica do FPE como instrumento de promoção da equidade regional, ainda que o país não disponha de um regime de equalização plenamente estruturado. Assim, embora o FPE exerça função compensatória relevante no federalismo fiscal brasileiro, persistem limitações quanto à efetividade redistributiva, sobretudo diante das desigualdades socioeconômicas historicamente enraizadas entre as regiões.

**Gráfico 2** - Repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) por Unidade Federativa em 2023 (valores nominais em R\$ bilhões)



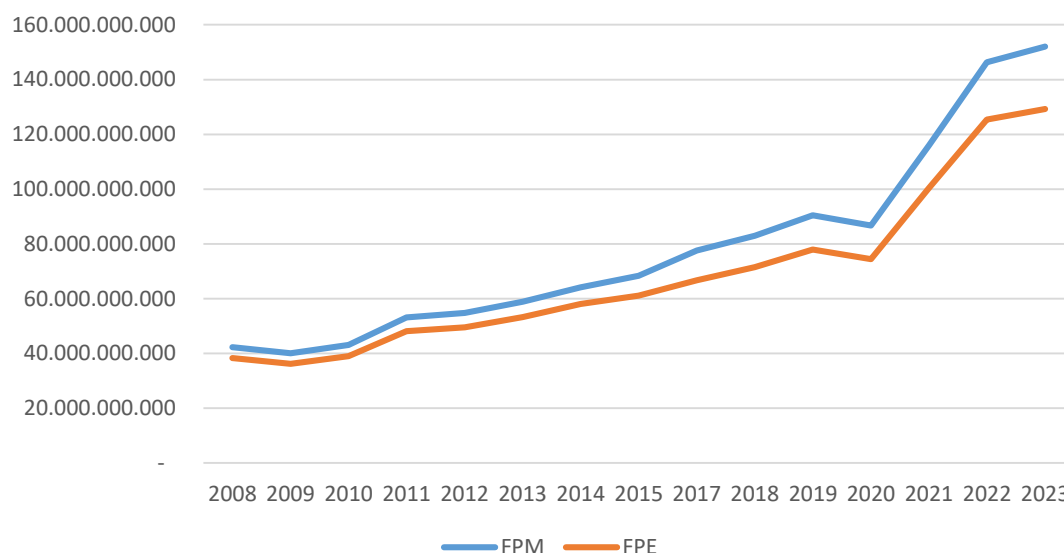
Fonte: Dados do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Nessa mesma linha, Giroldo e Kempger (2012) destacam que as transferências da União, previstas nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal, funcionam essencialmente como devoluções tributárias. Embora os entes locais pudessem deter competência sobre determinados tributos, a titularidade permanece com a União, que repassa parte da arrecadação. No entanto, tais transferências não têm caráter redistributivo, pois tendem a manter o status quo, beneficiando entes com maior capacidade de arrecadação. Segundo Pontes Lima (2003, p. 130), para que a equalização

seja efetiva, é fundamental evitar a transferência de recursos “dos pobres das jurisdições ricas para os ricos das jurisdições pobres”. Dessa forma, a discussão sobre o FPE e outros mecanismos de repasse deve considerar não apenas os volumes transferidos, mas a justiça distributiva que esses fluxos produzem ou deixam de produzir no território nacional.

A análise do Gráfico 3, que compara a evolução dos repasses do FPE e do FPM entre 2008 e 2023, revela um crescimento contínuo dos recursos destinados às esferas subnacionais, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que superou sistematicamente o FPE em valores ao longo do período. Essa tendência reflete a ampliação das responsabilidades atribuídas aos municípios pela Constituição de 1988 — especialmente nas áreas sociais — sem a correspondente expansão de sua capacidade arrecadatória. Observa-se um aumento expressivo dos repasses a partir de 2020, possivelmente associado às medidas emergenciais adotadas durante a pandemia de COVID-19. Tal evolução reforça o papel das transferências intergovernamentais como mecanismo de sustentação fiscal dos governos locais, mas também levanta questionamentos sobre a efetividade da descentralização e a necessidade de um regime de equalização mais robusto para garantir maior equilíbrio federativo.

**Gráfico 3** - Evolução dos Repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) – Brasil, 2008 a 2023 (valores nominais em R\$ bilhões)



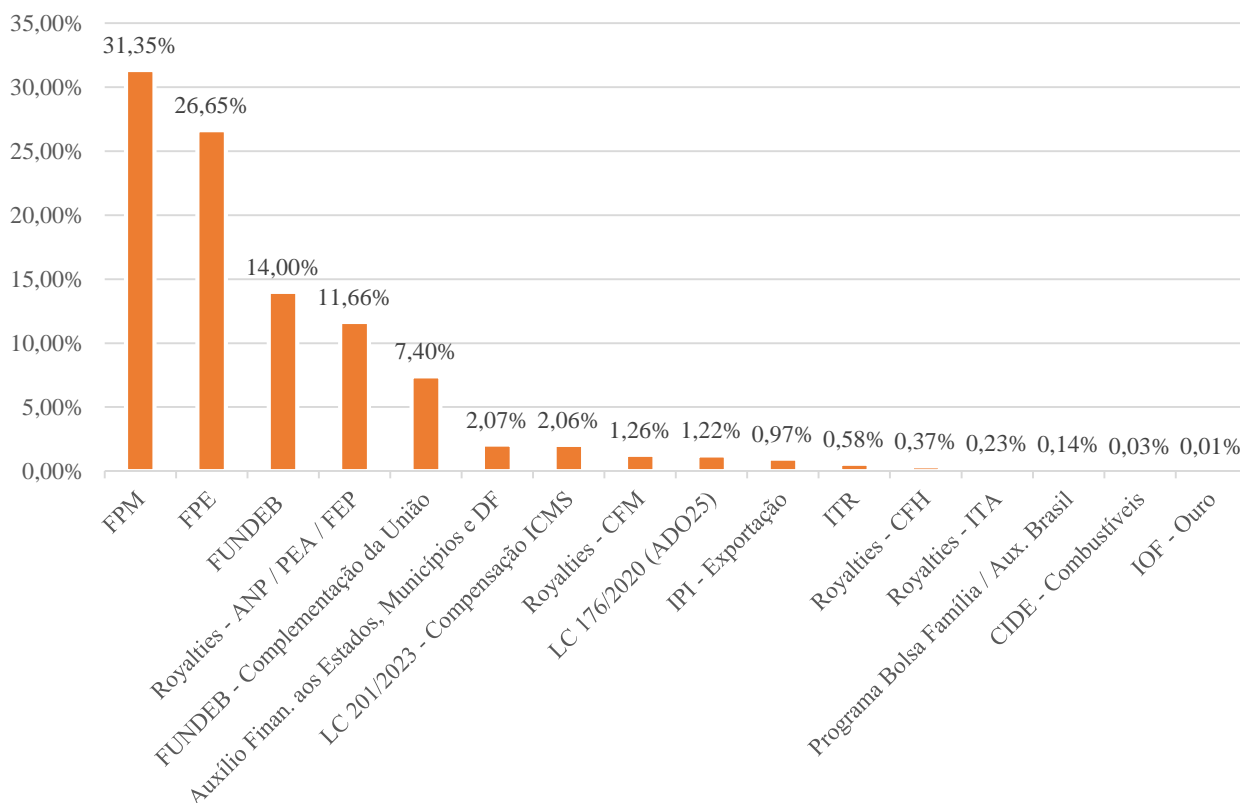
Fonte: Dados do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Além dos fundos de participação, a União realiza diversas transferências constitucionais e legais que complementam o financiamento dos entes subnacionais.

Entre elas, destacam-se os repasses do Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família/Auxílio Brasil, voltados ao fortalecimento da capacidade administrativa municipal na execução de políticas sociais. Também merecem destaque as transferências provenientes de royalties — como ITA, CFM, CFH e ANP/PEA/FEP —, resultantes da exploração de recursos naturais e energéticos, bem como os repasses relativos à Lei Complementar nº 176/2020 (ADO25), ao IPI sobre exportação, ao IOF sobre ouro e ao Imposto Territorial Rural (ITR).

No campo educacional, o FUNDEB se destaca como o principal instrumento de redistribuição de recursos, assegurando maior equidade no financiamento da educação básica. Complementam esse conjunto as receitas da CIDE-Combustíveis, destinadas a políticas de infraestrutura e desenvolvimento regional. Em conjunto, esses mecanismos configuram uma complexa rede de cooperação fiscal federativa, voltada a equilibrar responsabilidades e recursos entre União, estados e municípios.

**Gráfico 4 - Distribuição Percentual das Fontes de Receita Pública – Brasil, 2023**



Fonte: Dados do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Conforme indicado no Gráfico 4, os maiores percentuais de repasse correspondem ao FPM (31,35%), seguido pelo FPE (26,65%) e pelo FUNDEB (14,00%). Outras fontes



relevantes incluem os royalties (11,66%) e o Auxílio Financeiro da União aos Estados e Municípios (7,40%), enquanto transferências voluntárias, convênios e compensações representam parcelas menores. Essa composição reforça a forte dependência dos entes subnacionais em relação à União, revelando a assimetria estrutural que caracteriza o federalismo fiscal brasileiro.

A experiência internacional fornece importantes referências comparativas. Conforme observa Rezende (2018), em países unitários como Dinamarca e Suécia, os mecanismos de equalização consideram as necessidades populacionais e os custos de atendimento, assegurando maior justiça fiscal territorial. Modelos como os da Alemanha e do Canadá buscam reduzir as diferenças nas receitas orçamentárias *per capita*, enquanto o caso australiano incorpora critérios de necessidade e custo de provisão dos serviços públicos. No Brasil, a ausência de um regime formal de equalização contribui para a manutenção das disparidades regionais e limita o potencial de desenvolvimento dos entes subnacionais, perpetuando desigualdades que os fundos de participação, isoladamente, não conseguem corrigir.

Como sintetiza João Francisco Neto (2009, p. 51), o grande desafio do federalismo fiscal é compatibilizar os encargos normativos com os instrumentos fiscais disponíveis, de modo a buscar “mecanismos que permitam maior eficiência na arrecadação de tributos, maiores benefícios na partilha e no próprio gasto, tudo sob um critério que garanta uma redistribuição justa e equitativa das receitas em todo o território”. Em outras palavras, a efetividade das transferências intergovernamentais depende não apenas de sua magnitude, mas de sua capacidade real de reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões do país.

### **3.4. Os Municípios: Autonomia, Receitas e Fiscalização**

#### **3.4.1 A autonomia municipal na Constituição de 1988**

O processo de redemocratização do Brasil, após o término do regime militar (1964–1985), teve como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988, estruturada sobre o princípio da descentralização política e administrativa. Como observa Andrade (2017), a nova Carta buscou reconstruir os institutos que haviam perdido autonomia durante o período autoritário, restabelecendo a capacidade decisória dos entes subnacionais, especialmente dos municípios. Desde os artigos 1º e 18, a Constituição

reconhece o município como ente federativo autônomo, dotado de personalidade jurídica de direito público e inserido na estrutura federativa em igualdade formal com a União, os estados e o Distrito Federal.

O município constitui a menor unidade político-administrativa da Federação e o poder mais próximo da população. Conforme Costa (2015, p. 41), “o Município, assim, anterior à própria experiência romana, tem como base uma legislação local e voltada aos interesses mais próximos dos seus habitantes, ainda que as questões maiores tivessem por base leis estranhas aos seus problemas”. A autonomia municipal, prevista nos arts. 18, 29 e 30 da Constituição Federal, é reforçada pelo art. 34, VII, alínea c, que protege a sua integridade institucional. Essa autonomia, segundo Oliveira (2014), consiste na capacidade de autogoverno e de gestão das próprias rendas dentro das competências fixadas pela Constituição.

Silva (2012) aprofunda essa concepção ao distinguir quatro dimensões da autonomia municipal: política, normativa, administrativa e financeira. A autonomia política refere-se à capacidade de auto-organização e autogoverno; a normativa, à elaboração de leis próprias sobre matérias de sua competência; a administrativa, à organização dos serviços públicos locais; e a financeira, à decretação e arrecadação de tributos e à gestão das próprias rendas. Como ressalta o autor, é a autonomia financeira que sustenta as demais, pois garante a efetividade das funções municipais. Braz (2006) complementa ao afirmar que o art. 30, III, da Constituição Federal, ao atribuir aos municípios a competência de instituir e arrecadar tributos e gerir suas rendas, consolida o núcleo da autonomia financeira e, por conseguinte, da própria autonomia política e administrativa.

A partir dessa estrutura constitucional, o município passa a ser compreendido como a menor célula da organização federativa brasileira, mas dotado de relevância política e fiscal para o desenvolvimento local. Sua proximidade com a população o torna o principal agente de execução de políticas públicas e de atendimento às demandas sociais imediatas, exigindo, portanto, a capacidade de gerir com eficiência suas receitas e responsabilidades.

Essa autonomia, no entanto, não se efetiva apenas no plano jurídico — depende, sobretudo, da existência de bases sólidas de financiamento que assegurem a

sustentabilidade fiscal e a execução das políticas públicas. Nesse contexto, torna-se essencial examinar como se estrutura o sistema de receitas municipais no pós-1988 e de que forma ele condiciona a capacidade de autogoverno financeiro dos entes locais, tema abordado a seguir.

### **3.4.2 A estrutura das receitas municipais**

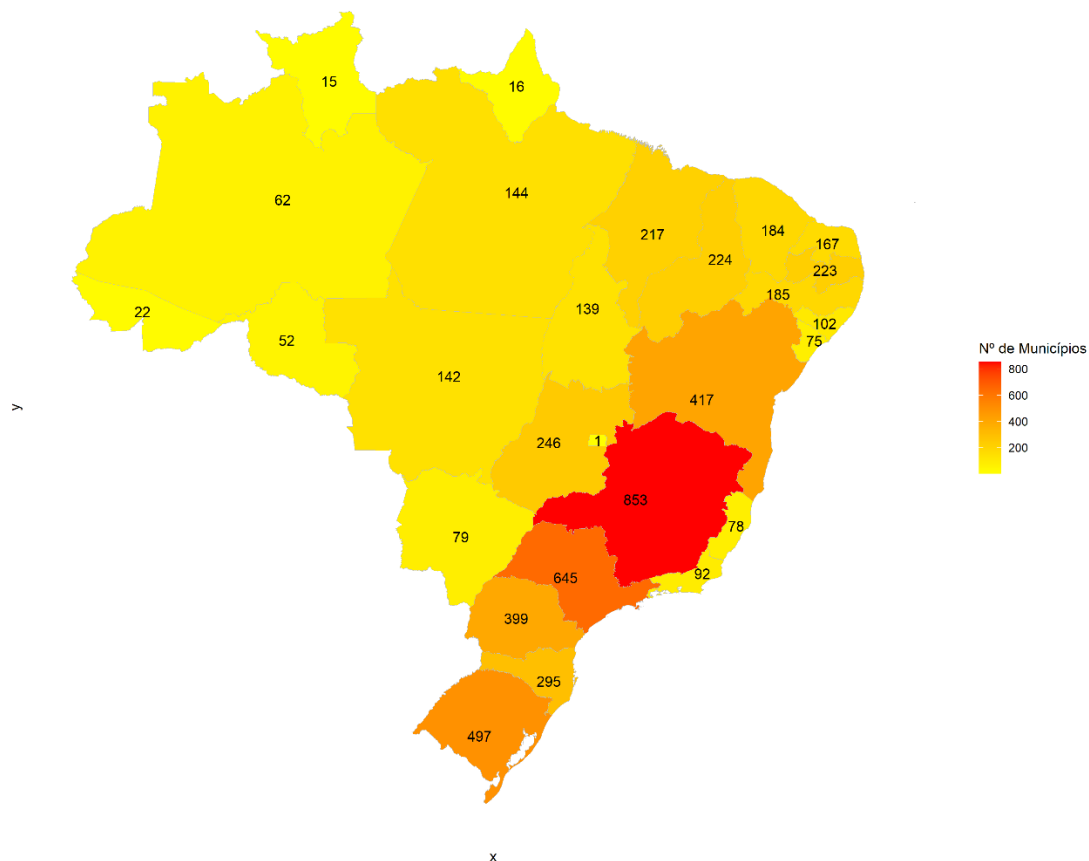
A Constituição de 1988 representou um marco na ampliação da autonomia municipal, tanto no campo político quanto no financeiro. Segundo Maurão (2024), o novo texto constitucional ampliou significativamente as possibilidades de obtenção de receitas próprias e de transferências intergovernamentais, ao mesmo tempo em que atribuiu aos municípios maiores responsabilidades na execução de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde e educação. O artigo 212 da Carta Magna determinou a aplicação mínima de 25% da receita corrente na manutenção e desenvolvimento do ensino, e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) conferiu às municipalidades papel central na gestão de recursos e serviços da atenção básica e da assistência médica.

Nos anos subsequentes, novas medidas reforçaram esse processo de descentralização. Em 1998, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente substituído pelo FUNDEB em 2006, ampliando o financiamento da educação básica e corrigindo distorções na alocação de recursos entre municípios mais ricos e mais pobres. A Emenda Constitucional nº 29, de 2000, determinou a alocação mínima de 7% da receita tributária municipal em saúde — percentual posteriormente elevado para 15% pela Lei Complementar nº 141, de 2012. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, estabeleceu parâmetros de controle, transparência e responsabilidade na gestão fiscal de todos os entes federativos, impondo limites para gastos com pessoal e endividamento, o que contribuiu para uma administração mais equilibrada, embora também tenha restringido a margem de manobra orçamentária dos pequenos municípios.

O período pós-1988 foi também marcado pela proliferação de novos municípios. Entre 1984 e 1997, foram criados 1.405 municípios no Brasil, quase todos com menos de 20 mil habitantes, impulsionados pelos incentivos financeiros decorrentes das regras de repartição de receitas e da ausência de restrições legais à emancipação (Rezende, 2018).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 15, de 1998, passou a exigir aprovação popular para criação de novos municípios, visando conter a fragmentação excessiva. Atualmente, o Brasil possui 5.570 municípios distribuídos em 26 estados mais o Distrito Federal, conforme mostra a Mapa 1.

**Mapa 1** - Quantidade de Municípios por Estado – Brasil



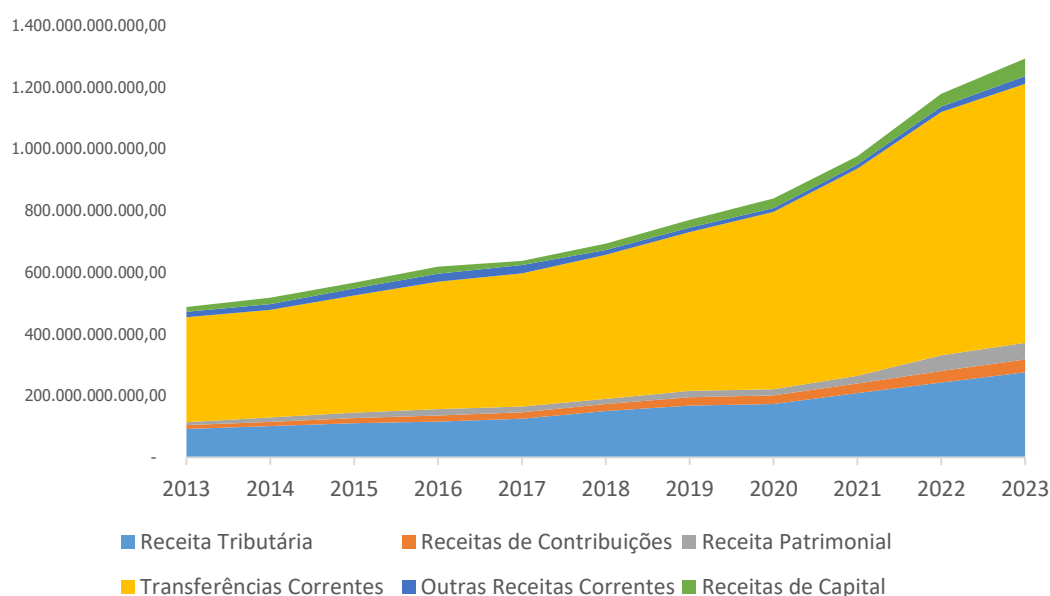
Fonte: IBGE (2024). Elaboração própria

O mapa apresenta a distribuição do número de municípios por unidade da federação, evidenciando forte heterogeneidade regional. Observa-se que o estado de Minas Gerais concentra o maior número de municípios (853), seguido por São Paulo (645) e Rio Grande do Sul (497). Essa concentração reflete não apenas o processo histórico de ocupação e fragmentação administrativa dessas regiões, mas também o peso econômico e político que esses estados possuem no contexto nacional. Em contrapartida, estados da Região Norte, como Roraima (15) e Amapá (16), apresentam os menores quantitativos municipais, o que se relaciona à baixa densidade populacional e às extensas áreas territoriais. A Região Nordeste, por sua vez, apresenta número expressivo de municípios de médio porte, o que reforça sua estrutura administrativa tradicionalmente

fragmentada. No conjunto, o mapa evidencia a diversidade da organização municipal brasileira, com impactos diretos sobre a gestão fiscal e a capacidade arrecadatória, temas que dialogam com as análises posteriores sobre a importância relativa do ISS e do FPM nas receitas correntes municipais.

O Gráfico 5 evidencia a tendência de crescimento das receitas municipais ao longo da última década, com destaque para as Transferências Correntes, que se mantêm como principal fonte de recursos, seguidas pela Receita Tributária. Observa-se um aumento expressivo a partir de 2020, influenciado tanto pela ampliação das transferências intergovernamentais quanto pela retomada da atividade econômica no período pós-pandemia. Esse comportamento confirma a dependência estrutural dos municípios em relação ao FPM e a outras transferências federais, ao mesmo tempo em que revela avanços graduais na capacidade de arrecadação própria, notadamente do ISS..

Gráfico 5 - Evolução das Receitas Municipais no Brasil (2013–2023)



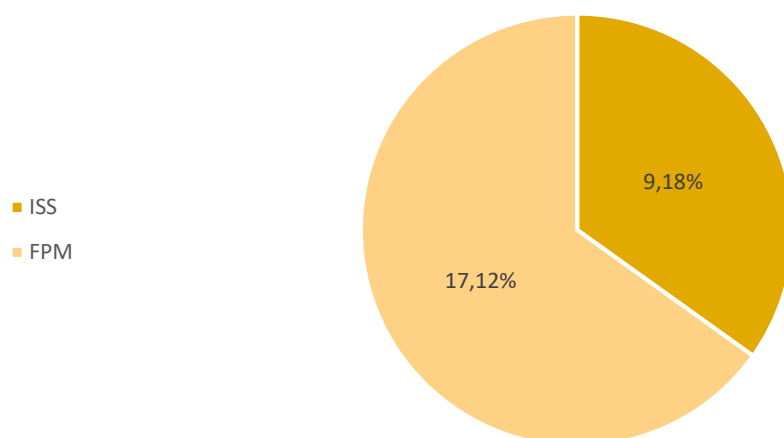
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siconfi

Em síntese, o comportamento das séries evidencia uma tendência de ampliação das receitas municipais, embora ainda marcada por forte dependência das transferências federais e estaduais. Tal cenário reforça a discussão teórica de que a autonomia fiscal dos municípios brasileiros é limitada, o que afeta sua capacidade de planejar e executar políticas públicas de desenvolvimento local.

Essa dependência estrutural compromete a autonomia financeira efetiva das administrações locais, limitando sua capacidade de investimento e de implementação de políticas públicas independentes. Como consequência, muitos municípios acabam priorizando a manutenção de despesas correntes e o custeio de serviços básicos, em detrimento de investimentos em infraestrutura, inovação e fortalecimento da capacidade arrecadatória. Nesse sentido, a descentralização fiscal no Brasil revela-se incompleta: embora constitucionalmente assegurada, a autonomia financeira municipal ainda enfrenta restrições decorrentes da assimetria regional e da baixa capacidade de arrecadação própria.

O Gráfico 6 apresenta a participação do ISS e do FPM na receita corrente dos municípios brasileiros em 2023<sup>15</sup>. No Apêndice I, é possível consultar a série histórica de 2013 a 2023, com os valores absolutos e o percentual de contribuição de cada fonte. Esses dados corroboram a literatura previamente apresentada, indicando que o FPM possui maior peso na composição das receitas municipais em comparação ao ISS, com médias de 17,47% e 9,64%, respectivamente.

**Gráfico 6** - Participação do ISS e do FPM na Receita Corrente dos Municípios Brasileiros (média 2013 a 2023)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siconfi

Dessa forma, compreendida a estrutura das receitas municipais e a persistente dependência dos repasses intergovernamentais, torna-se essencial examinar quais

<sup>15</sup> No Apêndice A encontra-se a tabela 5 com a série histórica (2013 a 2023) dos recebimentos FPM e a arrecadação do ISS nos municípios brasileiros, bem como o percentual que cada um representa na receita corrente.

mecanismos internos de gestão e fiscalização tributária podem contribuir para o fortalecimento da arrecadação própria. Nesse contexto, o próximo tópico analisa a relação entre o poder de fiscalização (Taxa de Poder de Polícia) e o comportamento do ISS, buscando evidenciar como a capacidade administrativa municipal influencia diretamente o desempenho fiscal e, conseqüentemente, o desenvolvimento local.

### **3.4.3 O papel do ISS e a importância da fiscalização municipal**

Entre os tributos de competência municipal previstos na Constituição Federal, o Imposto Sobre Serviços (ISS), disposto no art. 156, III, destaca-se como a principal fonte de receita própria dos municípios brasileiros. Trata-se de um tributo incidente sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, com exceção daqueles sujeitos ao ICMS, e que representa um instrumento fundamental para o fortalecimento da autonomia financeira local. O desempenho da arrecadação do ISS, contudo, está condicionado à estrutura administrativa disponível, à qualificação técnica do corpo gestor e, sobretudo, à efetividade das ações de fiscalização municipal.

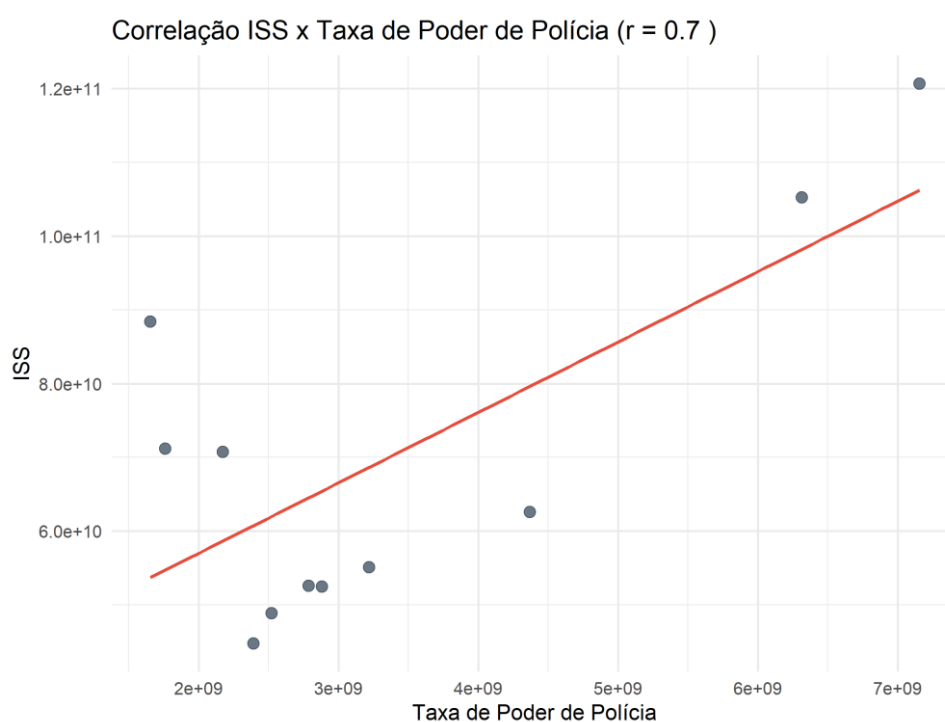
Nos municípios de pequeno e médio porte, observa-se que a baixa eficiência na arrecadação do ISS decorre, em grande medida, de limitações institucionais, da ausência de equipes técnicas qualificadas e de deficiências nos mecanismos de controle fiscal. Em contrapartida, municípios com estruturas administrativas mais robustas e maior investimento em fiscalização tendem a apresentar resultados superiores, reduzindo a dependência das transferências intergovernamentais e fortalecendo a capacidade de financiamento de políticas públicas com recursos próprios. Assim, a capacidade fiscalizatória municipal revela-se um componente essencial tanto para o exercício da autonomia financeira quanto para a consolidação de uma gestão fiscal sustentável.

Nesse contexto, a Taxa de Poder de Polícia, prevista no art. 145, II, da Constituição Federal, constitui um indicador relevante da capacidade de fiscalização dos municípios. Essa taxa reflete o exercício do poder público de controlar, licenciar e regular atividades econômicas e sociais, assegurando o cumprimento de normas urbanísticas, sanitárias, ambientais e tributárias. Sua cobrança, portanto, sinaliza a existência de uma estrutura administrativa ativa, capaz de monitorar o funcionamento das atividades locais e de promover uma arrecadação mais eficiente dos tributos municipais, especialmente do ISS.

Dessa forma, a Taxa de Poder de Polícia pode ser compreendida como uma proxy da capacidade de fiscalização municipal, funcionando como medida indireta da eficiência administrativa e da maturidade da gestão tributária local. Municípios que exercem de forma mais efetiva esse poder tendem a apresentar maior arrecadação de ISS e, consequentemente, maior autonomia financeira, o que amplia sua capacidade de investir em políticas públicas e impulsionar o desenvolvimento econômico local. Assim, a fiscalização não deve ser vista apenas como um instrumento coercitivo, mas como um elemento estratégico de desenvolvimento, na medida em que fortalece a base fiscal e reduz a dependência das transferências intergovernamentais, em especial do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A Gráfico 7 apresenta a correlação entre a Taxa de Poder de Polícia e o ISS, evidenciando uma relação positiva e estatisticamente significativa ( $r = 0,7$ ) no período de 2013 a 2023.

**Gráfico 7** - Correlação entre a Fiscalização Municipal e a Receita de ISS (2013 - 2023)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siconfi

Esse resultado indica que, à medida que a arrecadação da Taxa de Poder de Polícia aumenta, tende a ocorrer uma elevação proporcional na arrecadação do ISS. Em termos econômicos e institucionais, tal associação sugere que o fortalecimento das ações de fiscalização, licenciamento e controle exercidas pelo poder de polícia municipal contribui



diretamente para ampliar a base de arrecadação do ISS, seja por meio da formalização de atividades de prestação de serviços, seja pela maior efetividade na cobrança tributária. Assim, o comportamento conjunto dessas variáveis revela uma relação de complementaridade entre a capacidade regulatória do município e sua performance arrecadatória.

Em complemento à análise empírica, o diagrama apresentado na Figura 4 ilustra o encadeamento lógico entre as variáveis analisadas, destacando o papel da capacidade administrativa municipal como elemento estruturante do processo de fortalecimento fiscal e de promoção do desenvolvimento local. A fiscalização, representada pela Taxa de Poder de Polícia, atua como instrumento de controle e monitoramento das atividades econômicas, ampliando a base tributável e favorecendo o incremento da arrecadação do ISS. O aumento das receitas próprias reforça a autonomia financeira e a capacidade de investimento público, consolidando um ciclo virtuoso de governança fiscal e desenvolvimento municipal.

**Figura 4 - Modelo Conceitual da Relação entre Fiscalização, Arrecadação Tributária e Desenvolvimento Municipal**



Fonte: Elaboração própria com base na literatura

Dessa forma, a correlação positiva entre a Taxa de Poder de Polícia e o ISS, observada nos dados empíricos, expressa mais do que uma relação estatística: representa um vínculo institucional e funcional entre o poder de regulação do Estado local e sua capacidade de gerar recursos próprios. Municípios que dispõem de estruturas administrativas mais sólidas e exercem de modo eficaz o poder de polícia apresentam melhor desempenho na arrecadação de tributos vinculados à atividade econômica, criando um círculo virtuoso de fortalecimento da gestão fiscal e de promoção do desenvolvimento sustentável.

### 3.5. Goiás: Contexto Regional e Capacidade Arrecadatória Municipal

O federalismo fiscal brasileiro, amplamente debatido neste capítulo, caracteriza-se pela permanente tensão entre descentralização administrativa e restrição de capacidade

fiscal. Tal configuração exige a formulação de mecanismos que assegurem a compatibilização entre as atribuições normativas e os instrumentos financeiros disponíveis a cada ente federado, de modo a garantir uma distribuição equitativa e eficiente dos recursos públicos. Nessa perspectiva, o Estado de Goiás ocupa posição estratégica no arranjo federativo, desempenhando papel tático na coordenação regional e na adaptação das diretrizes federais às especificidades socioeconômicas e territoriais do Centro-Oeste, enquanto seus municípios assumem função operacional na execução direta das políticas públicas e na arrecadação tributária.

A arquitetura redistributiva do sistema federativo brasileiro apoia-se, fundamentalmente, em instrumentos de transferência intergovernamental, dentre os quais se destacam o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tais mecanismos visam mitigar as desigualdades regionais de arrecadação e promover uma base mínima de financiamento para as administrações locais. Contudo, ainda que as transferências tenham papel relevante na equalização fiscal, sua eficácia é limitada diante da persistência de assimetrias estruturais de capacidade arrecadatória. A Constituição Federal de 1988, ciente dessa disparidade, instituiu uma cota adicional de 3% do FPE destinada a programas de desenvolvimento regional, beneficiando especialmente as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que reforça o reconhecimento institucional da heterogeneidade fiscal no território brasileiro.

O Estado de Goiás, situado no centro geográfico do país, apresenta-se como unidade federativa de expressivo dinamismo econômico no contexto regional. Com população estimada em 7,4 milhões de habitantes em 2023, distribuída em 246 municípios, Goiás possui taxa de urbanização superior a 90%, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023). Sua economia alcançou Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 322 bilhões em 2022, representando aproximadamente 2,7% do PIB nacional, sustentada pela integração entre agropecuária tecnificada, indústria de transformação e setor de serviços em expansão. Tal composição confere ao estado uma estrutura produtiva diversificada, cuja dinâmica econômica se dissemina de forma desigual entre os municípios, gerando contrastes acentuados de desenvolvimento e arrecadação tributária.

No que se refere ao desenvolvimento humano e social, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) médio de Goiás é de 0,735, ligeiramente

superior à média nacional, mas acompanhado de significativas disparidades intrarregionais. Municípios como Goiânia, Anápolis e Rio Verde destacam-se por elevado dinamismo econômico e institucional, enquanto grande parte das localidades de pequeno porte permanece dependente das transferências intergovernamentais e de bases tributárias restritas. Essa heterogeneidade reflete a assimetria na capacidade administrativa, na estrutura produtiva local e, sobretudo, na eficiência das administrações municipais em exercer suas competências fiscais, especialmente no tocante ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), principal tributo de competência própria dos municípios.

A autonomia municipal, consolidada pela Constituição de 1988, conferiu aos municípios brasileiros o estatuto de entes federativos plenos, com prerrogativas tributárias próprias. No entanto, essa autonomia formal nem sempre se traduziu em autonomia financeira efetiva. A sustentabilidade fiscal dos municípios goianos depende, em grande medida, do fortalecimento de suas receitas próprias, compostas essencialmente pelo ISS, pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e pelo Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI). A análise dos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) revela que, em 2021, 65% das receitas correntes municipais em Goiás provinham de transferências intergovernamentais, percentual que ultrapassa 80% nos municípios com menos de 20 mil habitantes. Tais números evidenciam a persistente dependência de recursos externos e a fragilidade da base tributária própria em grande parte das administrações locais.

No que concerne ao ISS, verifica-se acentuada concentração espacial da arrecadação: Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis respondem conjuntamente por mais de 50% da receita total do imposto no estado, enquanto a maioria dos municípios arrecada valores irrisórios, muitas vezes insuficientes para custear despesas básicas de manutenção administrativa. Essa disparidade decorre não apenas da diferença de estrutura econômica entre os municípios, mas também da capacidade institucional de fiscalização, variável central para compreender o desempenho fiscal municipal e que será objeto de análise empírica nos capítulos subsequentes desta tese.

Nesse sentido, Goiás constitui um campo empírico particularmente relevante para o estudo da capacidade arrecadatória municipal. A combinação entre dinamismo econômico, heterogeneidade territorial e diversidade fiscal oferece condições ideais para examinar como a eficiência administrativa, a estrutura produtiva local e a ação

fiscalizatória influenciam o comportamento das receitas municipais, em especial do ISS. Além disso, a posição intermediária de Goiás — tanto geográfica quanto fiscalmente — permite observar, de forma representativa, as tensões típicas do federalismo fiscal brasileiro entre autonomia formal e dependência financeira.

Do ponto de vista analítico, o estudo dos municípios goianos possibilita avaliar, em escala regional, a efetividade do princípio da descentralização fiscal defendido pela Constituição de 1988. Tal investigação permitirá compreender até que ponto a ampliação da competência tributária municipal se converte em maior autonomia de gestão e em instrumento de promoção do desenvolvimento local. Ademais, a análise das relações espaciais de arrecadação, considerando a interdependência entre municípios vizinhos, possibilita examinar externalidades fiscais e potenciais efeitos de transbordamento territorial associados ao esforço arrecadatório.

Por conseguinte, ao direcionar o foco para o Estado de Goiás, busca-se evidenciar empiricamente a relação entre a fiscalização tributária, a arrecadação do ISS e o desenvolvimento econômico municipal. O caso goiano, por conjugar elevados índices de crescimento, diversificação produtiva e desigualdade fiscal, oferece um microcosmo das contradições e desafios do federalismo brasileiro contemporâneo. Assim, a análise empírica a ser desenvolvida no capítulo seguinte permitirá verificar, de modo concreto, como os fundamentos teóricos discutidos nos capítulos anteriores — autonomia, capacidade fiscal e eficiência arrecadatória — se materializam na realidade municipal, contribuindo para compreender os limites e potencialidades do modelo federativo nacional no nível subnacional.

### **3.6. Considerações Finais**

O Capítulo 2 evidenciou que o federalismo fiscal brasileiro constitui um arranjo institucional complexo e assimétrico, marcado por um descompasso persistente entre a descentralização de responsabilidades e a concentração de recursos financeiros. A Constituição de 1988 consolidou o pacto federativo e fortaleceu a autonomia municipal, mas o processo de descentralização careceu de mecanismos de coordenação e de equalização que assegurassem a correspondência entre encargos administrativos e receitas próprias. Como resultado, os municípios — situados no nível operacional da estrutura federativa — assumiram atribuições crescentes sem que lhes fosse garantida a correspondente capacidade tributária.

Os dados apresentados (Gráfico 1) indicam que, entre 2013 e 2023, houve redução relativa da participação da União na arrecadação total e aumento gradual da participação de estados e municípios. Todavia, esse movimento não representa uma ampliação efetiva da capacidade fiscal subnacional, uma vez que o crescimento das receitas locais decorre, predominantemente, do aumento das transferências constitucionais e não da expansão das bases tributárias próprias. Em 2023, por exemplo, os Fundos de Participação — FPM e FPE — responderam, respectivamente, por 31,35% e 26,65% das transferências da União, revelando a magnitude da dependência financeira das administrações subnacionais.

Esse padrão de financiamento, segundo Rezende (1995), tende a enfraquecer o controle social sobre o gasto público, uma vez que dissocia a arrecadação do benefício percebido pelo contribuinte, criando um ambiente propício à ineficiência e à irresponsabilidade fiscal. Ademais, o federalismo fiscal brasileiro carece de um sistema robusto de equalização horizontal, tal como existente em países como Alemanha, Canadá, Suécia e Dinamarca, o que contribui para a manutenção de disparidades regionais e limita o potencial redistributivo do sistema.

O desafio central, portanto, reside em compatibilizar as funções normativas e operacionais do federalismo, equilibrando encargos e instrumentos fiscais de modo a promover uma autonomia financeira efetiva para os municípios. Para tanto, o fortalecimento das receitas próprias — em especial o ISS — é condição necessária à sustentabilidade fiscal local e à consolidação de políticas públicas autônomas e duradouras.

A reflexão teórica e histórica aqui desenvolvida fornece o alicerce conceitual para a etapa empírica da pesquisa, que se volta à investigação das condições reais de arrecadação e fiscalização municipal no Estado de Goiás. Ao utilizar Goiás como laboratório empírico, busca-se traduzir em evidências concretas as tensões e os princípios teóricos do federalismo fiscal, avaliando como a estrutura institucional e a capacidade administrativa local moldam a eficiência arrecadatória e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico municipal.

### 3.7. Referências Bibliográficas

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Autonomia municipal e descentralização administrativa no Brasil pós-1988. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 24 jan. 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965*. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 2 dez. 1965.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Transferências a Estados e Municípios. Tesouro Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRAZ, Petrônio. Direito municipal na constituição. 6 ed. Leme: J.H. Mizuno. 2006.

COSTA, Nelson Nery, 1959. Direito Municipal Brasileiro. 7ª ed. rev., atual e ampl. –Rio de Janeiro. Forense. 2015

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIROLDO, D.; KEMPGER, A. Federalismo fiscal: autonomia e cooperação entre os entes federados. *Revista de Direito Público*, v. 7, n. 2, p. 45–62, 2012.

MAURÃO, Fábio. Descentralização fiscal e autonomia financeira dos municípios brasileiros pós-1988. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 45–72, 2024.

NETO, J. F. Finanças públicas e federalismo fiscal. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. Regis Fernandes Oliveira. 6ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

PONTES LIMA, E. C. Financiamento público e equidade federativa. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 11, n. 44, p. 125–140, 2003.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2012.

PRADO, S. Federalismo fiscal no Brasil: evolução e desafios. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 211–229, 2006.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: desafios e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, v. 29, n. 1, p. 5–28, 1995.

REZENDE, Fernando. *Federalismo fiscal e gestão pública*. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACCELETTE, Ricardo (orgs.). *Desafios da Nação: artigos de apoio*. v. 1. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018. Cap. 6.

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Dados fiscais e contábeis dos municípios brasileiros (2013–2023). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

## Apêndice A

**Tabela 5** - Participação do ISS e do FPM na Receita Correntes dos Municípios Brasileiro (2013 a 2023)

Ano	Receita Corrente	ISS	% de part. (ISS)	FPM	% de part. (FPM)
2013	480.401.329.530,69	44.755.543.838,41	9,32%	83.794.194.725,79	17,44%
2014	505.241.514.750,96	48.859.447.005,55	9,67%	86.805.783.355,11	17,18%
2015	557.070.350.862,79	52.584.476.654,84	9,44%	95.360.014.514,61	17,12%
2016	605.624.987.790,87	52.467.069.750,75	8,66%	111.601.414.158,55	18,43%
2017	634.421.364.504,91	55.106.474.630,54	8,69%	109.641.734.192,93	17,28%
2018	683.522.952.232,95	62.612.267.013,86	9,16%	109.691.872.721,55	16,05%
2019	757.249.305.765,66	70.716.449.789,49	9,34%	127.352.881.223,36	16,82%
2020	820.296.761.258,17	71.181.449.731,81	8,68%	123.373.652.371,73	15,04%
2021	961.505.455.008,21	88.396.882.903,89	9,19%	166.293.808.942,46	17,30%
2022	1.150.948.141.986,00	105.205.421.774,28	9,14%	209.591.843.064,91	18,21%
2023	1.251.421.715.806,38	120.646.180.274,85	9,64%	218.565.379.707,71	17,47%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siconfi



#### **4. IMPACTOS DA ARRECADAÇÃO DO ISS SOBRE A RENDA *PER CAPITA*: UMA ANÁLISE ESPACIAL NOS MUNICÍPIOS GOIANOS**

##### **Resumo**

Os resultados desta pesquisa demonstram que a fiscalização municipal, representada pela taxa do poder de polícia, exerce influência significativa sobre a arrecadação do ISS *per capita*, especialmente em municípios de menor porte, onde o impacto foi mais expressivo. Ao aplicar modelos de painel, foi possível evidenciar que o fortalecimento da capacidade fiscal por meio da fiscalização não apenas amplia a receita tributária, mas também cria condições para que os municípios invistam em políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento local. Complementarmente, os modelos espaciais, em especial o *Modelo Durbin Espacial* (SDM), confirmaram a importância do ISS como variável explicativa do PIB *per capita*, reforçando que a tributação local tem papel relevante na dinâmica do desenvolvimento municipal. Ainda que o modelo espacial não tenha incluído a variável de fiscalização, ele serviu para validar a hipótese central de que o aumento da arrecadação do ISS, estimulado por uma gestão fiscal ativa, está associado a melhores níveis de desenvolvimento. Assim, a atuação estratégica da administração pública na cobrança e fiscalização tributária se mostra essencial para a superação das desigualdades regionais e para o fortalecimento das capacidades locais de investimento.

##### **Abstract**

The findings of this research demonstrate that municipal tax enforcement, represented by the police power ratio, has a significant impact on *per capita* ISS (Service Tax) collection, particularly in smaller municipalities, where the effect is more pronounced. By applying panel data models, it was possible to show that strengthening fiscal capacity through effective oversight not only increases tax revenues but also enables municipalities to invest in public policies that promote local development. In addition, spatial econometric models—especially the Spatial Durbin Model (SDM)—confirmed the importance of ISS as a key explanatory variable for *per capita* GDP, reinforcing the notion that local taxation plays a critical role in municipal development dynamics. Although the spatial models did not directly incorporate the oversight variable, they served to validate the central hypothesis that higher ISS collection, driven by proactive fiscal management, is associated with improved development outcomes. Therefore, the strategic role of public administration in tax collection and enforcement emerges as essential to reducing regional inequalities and strengthening the capacity for local investment.

**Palavra-Chave:** Fiscalização Tributária Municipal; Imposto Sobre Serviço; Desenvolvimento Econômico Local

**Keywords:** Municipal Tax Enforcement; Service Tax (ISS); Local Economic Development

## 4.1 Introdução

Este capítulo emprega métodos econométricos com o objetivo de investigar os efeitos da arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) sobre o crescimento econômico regional, com especial atenção à variável fiscalização. A partir da premissa de que o desenvolvimento socioeconômico local representa um desafio persistente para os municípios brasileiros — sobretudo diante da escassez de recursos financeiros e da crescente demanda por serviços públicos de qualidade — a eficiência na gestão tributária desponta como elemento estratégico para ampliar a capacidade de investimento dos entes subnacionais.

Entre os tributos de competência municipal, o ISS destaca-se por constituir uma importante fonte de receita própria, com potencial para financiar políticas públicas estruturantes. No entanto, sua arrecadação efetiva depende não apenas do nível de atividade econômica local, mas também da capacidade administrativa dos municípios, especialmente no tocante à fiscalização tributária.

Com base nesse diagnóstico, os exercícios empíricos propostos neste capítulo buscam fornecer evidências que sustentem os argumentos centrais da presente tese, particularmente no que tange à hipótese de que a fiscalização tributária — mensurada pela taxa de poder de polícia — é capaz de impactar positivamente a arrecadação do ISS, fortalecendo a autonomia fiscal e contribuindo para o desenvolvimento local.

Em outras palavras, ao reconhecer o potencial da arrecadação própria como vetor estratégico de crescimento econômico, espera-se que os resultados obtidos revelem efeitos significativos dessa variável. Ainda que não constituam prova conclusiva, tais achados oferecem subsídios analíticos relevantes para a compreensão das dinâmicas fiscais municipais. Mesmo diante de limitações de dados, a realização de exercícios econométricos consistentes permite a construção de modelos explicativos que viabilizam interpretações fundamentadas dos fenômenos observados.

A relação entre eficiência fiscal e desempenho econômico é aqui analisada por meio de um mecanismo duplo: por um lado, a intensificação da fiscalização tributária contribui para a elevação da arrecadação do ISS; por outro, o comportamento do ISS revela-se um determinante importante do PIB *per capita* municipal. Com isso, a pesquisa reforça o debate sobre autonomia

fiscal local, oferecendo subsídios técnicos para o aprimoramento da gestão tributária como instrumento de promoção do desenvolvimento regional.

Considerando que os dados estão geograficamente distribuídos no espaço — o que pode implicar dependência e heterogeneidade espacial — e que tais características violam os pressupostos clássicos de regressão linear (*Gauss-Markov*), optou-se por avançar para técnicas de econometria espacial. O objetivo principal é examinar os impactos da arrecadação do ISS sobre a renda *per capita*, por meio da fiscalização nos municípios goianos, entre os anos de 2015 e 2021.

A principal distinção entre a econometria tradicional e a espacial reside na consideração das interações entre unidades vizinhas. Ao incorporar essas interdependências geográficas, a análise se torna mais robusta e realista, aprimorando a qualidade estatística das inferências. Nesse sentido, o processo de especificação dos modelos iniciou-se com o teste de Moran, para verificar a presença de autocorrelação espacial, seguido pelo teste de *Lagrange Multiplier* (LM), utilizado para indicar o modelo espacial mais adequado. A combinação dessas estratégias metodológicas oferece uma perspectiva abrangente e equilibrada entre simplicidade analítica e sofisticação técnica — fundamental para garantir a robustez das conclusões desta investigação.

## **4.2 Caracterização dos dados utilizados**

### **4.2.1 Descrição da Base de Dados**

A base de dados utilizada neste trabalho consiste em um painel balanceado com informações de 207<sup>16</sup> municípios do estado de Goiás e um painel desbalanceado com amostra de 246 municípios, ao longo do período de 2015 a 2021. A escolha desse intervalo temporal foi determinada pela disponibilidade e consistência das informações estatísticas nos sistemas de origem, bem como pela necessidade de garantir comparabilidade entre os indicadores analisados. Apesar de Goiás ser composto por 246 municípios, 39<sup>17</sup> deles foram excluídos na

---

<sup>16</sup> A amostra com o nome dos municípios utilizados encontra-se no Apêndice A

<sup>17</sup> Amaralina, Anhanguera, Anicuns, Bonfinópolis, Britânia, Campestre de Goiás, Campinorte, Cavalcante, Corumbá de Goiás, Cromínia, Estrela do Norte, Faina, Formoso, Goiandira, Goianira, Guarani de Goiás, Heitorai, Hidrolândia, Itaberaí, Itapuranga, Mara Rosa, Maurilândia, Mimoso de Goiás, Nova Roma, Orizona, Palestina de Goiás, Palminópolis, Pires do Rio, Professor Jamil, Rianópolis, Santo Antônio do Descoberto, São Miguel do Araguaia, Sítio d'Abadia, Teresina de Goiás, Turvânia, Urutaí, Valparaíso de Goiás, Vila Boa, Vila Propício

amostra balanceada, devido à ausência ou inconsistência de dados em uma ou mais variáveis fundamentais para a análise.

As informações foram obtidas a partir de diferentes fontes oficiais e reconhecidas por sua credibilidade e abrangência: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A variável dependente considerada na modelagem econométrica é o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* municipal, expressa em reais constantes, na qual está sendo utilizada como proxy do desenvolvimento econômico local. Na Tabela 6, a seguir, sintetiza as variáveis utilizadas no exercício econométrico como variável explicativa com os sinais esperados.

**Tabela 6** - Descrição das variáveis e sinais esperados

Sigla	Tipo de Variável	Descrição	Sinal esperado	Fonte
<i>ISS_per_capita</i>	Dependente	Arrecadação municipal do Imposto Sobre Serviços (ISS), <i>per capita</i> , em valores reais	+	Siconfi
<i>Pop</i>	Explicativa	Estimativas populacionais anuais dos municípios	-	IBGE
<i>Polícia</i>	Explicativa	Tributo com função de fiscalização e controle sobre atividades privadas que possam afetar o interesse público	+	Siconfi
<i>VAB_Serv</i>	Explicativa	Valor Adicionado Bruto do setor de serviços dos município	-	IBGE
<i>VAB_Ind</i>	Explicativa	Valor Adicionado Bruto do setor industrial dos município	+	IBGE
<i>VAB_Agro</i>	Explicativa	Valor Adicionado Bruto do setor agropecuário dos municípios	-	IBGE
<i>VAB_Adm</i>	Explicativa	Valor Adicionado Bruto da administração pública dos municípios	-	IBGE
<i>IDM_Edu</i>	Explicativa	Índice sintético de desenvolvimento municipal referente à dimensão da educação	+	Firjan
<i>IDM_Sau</i>	Explicativa	Índice sintético de desenvolvimento municipal referente à dimensão da saúde	+	Firjan
<i>IDM_Trabalho</i>	Explicativa	Índice sintético de desenvolvimento municipal referente à dimensão mercado de trabalho e renda	+	Firjan

Fonte: dados da pesquisa

A variável *ISS\_per\_capita* representa a arrecadação municipal do Imposto Sobre Serviços (ISS), *per capita*, em valores reais. Espera-se que sua relação com o PIB *per capita* seja positiva, dado que uma maior arrecadação pode indicar maior atividade econômica e capacidade de investimento público.

A Variável Poder de polícia representa o ato de fiscalização, controle, licenciamento ou autorização exercidos pelo poder público sobre atividades que, embora lícitas, necessitam de regulação para garantir a ordem pública, a segurança, a saúde ou o meio ambiente. A base legal está no artigo 145, inciso II da Constituição Federal.

A variável *Pop*, referente à população total dos municípios, tem como expectativa sinal negativo, no qual decorre do fato de que municípios mais populosos nem sempre apresentam maior nível de renda *per capita*; em muitos casos, o crescimento populacional pode pressionar os serviços públicos e diluir os ganhos econômicos, sobretudo em contextos de urbanização desordenada ou baixa capacidade fiscal.

As variáveis *VAB\_Serv*, *VAB\_Ind*, *VAB\_Agro* e *VAB\_Adm* correspondem ao Valor Adicionado Bruto dos setores de serviços, indústria, agropecuária e administração pública, respectivamente. Espera-se que o VAB da indústria esteja positivamente associado ao desenvolvimento local, devido à sua capacidade de gerar empregos mais qualificados e maior valor agregado. Já os setores agropecuário, de serviços e administração pública tendem a apresentar menor dinamismo econômico ou produtividade média inferior, o que pode levar à expectativa de sinais neutros ou negativos.

Os indicadores *IDM\_Edu*, *IDM\_Sau* e *IDM\_Trabalho*<sup>18</sup> são índices sintéticos de desenvolvimento municipal desenvolvidos pela Firjan, que avaliam, respectivamente, as dimensões de educação, saúde e mercado de trabalho e renda. A expectativa é de que apresentem relação positiva com o PIB *per capita*, uma vez que melhores indicadores sociais e institucionais costumam refletir maior capacidade de geração de riqueza e desenvolvimento humano.

---

<sup>18</sup> No Anexo A encontra o quadro resumo dos componentes do IFDM e os conceitos para a análise.

#### 4.2.2 Estatísticas Descritivas

A estatística descritiva das variáveis utilizadas no modelo econométrico revela um elevado grau de heterogeneidade entre os municípios goianos no período de 2015 a 2021. A variável Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*) apresenta média de aproximadamente R\$31.661,29, com desvio padrão de R\$26.342,33, refletindo a expressiva disparidade na geração de riqueza local. O coeficiente de variação de 0,83 indica alta dispersão relativa, confirmada pelos valores extremos: mínimo de R\$7.478,03 e máximo de R\$288.666,15. Tais dados evidenciam desigualdades estruturais significativas no desempenho econômico dos entes municipais.

A variável ISS *per capita*, foco principal desta pesquisa, apresenta média de R\$142,84 e desvio padrão de R\$306,06, resultando em um coeficiente de variação de 2,14. Este alto grau de dispersão indica ampla variação na arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) entre os municípios, refletindo tanto diferenças no grau de desenvolvimento da atividade terciária quanto na capacidade administrativa de fiscalização e cobrança tributária.

Nesse contexto, o comportamento do ISS *per capita* torna-se um indicador-chave da capacidade fiscal dos governos locais, conceito amplamente discutido na literatura econômica como determinante para o financiamento de políticas públicas e para a indução do desenvolvimento territorial (REZENDE, 2011; ABRUCIO et al., 2020). A heterogeneidade observada na arrecadação do ISS justifica, portanto, a hipótese central desta tese, segundo a qual o fortalecimento da fiscalização tributária — operacionalizado via taxa de poder de polícia — constitui uma estratégia viável para ampliar receitas municipais e, por conseguinte, promover o desenvolvimento local.

A variável população também apresenta forte assimetria, com média de 30.370 habitantes e desvio padrão de 116.337, demonstrando que a amostra é composta por municípios de portes bastante distintos, com valores extremos variando entre 1.312 e 1.555.626 habitantes.

As variáveis relacionadas ao Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial revelam a complexidade da estrutura produtiva local. O VAB do setor de serviços é o mais expressivo em termos absolutos, com média de R\$401.358,14 e desvio padrão de R\$2.230.120,07, refletindo a concentração de atividades terciárias em centros urbanos mais dinâmicos. O setor industrial, com média de R\$189.844,68, apresenta um valor mínimo negativo, o que pode indicar perdas

contábeis ou ajustes fiscais em determinados anos. A agropecuária (*VAB\_Agro*) possui média de R\$105.751,03, com desvio padrão elevado, revelando a importância relativa desse setor em municípios de menor urbanização. Já o setor de administração pública (*VAB\_Adm*) apresenta perfil semelhante, reforçando sua relevância como motor econômico em localidades com baixa diversificação produtiva.

Por fim, os índices de desenvolvimento municipal nas áreas de educação (*IDM\_Edu*), saúde (*IDM\_Sau*) e mercado de trabalho (*IDM\_Trabalho*) exibem menor dispersão em comparação às variáveis econômicas. As médias variam entre 0,50 e 0,59, com coeficientes de variação em torno de 0,20 a 0,24. Esse comportamento sugere um certo padrão de homogeneidade nos indicadores sociais entre os municípios, ainda que persistam disparidades regionais<sup>19</sup>.

#### **4.2.3 Análise Exploratória Espacial**

##### *- Variável demográfica*

A Tabela 14, no apêndice C, apresenta o ranking dos dez municípios com as maiores e menores populações do estado de Goiás no ano de 2021. A discrepância entre esses dois grupos evidencia a forte concentração populacional em polos urbanos específicos, ao passo que a maioria dos municípios permanece com baixa densidade demográfica, característica típica de territórios marcados por desigualdades regionais.

O município de Goiânia, capital estadual, concentra uma população de 1.555.626 habitantes, representando, 21,5% da população total do Estado. Em seguida, destacam-se Aparecida de Goiânia (601.844 habitantes – 8,35%) e Anápolis (396.526 habitantes – 5,5%). Na outra extremidade, municípios como São João da Paraúna, Cachoeira de Goiás e Moiporá apresentam populações inferiores a 1.500 habitantes, localizados na região de planejamento Oeste Goiano.

Na análise regional observa-se que a Região Metropolitana concentra 39,76% da população, o que evidencia uma forte centralização de recursos, atividades econômicas e infraestrutura urbana. A RIDE, concentra 18,89%, em virtude de sua integração territorial e funcional com o Distrito Federal. O Centro Goiano, Sudoeste Goiano e Sul Goiano respondem

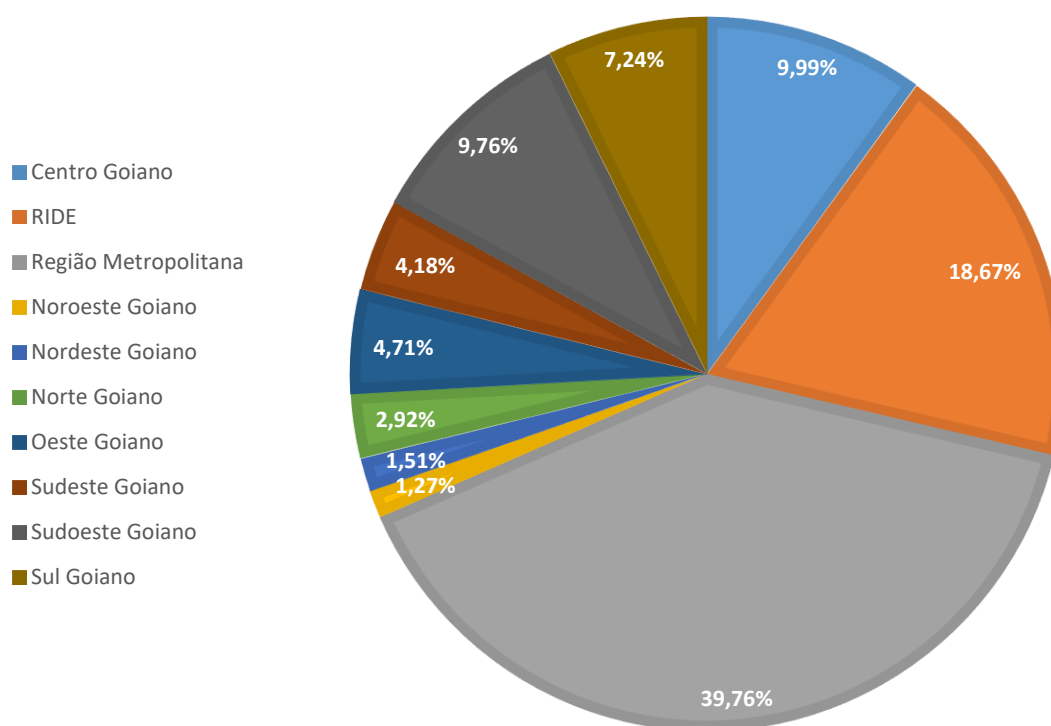
---

<sup>19</sup> A tabela 13 no Apêndice B apresenta a estatística descritiva de todas as variáveis.

por 10,02%, 9,76% e 7,37%, respectivamente, o que demonstra uma distribuição mais pulverizada, associada a dinâmicas produtivas voltadas para a agropecuária, atividades industriais e logística regional. As menores participações verificam-se no Noroeste Goiano (1,27%), Nordeste Goiano (1,51%) e Norte Goiano (2,89%), o que evidencia menor densidade populacional e menor dinamismo econômico nessas sub-regiões.

Apesar de concentrarem os principais incentivos fiscais voltados à atração de empresas, essas áreas, devido a suas restrições logísticas e estruturais, não conseguem consolidar grandes empreendimentos produtivos, mantendo como principal atividade o setor de turismo, em geral de baixa complexidade econômica.

**Gráfico 8** – Distribuição Populacional do Estado de Goiás por Região de Planejamento (2021)



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

De acordo com o IMB (2023) os municípios com até 20.000 habitantes (pequeno porte) correspondiam a 75,2% dos municípios (185), abrangiam 16,3% da população e tinham participação de 18,9% do PIB estadual. Os municípios de médio porte (entre 20.000 e 100.000

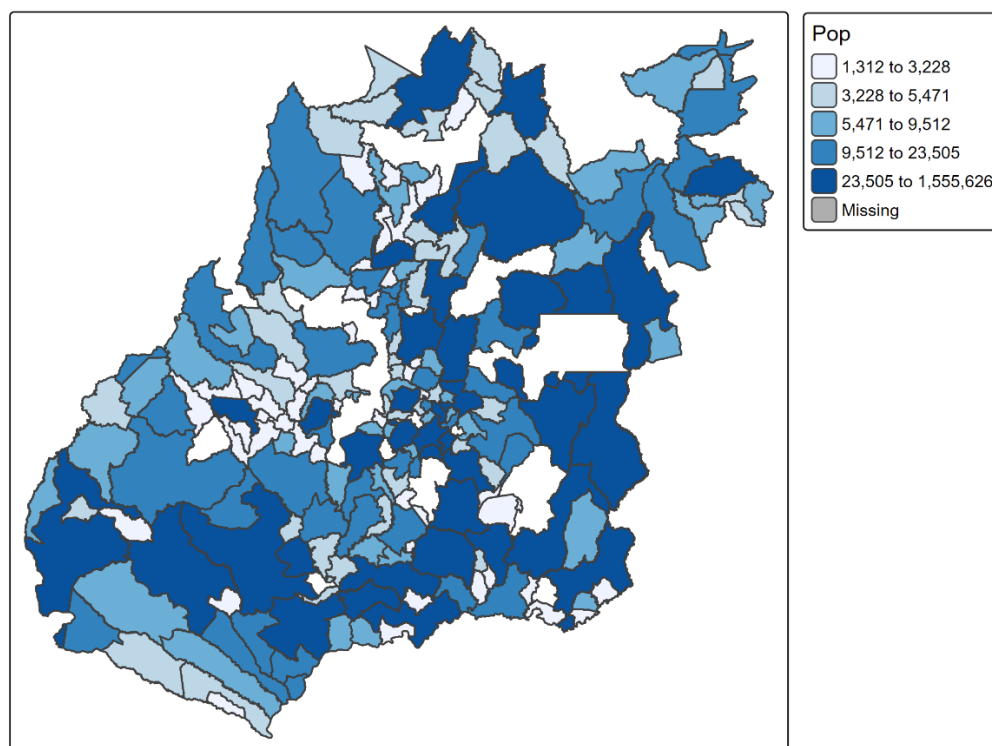


habitantes), em 2021, eram 19,1% dos municípios (47), abrangiam 24,9% da população e participavam com 22,9% do PIB estadual.<sup>20</sup>

Os municípios de grande porte (acima de 100.000 habitantes) responderam por mais da metade do PIB estadual (58,2%), em 2021. O grupo totalizava 14 municípios com essas características e abrangia 58,8% da população. No ano de 2021, a participação do PIB dos municípios de grande porte apresentou uma redução de 0,4 p.p., comparada ao ano anterior.

O Mapa 2 corrobora essa assimetria ao representar a distribuição populacional dos 207 municípios goianos. Observa-se a prevalência de municípios com baixa população absoluta, ao passo que poucos aglomerados urbanos concentram a maior parte da população estadual. Este padrão de distribuição não é apenas demográfico, mas possui implicações fiscais, econômicas e institucionais, uma vez que afeta a capacidade de mobilização de recursos próprios e a eficiência na alocação de políticas públicas.

**Mapa 2** - População nos Municípios de Goiás - 2021



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

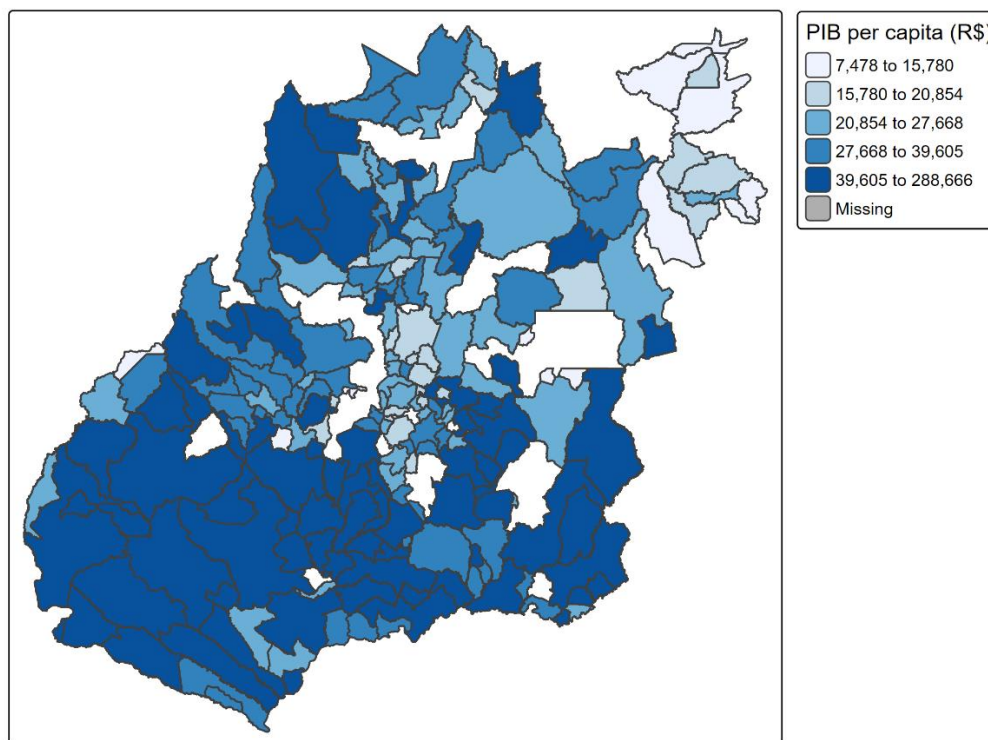
<sup>20</sup> Todos os dados são referentes ao ano de 2021

- *Indicador de Desenvolvimento*

O Mapa 3 no qual corresponde ao PIB *per capita* evidencia forte desigualdade regional entre os municípios goianos. Verifica-se que as regiões Sudoeste, Sul e Sudeste do estado concentram a maior parte dos municípios enquadrados nas faixas superiores de renda *per capita*. Esse padrão está relacionado ao processo histórico de formação do território goiano, descrito no início deste capítulo, no qual essas áreas se beneficiaram de um contexto de desenvolvimento diferenciado em função da proximidade com os estados de Minas Gerais e São Paulo, que favoreceu maior integração econômica e expansão das atividades agroindustriais e logísticas.

Em contraste, nas regiões Norte e Nordeste do estado predominam municípios com baixos níveis de PIB *per capita*, também podendo ser observado pela Tabela 15 que se encontra no apêndice D, refletindo uma estrutura produtiva menos diversificada, marcada por atividades econômicas de menor produtividade ou elevada dependência do setor público, o que limita o dinamismo econômico e amplia as disparidades regionais.

**Mapa 3** - Distribuição Espacial do PIB *per capita* nos Municípios de Goiás – 2021



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

- *Variável Fiscal*

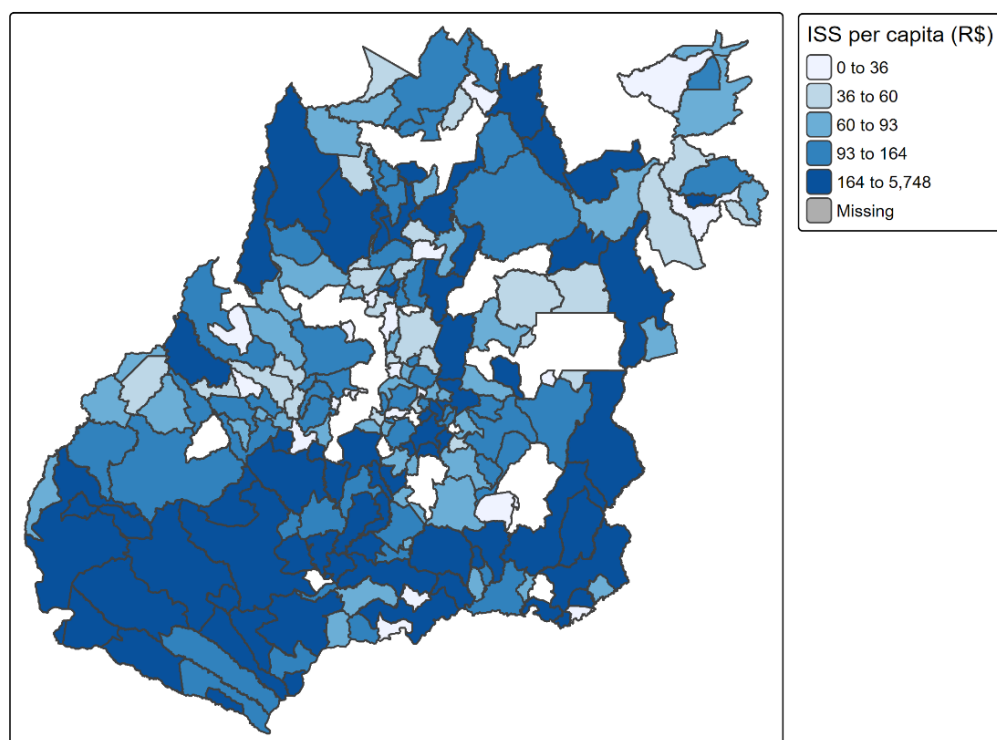
No que tange à arrecadação total do ISS, conforme apresentado na Tabela 16, apêndice E, o município de Goiânia responde por 46,53% da receita do imposto no estado. No entanto, quando se considera o ISS *per capita*, Goiânia ocupa apenas a décima colocação, resultado de sua elevada população, que dilui a arrecadação individual média. Observa-se ainda que os 15 municípios destacados na Tabela 5 concentram, em conjunto, 78,95% de toda a arrecadação estadual do ISS, o que evidencia forte concentração fiscal em poucos polos urbanos. Nota-se também que os maiores volumes arrecadados estão majoritariamente localizados em municípios da Região Metropolitana, da RIDE e do Sudoeste Goiano, indicando a relevância dessas regiões como núcleos de atividade econômica e geração de receita tributária.

Na análise do ISS *per capita*, observa-se que o município com maior arrecadação por habitante é Alto Horizonte, com R\$4.063,00, embora ocupe a oitava posição no ranking da arrecadação total do ISS. O segundo maior valor *per capita* é registrado em Ouvidor, com R\$1.787,01, o que representa uma diferença absoluta de R\$2.275,99 em relação ao primeiro colocado. Essa disparidade amplia-se ainda mais quando comparada ao município com o menor valor arrecadado por habitante, São Patrício, que registra apenas R\$9,82.

Na Tabela 17, apêndice E, é possível verificar que não há padrão regional definido entre os municípios com maior ou menor arrecadação *per capita*: entre os 10 maiores, destacam-se três municípios da Região Norte, dois do Sudeste Goiano, dois do Centro Goiano, um do Sul Goiano, um da Região Metropolitana e um do Sudoeste Goiano; já entre os 10 menores, figuram três municípios do Sudeste Goiano, dois do Centro Goiano, dois do Oeste Goiano, um da Região Metropolitana, um do Sul Goiano e um do Nordeste Goiano. Esses resultados indicam que fatores estruturais e setoriais locais exercem maior influência sobre a arrecadação do ISS *per capita* do que a simples localização geográfica.

O Mapa 4, revela padrão semelhante ao do PIB, com maior arrecadação por habitante nos municípios do entorno da capital e nas regiões Sul e Sudeste. A correlação espacial entre PIB *per capita* e ISS *per capita* reforça a hipótese de que a arrecadação do ISS está intimamente associada ao dinamismo econômico local. Contudo, é importante destacar que a arrecadação elevada pode refletir não apenas o volume de serviços, mas também a eficácia da fiscalização municipal, variável de interesse da pesquisa.

**Mapa 4** - Arrecadação *per capita* de ISS nos Municípios de Goiás – 2021



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

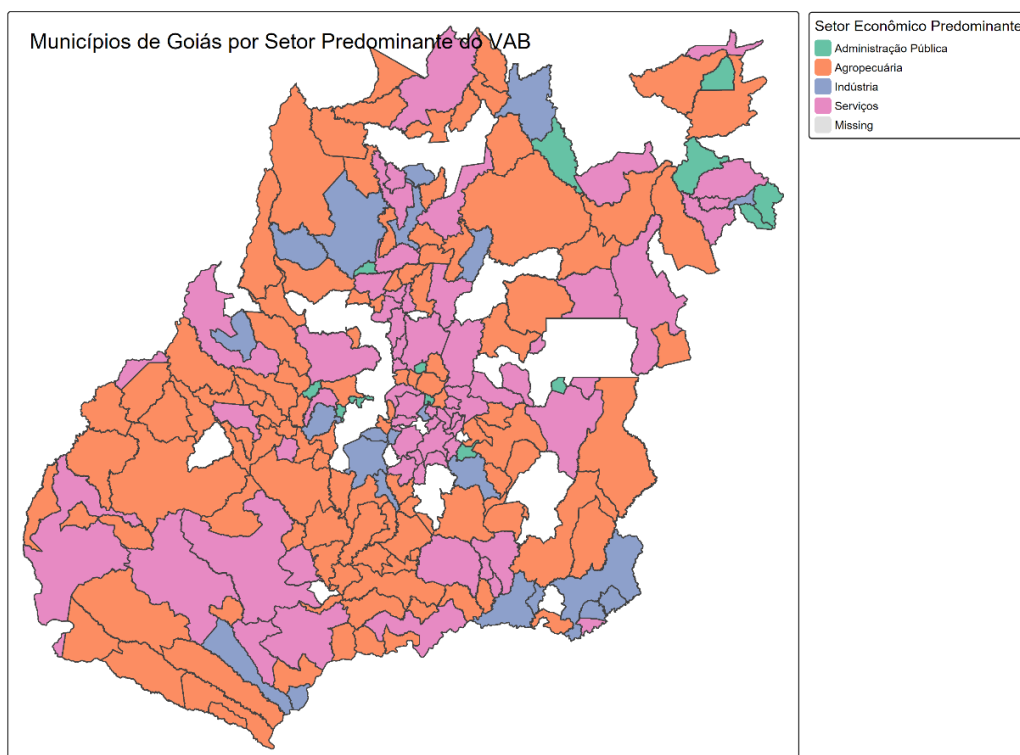
#### - Variável de Atividade Produtiva

De acordo com o IMB (2023), o Estado de Goiás tem como principal atividade produtiva o setor agropecuário, que se destaca em 132 municípios e exerce papel central na estrutura econômica municipal. Em seguida, sobressaem-se o setor de serviços, predominante em 74 municípios, a indústria, presente em 23 municípios, e a administração pública e serviços, desconsiderada a administração direta, em 17 municípios.

Tal configuração pode ser observada no Mapa 5, que evidencia que a maior parte dos municípios apresenta predominância das atividades agropecuárias (em laranja) ou de serviços (em rosa), refletindo a dualidade entre as vocações rurais e urbanas do estado. A administração pública, representada em verde, configura-se como principal atividade econômica sobretudo em áreas periféricas, historicamente menos desenvolvidas, nas quais a baixa diversificação produtiva e a fragilidade do setor privado tornam o poder público o principal motor da economia local.

Já o setor industrial, indicado em azul, concentra-se em um número mais restrito de municípios, geralmente situados em regiões com maior infraestrutura e melhor integração logística, o que condiciona sua distribuição territorial mais concentrada. Esses elementos evidenciam a heterogeneidade espacial de Goiás, expressa em distintos perfis de desenvolvimento econômico e capacidades fiscais desiguais entre os municípios.

**Mapa 5** - Setor Econômico Predominante nos Municípios Goianos – Classificação por Valor Adicionado Bruto (2021)



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

A Tabela 18, apêndice F, evidencia a configuração econômica do Estado de Goiás em 2021, destacando a liderança de Goiânia nos setores de serviços, indústria (1ª posição) e administração pública, refletindo sua centralidade administrativa e terciária. Anápolis e Aparecida de Goiânia aparecem nas primeiras posições em serviços, indústria e administração, indicando economias diversificadas, uma integrada a Região Metropolitana (Aparecida de Goiânia) e Anápolis apesar de estar na Região Centro Goiano, está situada a 40 quilômetros de Goiânia. No setor agropecuário, Rio Verde lidera, seguido por Jataí e Cristalina, confirmando o Sudoeste Goiano como principal fronteira agrícola do estado. Municípios como Catalão, Itumbiara, Luziânia e Senador Canedo figuram em múltiplos setores, sinalizando estrutura produtiva relativamente diversificada.

No tocante ao setor de serviços, os municípios com os maiores VAB de Serviços concentram-se majoritariamente em regiões mais urbanizadas e economicamente dinâmicas, com destaque para a Região Metropolitana de Goiânia, que sozinha abriga três dos maiores geradores de valor: Goiânia, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo.

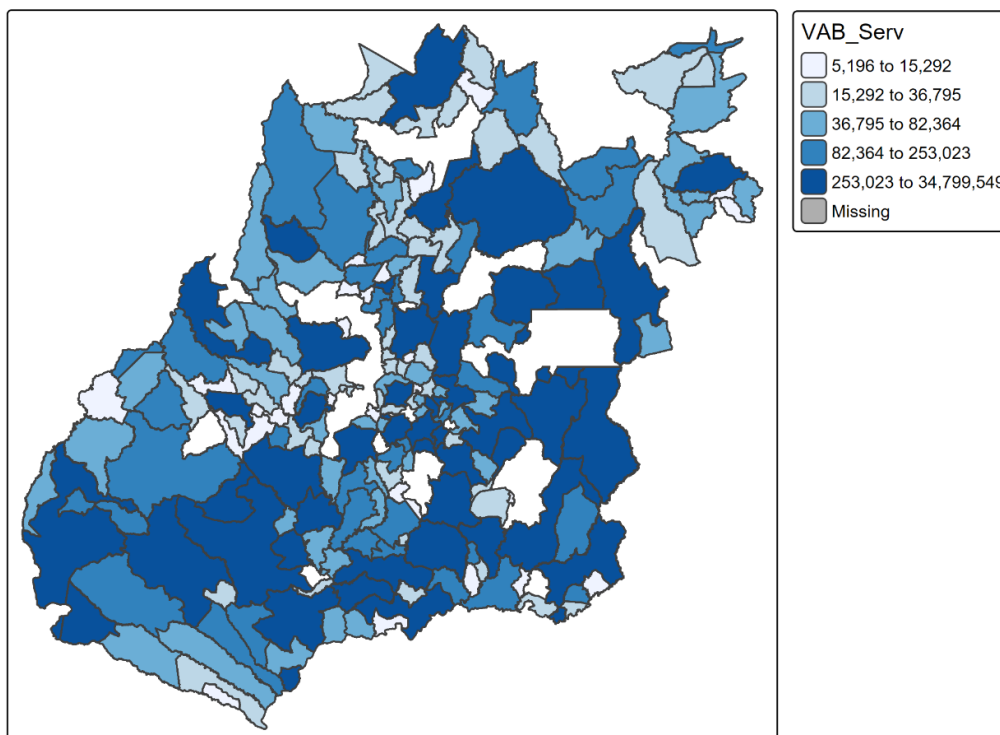
O município de Goiânia, capital do estado e núcleo da Região Metropolitana, lidera de forma expressiva, respondendo por aproximadamente 34,8% do VAB estadual de Serviços, com um montante superior a R\$ 34,7 bilhões. Tal magnitude decorre, em grande medida, de sua elevada densidade populacional (superior a 1,5 milhão de habitantes), somada ao seu papel de centro administrativo, comercial e de prestação de serviços especializados de maior valor agregado.

De forma semelhante, Aparecida de Goiânia (com mais de 600 mil habitantes) e Anápolis (quase 400 mil habitantes) figuram na segunda e terceira posição, respectivamente, demonstrando como a escala populacional amplia a demanda por serviços e, consequentemente, o valor adicionado pelo setor. Já municípios como Rio Verde, Catalão, Jataí e Itumbiara, apesar de populações relativamente menores em comparação à capital, também se destacam por serem centros regionais com economia diversificada, polos educacionais e relevante atividade de serviços ligados à agroindústria e ao comércio.

No estrato inferior da distribuição é possível observar que a maior parte dos municípios estão situadas no Oeste, Nordeste e partes do Centro Goiano. Nessas localidades, os valores do VAB de Serviços são significativamente residuais — em alguns casos inferiores a R\$ 10 mil anuais —, refletindo a combinação de baixa escala populacional (geralmente inferior a 3 mil habitantes) e limitada diversificação das atividades econômicas. O município com menor resultado é Cachoeira de Goiás, observa-se um VAB de Serviços de apenas R\$ 8,4 mil, associado a uma população de cerca de 7.997 mil habitantes, o que evidencia o forte contraste em relação aos grandes centros urbanos.

A análise dos dados apresentados na Tabela 19, apêndice G, conjugada com o mapa temático do VAB de Serviços por municípios, evidencia de forma clara a concentração espacial da atividade terciária no território goiano e reforça a correlação positiva entre porte populacional, centralidade urbana e capacidade de geração de valor no setor.

**Mapa 6** - Distribuição Espacial do VAB do Setor de Serviços nos Municípios de Goiás (2021)



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

Na análise da estrutura produtiva da indústria no Estado de Goiás, é possível observar por meio do mapa de distribuição espacial, Mapa 7, que a atividade industrial está fortemente localizada no eixo Goiânia–Anápolis e em municípios estratégicos do Sudeste e Sudoeste Goiano, como Catalão, Itumbiara, Rio Verde e Jataí. As áreas mais escuras no mapa representam os municípios inseridos nas faixas superiores de VAB industrial — acima de R\$140 milhões, chegando a mais de R\$8,4 bilhões em Goiânia. Essa concentração é explicada pela localização estratégica dessas cidades em corredores logísticos, com destaque para a malha rodoviária que conecta Goiás aos grandes mercados consumidores da Região Sudeste do país.

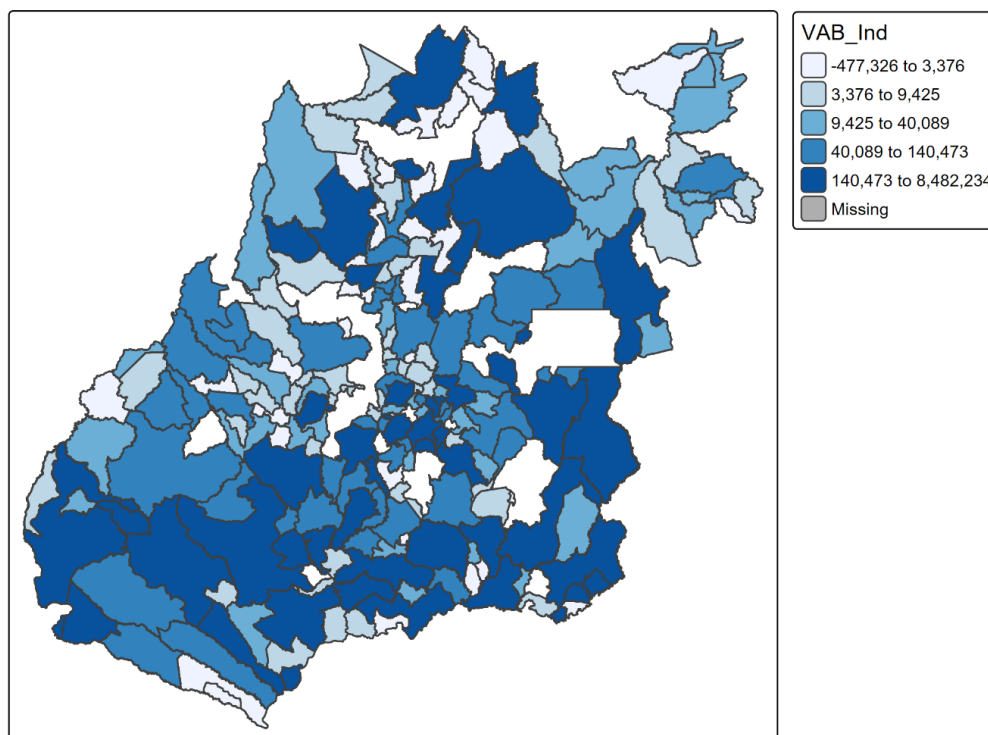
Os dados do mapa corroboram com as informações da Tabela 20, apêndice G. A capital do Estado, Goiânia, apesar de seu perfil terciário predominante, lidera com um VAB industrial de R\$8,4 bilhões, na qual evidencia a importância de setores como construção civil, indústrias de transformação e serviços industriais de utilidade pública. Anápolis, segundo polo em destaque, confirma sua função como distrito industrial consolidado, ancorado pelo DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis) e por políticas de incentivo que potencializaram a instalação de grandes plantas farmacêuticas, alimentícias e de logística integrada.



No Sudeste Goiano o município de Catalão, consolidado como polo metal-mecânico e automotivo. Este padrão geográfico é herança da interiorização da infraestrutura rodoviária, como a Rodovia Mogiana, que historicamente viabilizou o escoamento da produção industrial para o Sudeste do país, reduzindo custos de transporte e reforçando economias de localização.

Na outra esfera é possível observar baixa atividade industrial, os 10 menores municípios em VAB industrial, estão distribuídos em regiões do Norte, Noroeste e Oeste Goiano, evidenciam uma estrutura produtiva fortemente primária, com baixa densidade empresarial e dependência de atividades agropecuárias ou de subsistência, sem encadeamentos industriais relevantes.

**Mapa 7** - Distribuição Espacial do VAB do Setor Industrial nos Municípios de Goiás (2021)



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

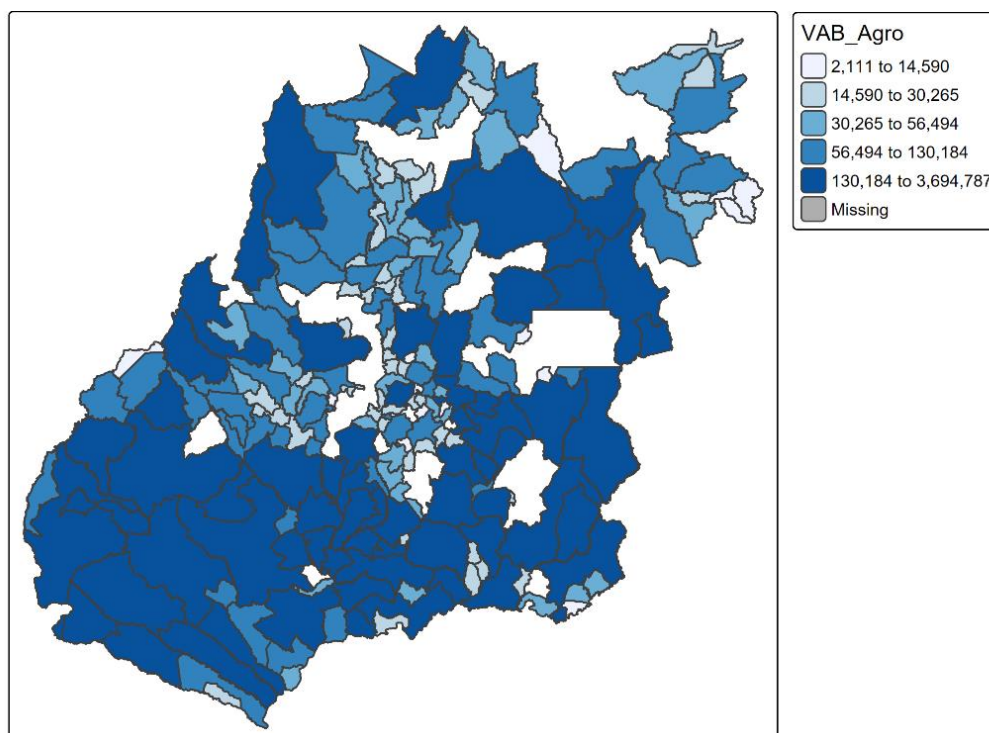
Em relação ao setor agropecuário, verifica-se sua predominância no Sudoeste goiano – Tabela 21 apêndices G e Mapa 8 – municípios como Rio Verde e Jataí despontam com participações significativas — 9,54% e 6,41% do VAB Agropecuário estadual, respectivamente — demonstrando elevado nível de especialização produtiva e expressiva escala de produção, mesmo quando confrontados com a dimensão demográfica local. Nota-se, por exemplo, que Montividiu, com população estimada em apenas 13,9 mil habitantes, apresenta VAB Agropecuário superior a R\$ 1 bilhão, o que reforça o padrão de agricultura tecnificada, voltada



para commodities de larga escala, fortemente integrada a cadeias produtivas e mercados externos. Goiás ocupa o terceiro lugar na produção nacional de grãos, com a previsão de 38,4 milhões de toneladas colhidas e a serem colhidas na safra 2024-2025, o que equivale a 11,7% da produção nacional, segundo a Conab.

Em contraponto, observa-se que os municípios com menor participação no VAB Agropecuário — notadamente localizados no Nordeste Goiano, como Mambai e Buritinópolis, e em parte da RIDE, como Águas Lindas de Goiás e Novo Gama — possuem desempenho marginal no setor, com participações inferiores a 0,05%. Este comportamento sugere restrições estruturais relacionadas à aptidão agrícola, menor disponibilidade de infraestrutura logística ou uma base produtiva mais dependente de setores terciários, como ocorre nos municípios da RIDE, cuja dinâmica econômica está atrelada à função de cidades-dormitório no entorno do Distrito Federal.

**Mapa 8** - Distribuição Espacial do VAB do Setor Agropecuário nos Municípios de Goiás (2021)



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

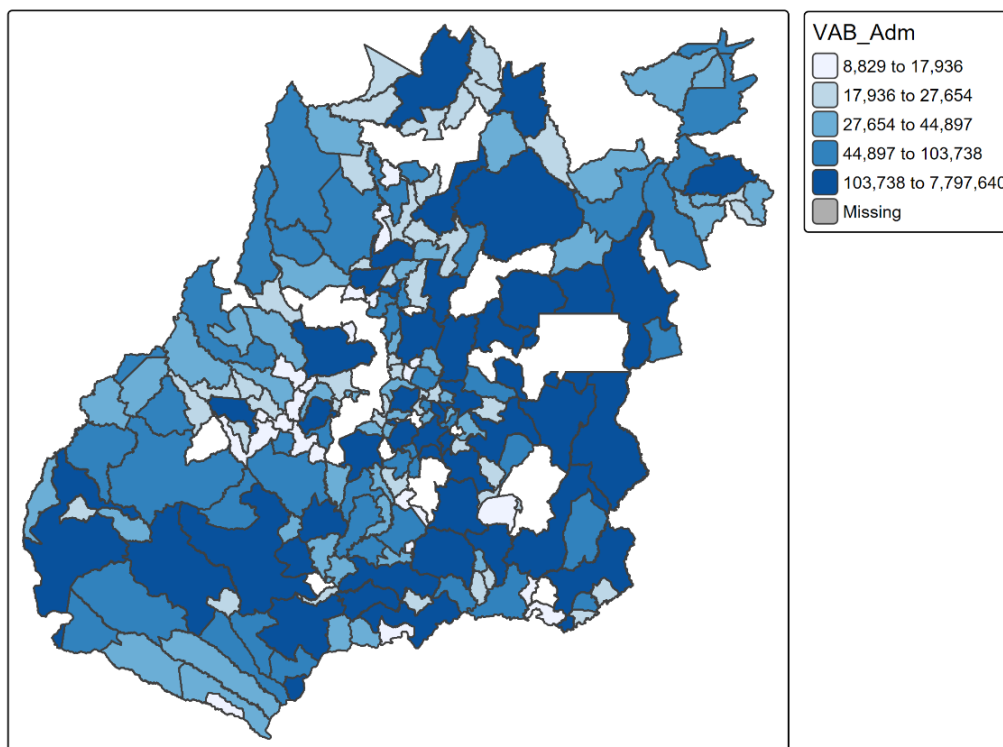
**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

Na análise individualizadas, Tabela 22 – apêndice G, o que tange ao VAB Administração Pública o maior desempenho concentra-se nos principais centros urbanos, refletindo a centralidade político-administrativa de algumas localidades. Em primeiro lugar está Goiânia na qual corresponde a 23,28% do VAB total em reação a Administração Pública. Em seguida, aparecem Aparecida de Goiânia e Anápolis, com participações de 7,88% e 6%, respectivamente.

Os menores valores de VAB Administração concentram-se em municípios de pequeno porte, de base econômica restrita, como Cachoeira de Goiás, Campos Verdes e São João da Paraúna, todos com participações abaixo de 0,05%. Esses municípios apresentam baixa densidade institucional, com estrutura administrativa essencialmente voltada à gestão básica de serviços públicos, o que limita a geração de valor nesse segmento.

O mapa de distribuição espacial, Mapa 9, corrobora essa leitura, evidenciando uma espacialidade onde as tonalidades mais escuras — representativas de maior VAB — se concentram no entorno de Goiânia, no eixo Anápolis–Catalão e em polos regionais como Rio Verde, enquanto grande parte do interior apresenta valores significativamente inferiores.

**Mapa 9** - Distribuição Espacial do VAB Administração Pública nos Municípios de Goiás (2021)



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

Ao comparar com a estrutura populacional o VAB Administração é diretamente proporcional ao tamanho demográfico e à complexidade da estrutura pública local. Municípios mais populosos concentram maior arrecadação, quadros funcionais mais amplos e maior volume de transferências governamentais, o que amplia sua participação relativa no setor público. Já municípios de pequeno porte dependem fortemente de repasses constitucionais e mantêm uma máquina pública restrita, refletindo baixo dinamismo nesse segmento. Assim, observa-se que a administração pública em Goiás apresenta forte concentração territorial, ancorada nos centros urbanos, evidenciando desigualdades regionais na capacidade de gestão pública e na geração de renda associada ao setor governamental.

#### - *Índice de Desenvolvimento Municipal*

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), os dados evidenciam que municípios com maior IDM Educação, como Ceres (0,78) e Itumbiara (0,71), tendem a apresentar arrecadação de ISS *per capita* e níveis de PIB *per capita* acima da média estadual<sup>21</sup>. No município de Ceres, o ISS *per capita* foi de R\$313,29, acima da média estadual no qual deste período foi de R\$142,84 enquanto o PIB *per capita* alcançou R\$ 32,7 mil — também superior à média de R\$ 31,6 mil. Itumbiara, segundo colocado no IDM Educação, o ISS *per capita* de R\$293,35 e PIB *per capita* de R\$49,8 mil, corroborando a hipótese de que a base econômica diversificada, aliada a uma estrutura fiscal eficiente, viabiliza maior aporte de recursos para áreas estratégicas como educação.

No que tange os 10 municípios com menor desempenho no IDM Educação, em sua maioria apresenta baixa capacidade de arrecadação própria, acompanhada de PIB *per capita* abaixo da média estadual. Monte Alegre de Goiás, com IDM Educação de apenas 0,30 — muito abaixo da média estadual de 0,50 — arrecadou R\$30,74 de ISS *per capita*, valor abaixo da média estadual. Flores de Goiás e Aragoiânia seguem o mesmo padrão de baixa arrecadação e fraco desempenho educacional. Vale destacar que, embora o PIB *per capita* médio seja de R\$31,6 mil, o coeficiente de variação elevado (0,83) demonstra diferenças marcantes entre municípios, revelando que o dinamismo econômico não se distribui de forma homogênea pelo território<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Tabela 23 – apêndice H

<sup>22</sup> Tabela 24 – apêndice H

No caso de Portelândia, com PIB *per capita* de R\$ 91 mil — o triplo da média estadual — mas IDM Educação de apenas 0,38, ilustra que crescimento econômico isolado não se converte necessariamente em desenvolvimento social se não houver estrutura fiscal local robusta e políticas públicas efetivas.

A análise do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) na dimensão Saúde os municípios com os maiores IDM Saúde, como Ceres (0,78) e Catalão (0,73), apresentam níveis de ISS *per capita* e PIB *per capita* superior à média estadual. Ceres registra ISS *per capita* de R\$313,29 enquanto Catalão R\$486,75, refletindo uma base econômica diversificada que viabiliza receitas próprias mais robustas. Essa relação é ainda mais evidente em casos como Rio Quente e Chapadão do Céu, que alcançam IDM Saúde superiores a 0,70, com ISS *per capita* de R\$1.129,17 e R\$597,36, respectivamente — valores acima da média, mesmo em municípios de pequeno porte populacional<sup>23</sup>.

Considerando os municípios com os menores níveis de IDM na área da Saúde, observa-se que Santa Rita do Novo Destino (IDM Saúde de 0,28) e Petrolina de Goiás (0,31) apresentam os indicadores mais baixos, acompanhados de um ISS *per capita* significativamente inferior à média estadual, evidenciando limitações na capacidade fiscal para sustentar políticas de saúde mais abrangentes e de maior qualidade. Esse padrão reforça a relação entre baixa arrecadação própria e menor desempenho em indicadores sociais.<sup>24</sup>

Vale destacar, entretanto, casos pontuais como Nova Crixás, que, apesar de registrar um ISS *per capita* relativamente elevado (R\$ 222,25), ainda apresenta um IDM Saúde de apenas 0,36. Esse comportamento confirma que uma base econômica mais robusta, por si só, não garante avanços sociais se não for acompanhada de uma capacidade institucional efetiva para planejar, alocar e executar recursos em políticas públicas estruturantes.

Observa-se ainda que há uma lacuna nos dados do ISS *per capita* para os municípios de São Luiz do Norte e Alvorada do Norte, cujos valores aparecem zerados na base de 2021. Essa ausência pode decorrer de ajustes contábeis ou inconsistências no registro de receitas próprias, o que não necessariamente reflete uma arrecadação nula, mas indica possíveis fragilidades na gestão fiscal ou no reporte das informações orçamentárias.

---

<sup>23</sup> Tabela 25 – apêndice H

<sup>24</sup> Tabela 26 – apêndice H

A análise do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) na dimensão Trabalho os dados evidenciam que os municípios com os maiores IDM Trabalho, como Rio Verde (0,94), Crixás (0,93) e Itumbiara (0,91), apresentam arrecadação de ISS *per capita* significativamente acima da média estadual — que é de R\$142,84. Rio Verde posicionando-se como importante polo agroindustrial e logístico, capaz de gerar oportunidades formais de emprego em escala. Em Crixas sua atividade produtiva é sustentada por sua base mineradora e agropecuária. Goiânia, Anápolis e Catalão, também possuem dados do IDM Trabalho acima de 0,89, associados a uma base tributária diversificada e arrecadação do ISS consolidada.<sup>25</sup>

Os municípios com os menores IDM Trabalho apresentam padrão inverso, Damianópolis e Buritinópolis, com IDM Trabalho de 0,31 e 0,34, respectivamente, registram ISS *per capita* de apenas R\$37,85 e R\$27,48, valores distantes dos municípios mais dinâmicos.<sup>26</sup> Essa limitação de receita própria pode implicar restrições à indução de políticas de desenvolvimento econômico local, à atração de investimentos produtivos e à geração de empregos de qualidade.

Um aspecto interessante é o município de Guarinos, que, embora apresente ISS *per capita* elevado (R\$715,49) devido a fatores pontuais ou atividades atípicas de base mineral, mantém IDM Trabalho de apenas 0,37. Essa situação evidencia que a arrecadação tributária isolada não se converte automaticamente em melhores resultados para o mercado de trabalho, sendo indispensável a adoção de políticas de desenvolvimento econômico local articuladas, capazes de transformar a base fiscal em oportunidades efetivas de emprego e renda.

Para uma análise mais abrangente, o Mapa 10 apresenta os mapas da distribuição espacial dos Índices de Desenvolvimento Municipal (IDM) nas dimensões Educação, Saúde e Trabalho. O mapa do IDM Saúde revela uma configuração ainda marcada por acentuadas desigualdades regionais, com predominância de faixas de menor desempenho concentradas no Norte e Nordeste goiano, o que expressa restrições estruturais históricas de infraestrutura e capacidade de oferta de serviços. No caso do IDM Educação, observa-se padrão de heterogeneidade semelhante, porém com áreas de maior desempenho mais dispersas no território, o que sugere avanços relativos nas políticas de universalização do ensino em comparação a outras dimensões sociais. Já o IDM Trabalho evidencia maior concentração de

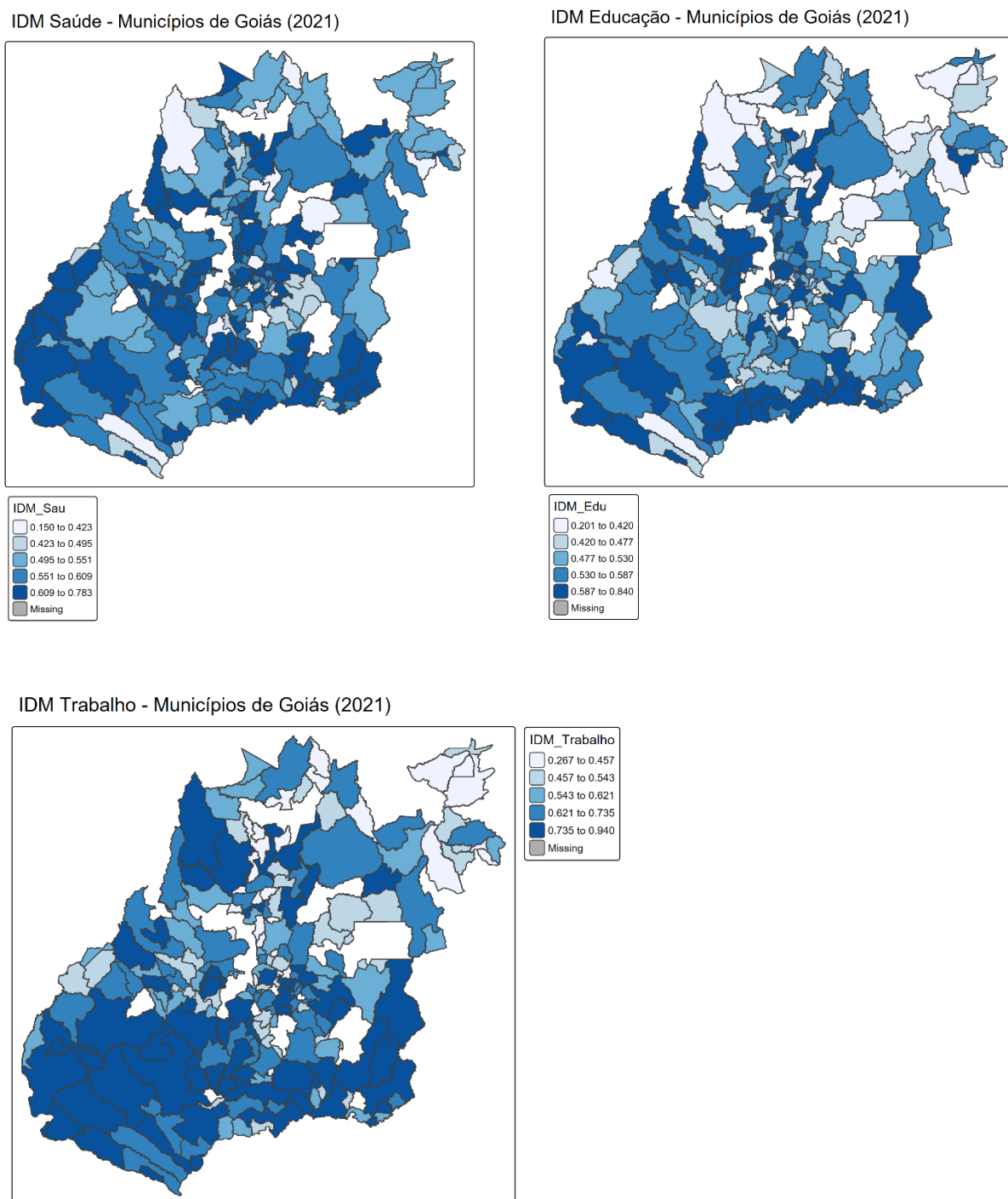
---

<sup>25</sup> Tabela 27 – apêndice H

<sup>26</sup> Tabela 28 – apêndice H

altos indicadores nas regiões metropolitanas e nos principais polos agroindustriais e minerais, localizados sobretudo no Sudoeste, Sul e Centro Goiano. Essa distribuição reforça a correlação entre dinamismo econômico, diversificação produtiva, capacidade arrecadatória e geração de emprego formal no contexto regional.

**Mapa 10** - Índice de Desenvolvimento Municipal – Dimensão Educação/ Saúde/ Mercado de Trabalho (2021)

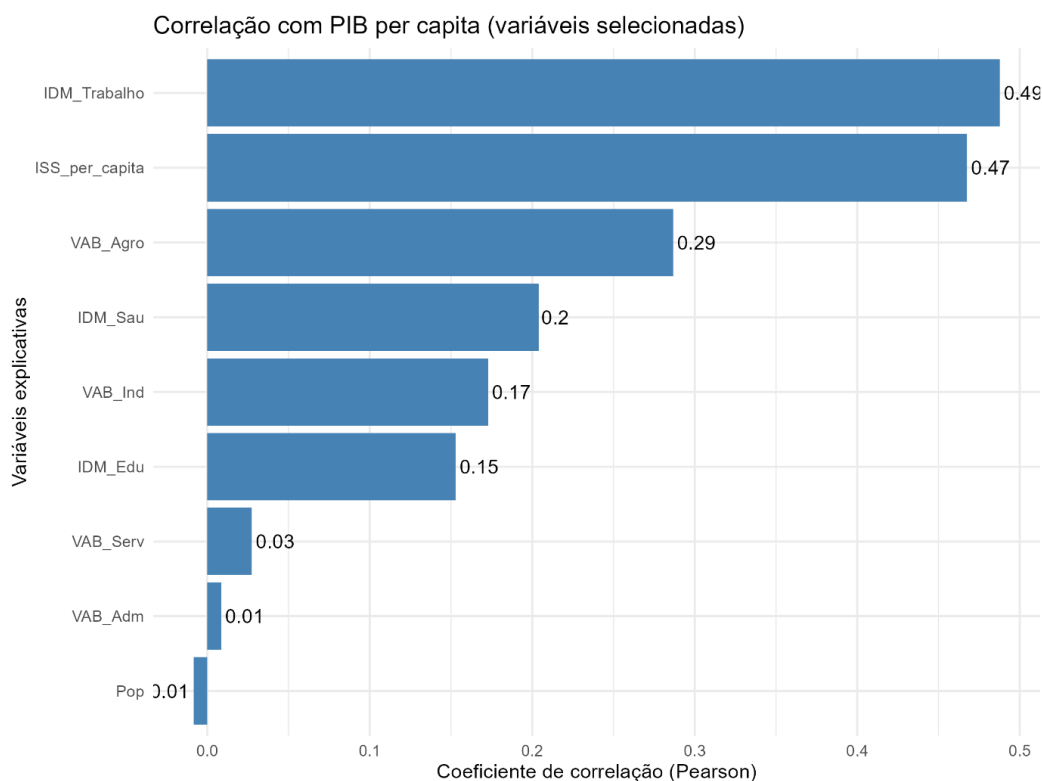


**Fonte:** Elaboração própria com base em dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan)  
**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

#### 4.2.4 Análise de Correlação

O Gráfico 9 apresenta as correlações de *Pearson* entre o **PIB per capita** e o conjunto das variáveis explicativas<sup>27</sup>.

**Gráfico 9** - Correlação da variável dependente *PIB\_per\_capita* com as demais



**Fonte:** Elaboração própria com base nos resultados do modelo econométrico aplicado aos dados municipais (2015–2021).

A variável *ISS per capita* apresenta uma correlação positiva expressiva com o *PIB per capita* ( $\rho = 0,47$ ), indicando uma associação estatisticamente relevante entre a capacidade de arrecadação do ISS e o nível de renda média da população municipal. Tal resultado corrobora com a hipótese central do estudo de que a eficiência na arrecadação do ISS, pode ser um fator determinante para o desenvolvimento econômico local.

O índice de desenvolvimento do trabalho (*IDM\_Trabalho*) mantém a maior correlação positiva ( $\rho = 0,49$ ), reforçando que o mercado de trabalho formalizado é outra que pode elevar o resultado do *PIB per capita*. As outras variáveis, como o valor adicionado bruto da agropecuária (*VAB\_Agro*,  $\rho = 0,29$ ), a indústria (*VAB\_Ind*,  $\rho = 0,17$ ) e indicadores de

<sup>27</sup> A correlação das demais variáveis encontra-se no apêndice I – Tabela 29

desenvolvimento na área da saúde e educação apresentam correlações positivas mais moderadas, indicando sua contribuição complementar, porém menos central, para o nível de renda municipal.

A variáveis como população total e valor adicionado dos serviços e administração pública apresentam correlações próximas a zero, sugerindo que a simples dimensão populacional ou a participação desses setores não explicam diretamente variações no PIB *per capita*.

Na análise das correlações entre o PIB *per capita* e as variáveis explicativas, observa-se a possibilidade de colinearidade entre alguns dos preditores. Essa questão será examinada com maior rigor na etapa de estimação dos modelos econométricos. No entanto, cabe destacar que eventuais correlações elevadas entre variáveis independentes não comprometem os resultados obtidos, uma vez que os testes diagnósticos indicam ausência de multicolinearidade severa. Assim, não se verifica a presença de viés nos estimadores, assegurando a validade das inferências realizadas.

## 4.3 METODOLOGIA ECONOMÉTRICA

### 4.3.1 Modelos de Painel Tradicionais

Dada a estrutura dos dados, referentes a múltiplas unidades de *cross-section* (municípios) observadas ao longo do tempo (dimensão longitudinal), configurando, portanto, um painel. Foi estimado inicialmente um modelo de efeito fixo e aleatório. Com vistas à seleção de abordagem foram levados a efeito os testes de *Hausman* (1978) para a escolha entre modelos de efeitos fixos e modelos de efeitos aleatórios, além dos testes auxiliares para verificação de autocorrelação, heterocedasticidade e multicolinearidade.

A forma geral da equação a ser estimada é dada a seguir:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Em que

$y_{it}$ : variável dependente para a unidade  $i$  no tempo  $t$

$\alpha_i$ : intercepto específico da unidade  $i$  (captura efeitos fixos não observáveis)

$X_{it}$ : vetores de variáveis explicativas

$\beta$ : coeficientes a serem estimados

$\varepsilon_{it}$ : erro aleatório



No modelo com efeitos aleatórios, assume-se que as diferenças entre unidades ( $\alpha_i$ ) são aleatórias e não correlacionadas com as variáveis explicativas  $X_{it}$ .

#### 4.3.2 Resultados do modelo em painel

Nesta seção, são apresentados os resultados das estimativas com dados em painel para os municípios goianos entre 2015 e 2021, considerando tanto a amostra balanceada quanto a desbalanceada. O objetivo dessa comparação é verificar a consistência dos achados, assegurando que o uso da amostra balanceada — escolhida por sua completude — não compromete a validade das conclusões em relação ao universo mais amplo da amostra desbalanceada.

A escolha principal pela amostra balanceada foi motivada por dois fatores complementares: (i) Consistência metodológica, pois um painel balanceado oferece maior controle sobre efeitos fixos e permite análises mais estáveis ao longo do tempo, especialmente ao observar tendências municipais contínuas. (ii) Exigência técnica dos modelos espaciais, porque os modelos de dependência espacial, aplicados na etapa seguinte da análise, exigem um painel balanceado para que a matriz de vizinhança espacial seja corretamente aplicada e os efeitos espaciais estimados com precisão.

A escolha pelo modelo com efeitos fixos, fundamentada no teste de *Hausman*, visa capturar a heterogeneidade não observada entre os municípios e evitar viés nos estimadores. Durante o processo de especificação do modelo, foram realizados testes de diagnóstico para verificar a robustez econométrica.

A análise de multicolinearidade indicou a necessidade de ajustes no conjunto de variáveis explicativas: algumas foram excluídas do modelo final devido à forte correlação com outras variáveis, o que poderia comprometer a interpretação dos coeficientes estimados. Optou-se, portanto, por uma especificação mais parcimoniosa e estatisticamente estável, mantendo as variáveis com maior relevância teórica e empírica.

Os resultados apresentados contemplam tanto os coeficientes estimados sob os modelos de efeitos fixos e aleatórios, quanto os coeficientes robustos a heterocedasticidade e autocorrelação, de modo a garantir maior confiabilidade às inferências realizadas.

A Tabela 7 apresenta os resultados dos modelos com efeitos fixos e aleatórios para ambas as amostras. De maneira geral, observa-se uma alta convergência nos sinais e significância estatística dos coeficientes entre os modelos com painel balanceado e desbalanceado, o que fortalece a confiança na consistência empírica das estimativas.

**Tabela 7** - Resultados dos Modelos de Dados em Painel com Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios (2015–2021)

Variável	Efeito Fixo (Desbalanceado)	Efeito Aleatório (Desbalanceado)	Efeito Fixo (Balanceado)	Efeito Aleatório (Balanceado)
Intercepto	—	-15.024*** (3.657)	—	-13.660*** (4.124)
ISS_per_capita	7,117*** (1,318)	9,722*** (1,302)	8,377*** (1,528)	11,246*** (1,506)
Pop	-1,195*** (0,206)	-0,104*** (0,032)	-1,175*** (0,216)	-0,104*** (0,034)
VAB_Serv	-0,014*** (0,003)	0,001 (0,002)	-0,014*** (0,003)	0,001 (0,002)
VAB_Ind	0,037*** (0,002)	0,032*** (0,002)	0,037*** (0,002)	0,032*** (0,002)
VAB_Agro	0,025*** (0,003)	0,020*** (0,003)	0,023*** (0,003)	0,019*** (0,003)
VAB_Adm	0,068*** (0,016)	-0,021*** (0,006)	0,067*** (0,017)	-0,022*** (0,006)
IDM_Edu	32,997*** (5,321)	28,660*** (4,996)	33,887*** (5,835)	29,966*** (5,542)
IDM_Sau	16,219*** (2,886)	17,870*** (2,891)	16,190*** (3,202)	17,810*** (3,224)
IDM_Trabalho	19,919*** (5,975)	32,014*** (5,081)	16,461* (6,627)	29,287*** (5,704)
R <sup>2</sup>	0,35	0,332	0,354	0,336
Adj. R <sup>2</sup>	0,234	0,329	0,242	0,332
F-Stat / Chi <sup>2</sup>	85,06 (***)	833,52 (***)	75,19 (***)	727,72 (***)
Observações (N)	1.676	1.676	1.449	1.449

Fonte: Resultados do autor com base nos dados do painel municipal de Goiás (2015–2021).

Nota: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001.

Painel desbalanceado: 246 unidades, T = 3–7

Painel balanceado: 207 unidades, T = 7

O teste de *Hausman*, em ambas amostras, balanceado e não balanceado, apresentou estatística qui-quadrado de 173,65 (p-valor < 0,001) e 212,66, (p-valor < 0,001), respectivamente, permitindo rejeitar a hipótese nula de ausência de correlação entre os efeitos individuais e as variáveis explicativas. Assim, confirma-se a preferência pelo modelo de efeitos fixos, que se mostra mais consistente para capturar a heterogeneidade não observada entre os municípios, evitando viés nos estimadores.

Analisando os resultados com base nos dados obtidos por meio do painel balanceado nota-se que, de modo geral, as variáveis explicativas se comportaram conforme o esperado pela literatura sobre desenvolvimento regional. Em relação ao ISS *per capita*, observa-se um coeficiente positivo e estatisticamente significativo em ambos os modelos. No modelo de efeitos fixos, o aumento de uma unidade monetária no ISS *per capita* está associado, em média, a um incremento de aproximadamente R\$8,38 no PIB *per capita* municipal. Já no modelo de efeitos aleatórios, esse efeito marginal é ainda mais elevado, estimado em R\$ 11,25. Essa diferença pode estar relacionada à presença de heterogeneidade não observada correlacionada com as variáveis explicativas, indicando possível viés no modelo de efeitos aleatórios, conforme confirmado pelo teste de *Hausman*.

A variável População apresentou coeficiente negativo e significativo nos dois modelos, sinalizando uma relação inversa entre o tamanho populacional e o PIB *per capita*. Este resultado pode ser interpretado como evidência de que o aumento populacional, não acompanhado por expansão proporcional da base produtiva ou de arrecadação, tende a diluir a renda *per capita* municipal.

No que se refere aos componentes do Valor Adicionado Bruto (VAB), o setor Industrial destaca-se com coeficiente positivo e significativo. O VAB Agropecuário também apresenta relação positiva e estatisticamente significativa, embora de menor magnitude, refletindo a importância da agropecuária na formação da renda em municípios predominantemente rurais. Já o VAB de Serviços revelou sinal negativo no modelo de efeitos fixos e não significativo no de efeitos aleatórios, sugerindo possíveis efeitos de terceirização ou informalidade que podem não se traduzir integralmente em elevação do PIB *per capita*.

A variável VAB Administração Pública apresentou sinal positivo e significativo no modelo de efeitos fixos, mas negativo no modelo de efeitos aleatórios, o que reforça a existência de heterogeneidade não observada. Este resultado pode refletir a dependência de alguns municípios da esfera pública, que nem sempre se traduz em dinamismo econômico sustentável.

Os Indicadores de Desenvolvimento Municipal (IDM) para educação, saúde e trabalho exibiram coeficientes positivos e estatisticamente significativos em ambos os modelos, indicando que melhorias em capital humano e nas condições de bem-estar associam-se positivamente ao nível de renda *per capita* municipal. Este achado está em consonância com a literatura de economia regional, que enfatiza o papel da educação, da saúde e da organização

produtiva local como vetores fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico dos territórios (Junqueira, 1999).

Foram realizados testes de robustez econométrica, nos quais a análise de fatores de inflação da variância (VIF) apontou valores elevados para as variáveis *Pop* (79,6), *VAB\_Serv* (30,5) e *VAB\_Adm* (114,1). Para as demais variáveis, os VIFs permaneceram abaixo de 5, indicando ausência de preocupação relevante.

No que tange à heterocedasticidade e autocorrelação, o teste de *Breusch-Godfrey/Wooldridge* indicou forte evidência de autocorrelação serial nos erros idiossincráticos ( $\chi^2 = 294,88$ ;  $p < 0,01$ ). Diante desse resultado, foram estimados erros padrão robustos a heterocedasticidade e autocorrelação, evidenciando que a significância dos coeficientes principais se mantém em grande parte, reforçando a estabilidade das relações estimadas, conforme resultado da Tabela 8.

**Tabela 8 - Coeficientes com Erros Padrão Robustos à Heterocedasticidade**

Variáveis Independentes	Estimativa	Erro-Padrão	t-valor	p-valor
ISS_per_capita	8,377	3,151	2,659	0,0079 **
Pop	-1,175	0,484	-2,429	0,0153 *
VAB_Ser	-0,014	0,0078	-1,796	0,0728 .
VAB_Ind	0,037	0,0116	3,202	0,0014 **
VAB_Agro	0,023	0,0120	1,957	0,0506 .
VAB_Adm	0,067	0,0360	1,850	0,0645 .
IDM_Edu	33,887	6,757,7	5,015	<0,001 ***
IDM_Sau	16,190	3,048,8	5,310	<0,001 ***
IDM_Trabalho	16,61	7,851,5	2,097	0,0362 *

**Notas:** ( )  $p < 0.001$ ; ( )  $p < 0.01$ ; ( )  $p < 0.05$ ; (·)  $p < 0.1$ . Teste t considerando erros padrão robustos corrigidos para heterocedasticidade e autocorrelação.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados municipais de Goiás (2015–2021).

#### 4.3.3 Efeitos da Fiscalização sobre a Arrecadação: Evidências a partir do Painel Desbalanceado

Na seção anterior, os modelos de dados em painel com efeitos fixos e aleatórios analisaram os determinantes do PIB *per capita* municipal, com destaque para a arrecadação do ISS e a estrutura produtiva local. Com base em uma amostra balanceada e não balanceada (2015–2021), foi possível verificar que o ISS *per capita* exerce um impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o desenvolvimento econômico, reforçando sua importância como instrumento de financiamento das políticas públicas locais.

A partir deste ponto, o foco da análise se desloca para a variável dependente ISS *per capita*, com o objetivo de investigar quais fatores explicam sua variação entre os municípios goianos. Nesse contexto, a ênfase recai sobre a capacidade de fiscalização tributária, mensurada pela Taxa de Poder de Polícia, principal variável de interesse da tese. Essa abordagem visa testar a hipótese de que o aumento da arrecadação do ISS pode ocorrer não apenas por mudanças estruturais na base produtiva — como discutido no modelo anterior —, mas também pela intensificação do exercício do poder de polícia administrativa, ou seja, por meio de melhorias nos mecanismos de fiscalização local.

A gestão tributária configura-se como uma preocupação central para todos os municípios, uma vez que os tributos constituem fonte essencial de recursos para viabilizar políticas públicas, promover o desenvolvimento local e assegurar melhores condições de vida à população. Nesse contexto, a presente pesquisa busca preencher uma lacuna relevante ao analisar os impactos da ineficiência da fiscalização tributária municipal sobre a arrecadação do ISS, bem como suas consequências para o desenvolvimento econômico local.

Com base nessa problemática, definiu-se como objetivo geral examinar os efeitos da atuação fiscalizatória municipal sobre a arrecadação do ISS e sua influência no financiamento do desenvolvimento local. Importa destacar que a análise proposta não se concentra no aumento da alíquota do ISS — cuja majoração é legalmente limitada —, mas sim na intensificação da fiscalização das atividades econômicas que operam em situação irregular.

Atualmente, esse limite é de 5%, conforme resolução vigente do Senado Federal. Portanto, como os municípios já se encontram próximos ou no teto legal, torna-se relevante discutir formas alternativas de incremento da arrecadação, como o fortalecimento do poder de polícia administrativa.

Especificamente nesta seção, demonstra-se que o exercício do poder de polícia, por meio da fiscalização tributária, pode contribuir de forma efetiva para o aumento da arrecadação do ISS. Para tanto, estimou-se um modelo para dados em painel, considerando tanto efeitos fixos quanto aleatórios, tendo como variável dependente o ISS *per capita* e, como principais explicativas, a Taxa de Poder de Polícia e os Índices de Desenvolvimento Municipal (IDM) nas dimensões saúde, educação e trabalho.

Esse modelo utiliza uma amostra desbalanceada de municípios goianos no período de 2015 a 2021, uma vez que os dados da variável de fiscalização (Taxa de Poder de Polícia) estão

disponíveis apenas a partir de 2019, devido a limitações de registro e à instabilidade provocada pela pandemia de COVID-19. Além disso, as variáveis de Valor Adicionado Bruto (VAB Agropecuário, Industrial, de Serviços e Administração Pública), presentes em modelos anteriores, foram excluídas aqui por duas razões: (i) não compõem o foco teórico desta etapa da análise, que não investiga a estrutura produtiva municipal, e (ii) apresentaram problemas de colinearidade com o ISS *per capita*, conforme identificado nos testes de diagnóstico multicolinear.

Os resultados, apresentados na Tabela 9, indicam que a variável Taxa de Poder de Polícia apresenta coeficientes positivos e estatisticamente significativos em ambas as especificações (efeitos fixos e aleatórios), o que confirma a hipótese central da tese: o fortalecimento da fiscalização está positivamente associado à elevação da arrecadação do ISS. Em outras palavras, municípios com maior capacidade de exercer o poder de polícia tendem a arrecadar mais, independentemente de alterações na base econômica ou na alíquota tributária.

No que tange aos indicadores sociais, observou-se que apenas o IDM Educação apresentou impacto significativo e positivo, sugerindo que melhores condições educacionais se correlacionam com maior arrecadação — possivelmente pela maior formalização das atividades econômicas e maior controle institucional. Já os indicadores de saúde e trabalho não apresentaram significância estatística; no caso do IDM Trabalho, os sinais divergentes entre os modelos sugerem a presença de heterogeneidades locais ou fatores não observados que afetam o mercado de trabalho e, por conseguinte, a arrecadação.

O teste de *Hausman* indicou a superioridade do modelo com efeitos fixos, reforçando a importância de controlar características não observadas, porém fixas no tempo, específicas de cada município — como institucionalidade, capacidade administrativa e cultura tributária.

**Tabela 9** - Resultados do Modelo de Dados em Painel com Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios – Fiscalização

Variável dependente: ISS	Dados em Painel (Efeito Fixo)	Dados em Painel (Efeito Aleatório)
<i>Polícia</i>	1.1027e+00 ( $< 2.2e-16$ ***)	1.2609e+00 ( $< 2.2e-16$ ***)
<i>IDM_Saúde</i>	2.5455e+06 (0.183770)	3.4461e+06 (0.122179)
<i>IDM_Trabalho</i>	-4.2212e+06 (0.280223)	4.8836e+06 0.244028

<i>IDM_Educação</i>	1.1091e+07 (0.001018 **)	1.2426e+07 (0.001176 **)		
Intercepto		-6.1372e+06 (0.080004.)		
Teste para escolha do modelo				
	GL	Valor Qui-quadrado	p-valor	Escolha
<i>Hausman</i>	4	57.119	1.168e-11	Efeito Fixo

Nota: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001.

GL=graus de liberdade.

Unbalanced Panel: n = 240, T = 1-8, N = 1147

Fonte: Resultados do autor com base nos dados do painel municipal de Goiás (2015–2021).

Foram realizados testes de robustez econométrica para verificar possíveis violações dos pressupostos do modelo. Os resultados dos fatores de inflação da variância (VIF) indicaram ausência de multicolinearidade<sup>28</sup> entre as variáveis explicativas, uma vez que todos os valores ficaram abaixo de 2. Em relação à heterocedasticidade, o teste de Breusch-Pagan indicou que a variância dos resíduos não é constante, sendo necessária a correção dos erros padrão por meio de estimativas robustas, conforme apresentado na Tabela 10. Já o teste de Breusch-Godfrey/Wooldridge para autocorrelação serial<sup>29</sup> não apresentou evidência estatisticamente significativa de autocorrelação nos erros idiossincráticos.

**Tabela 10** - Coeficientes com Erros Padrão Robustos à Heterocedasticidade

Variáveis Independentes	Estimativa	Erro-Padrão	t-valor	p-valor
ISS_per_capita	8,377	3,151	2,659	0,0079 **
Pop	-1,175	0,484	-2,429	0,0153 *
VAB_Ser	-0,014	0,0078	-1,796	0,0728 .
VAB_Ind	0,037	0,0116	3,202	0,0014 **
VAB_Agro	0,023	0,0120	1,957	0,0506 .
VAB_Adm	0,067	0,0360	1,850	0,0645 .
IDM_Edu	33.887	6.757,7	5,015	<0,001 ***
IDM_Sau	16,190	3.048,8	5,310	<0,001 ***
IDM_Trabalho	16,.61	7.851,5	2,097	0,0362 *

**Notas:** ( )  $p < 0.001$ ; ( )  $p < 0.01$ ; ( )  $p < 0.05$ ; (·)  $p < 0.1$ . Teste t considerando erros padrão robustos corrigidos para heterocedasticidade e autocorrelação.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados municipais de Goiás (2015–2021).

Projetando o ISS a partir do coeficiente econométrico estimados – Tabelas 30 e 31, apêndice J – observa-se que existe uma relação inversa entre o porte populacional dos

<sup>28</sup> Policia (1.042489); IDM\_Sau (1.080166); IDM\_Trabalho (1.104105); IDM\_Edu (1.128141)

<sup>29</sup> chisq = 3.3964, df = 1, p-value = 0.06534

municípios e o impacto percentual na arrecadação do ISS quando há intensificação da fiscalização. Entre os cinco municípios com maior aumento percentual do ISS figuram São Patrício (54,99%), Campestre de Goiás (54,03%), Adelândia (37,00%), Santa Cruz de Goiás (32,42%) e Palmelo (28,21%), que possuem populações de 2.040, 3.755, 20.873, 3.002 e 2.382 habitantes, respectivamente.

Esse comportamento pode ser explicado, segundo Rezende (2019), pelo fato de que em municípios de menor porte a estrutura administrativa tende a ser mais limitada, com equipes fiscais reduzidas, menor capacidade tecnológica para monitoramento de contribuintes e processos de arrecadação ainda pouco automatizados. Essa limitação amplia o espaço para uma base tributária subexplorada, o que eleva o potencial de ganho marginal quando há melhoria na eficiência da fiscalização e modernização dos instrumentos de controle.

Em contraste, municípios de maior população, como Goiânia (1.555.626 habitantes), Aparecida de Goiânia (601.844 habitantes) e Anápolis (396.526 habitantes), apresentaram impacto praticamente nulo ou muito próximo de zero na variação percentual do ISS, mesmo em um cenário projetado de intensificação da fiscalização. Esse resultado está alinhado à literatura, que destaca que grandes centros urbanos possuem maior robustez institucional, com equipes de fiscalização mais qualificadas, sistemas de arrecadação integrados digitalmente e auditorias periódicas (Araújo & Gasparini, 2020). Nessas localidades, o nível de eficiência fiscal tende a ser relativamente elevado, o que reduz significativamente o espaço para incrementos adicionais na arrecadação apenas pela via de intensificação fiscal. Assim, a estratégia de gestão tributária em municípios de maior porte está mais voltada para a manutenção da eficiência já alcançada, aliada à constante atualização tecnológica e administrativa.

Do ponto de vista regional, verifica-se que essa tendência se repete em diferentes territórios de planejamento, abrangendo municípios de pequeno porte no Centro Goiano, Sudeste Goiano, Sul Goiano, Oeste Goiano e na Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno (RIDE). Essa regularidade indica que o fenômeno não se limita a uma localidade específica, mas reflete uma condição estrutural compartilhada por municípios de baixa densidade populacional, cujas administrações enfrentam desafios semelhantes para garantir uma arrecadação mais próxima do seu potencial.



#### 4.3.4 Análise Exploratória de Dados Espaciais

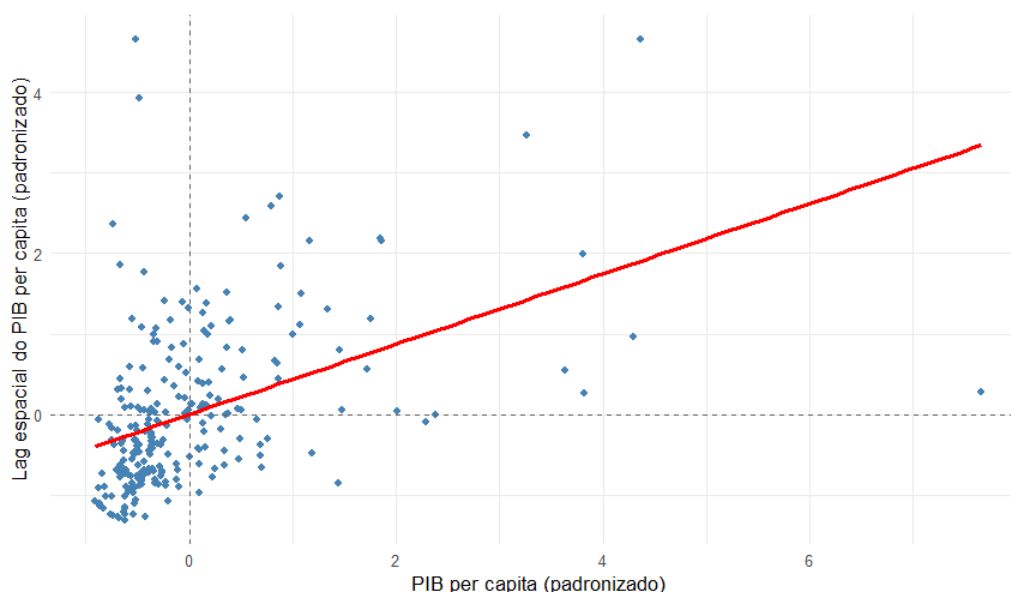
No estudo das dinâmicas econômicas municipais, é fundamental reconhecer que as unidades territoriais não se comportam de forma isolada, mas estão frequentemente interligadas por relações espaciais. Municípios vizinhos podem influenciar-se mutuamente por meio de fluxos econômicos, sociais, ambientais e institucionais, o que caracteriza a presença de dependência espacial nos dados.

De acordo com Almeida (2012), a incorporação de características espaciais das variáveis em dados em painéis pode gerar estimativas superiores às de um painel tradicional. Isso ocorre porque a inclusão de heterogeneidade espacial na estimação permite considerar a instabilidade estrutural entre as unidades geográficas, bem como corrigir possíveis más especificações decorrentes da não consideração da dependência espacial.

Neste contexto, realizamos inicialmente uma análise exploratória da dependência espacial presente nos resíduos do modelo OLS para o ano de 2015 e 2021. Os testes de autocorrelação espacial global, com base no índice de Moran, revelam que o PIB *per capita* apresenta distribuição espacialmente autocorrelacionada em ambos os anos analisados. Em 2015, o valor de Moran's I foi 0,2399 ( $p < 0,0001$ ), indicando autocorrelação positiva significativa. Em 2021, esse valor aumentou para 0,2672 ( $p < 0,0001$ ), sugerindo que a concentração espacial do desenvolvimento econômico entre os municípios goianos se intensificou. Esse padrão evidencia que municípios com níveis semelhantes de PIB *per capita* tendem a se agrupar geograficamente, reforçando a necessidade de modelagem espacial nos estudos sobre desenvolvimento municipal, apêndice K.

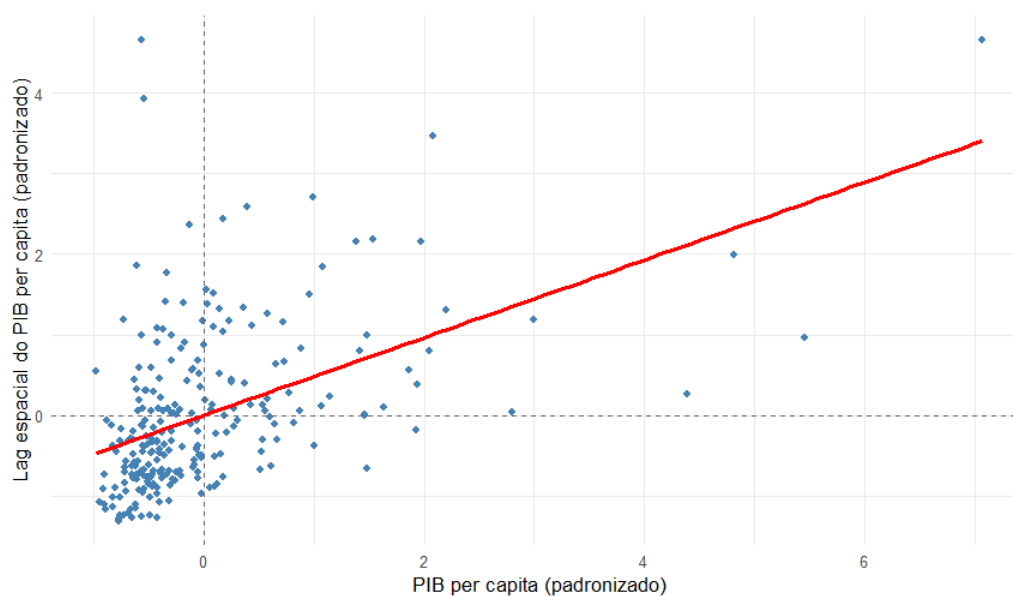
A dispersão de Moran do PIB *per capita* nos anos de 2015 e 2021, apresentados nos Gráficos 10 e 11, reforça a existência de autocorrelação espacial positiva na distribuição do desenvolvimento econômico entre os municípios goianos. Observa-se que a inclinação da reta de regressão aumentou ao longo do tempo, o que indica intensificação na concentração espacial dos níveis de renda *per capita*. Tal padrão sugere que municípios mais ricos estão cada vez mais agrupados entre si, assim como os de menor desenvolvimento, evidenciando a formação de clusters regionais persistentes de desenvolvimento e subdesenvolvimento.

**Gráfico 10** - Dispersão de Moran - PIB *per capita* (2015)



Fonte: Dados próprios e dados do IBGE

**Gráfico 11** - Dispersão de Moran - PIB *per capita* (2021)



No ano de 2015, observa-se uma dispersão significativa de pontos nos quadrantes II (baixo-alto) e IV (alto-baixo), o que evidencia a existência de forte desigualdade regional. Esse padrão indica que diversos municípios com baixo PIB *per capita* estavam inseridos em regiões vizinhas com indicadores mais elevados, enquanto alguns municípios economicamente mais desenvolvidos apareciam isolados em meio a localidades mais pobres. A concentração expressiva de pontos no quadrante III (baixo-baixo) aponta para a presença de áreas geográficas marginalizadas, onde municípios com baixo desempenho econômico tendem a se agrupar.

Em 2021, há um aumento na concentração de pontos no quadrante I (alto-alto), o que sugere que os municípios com maior PIB *per capita* passaram a formar aglomerados econômicos mais consolidados. Embora ainda se observe presença nos quadrantes III e IV, a inclinação da reta de regressão torna-se mais acentuada, o que indica um fortalecimento da autocorrelação espacial positiva. Esse comportamento evidencia uma segregação espacial crescente, em que municípios ricos tendem a estar cercados por outros igualmente ricos, e os mais pobres permanecem em regiões de baixo desempenho econômico.

Nos Mapas 11 e 12, observa-se que a análise espacial do PIB *per capita* nos anos de 2015 e 2021 evidencia uma distribuição geográfica marcada por fortes desigualdades regionais. Em 2015, 102 municípios foram classificados como de alto PIB *per capita*, 134 como médio e 10 como baixo. Esse cenário indicava a presença de poucos polos de destaque econômico, enquanto grande parte do estado permanecia em patamares intermediários ou inferiores de desenvolvimento.

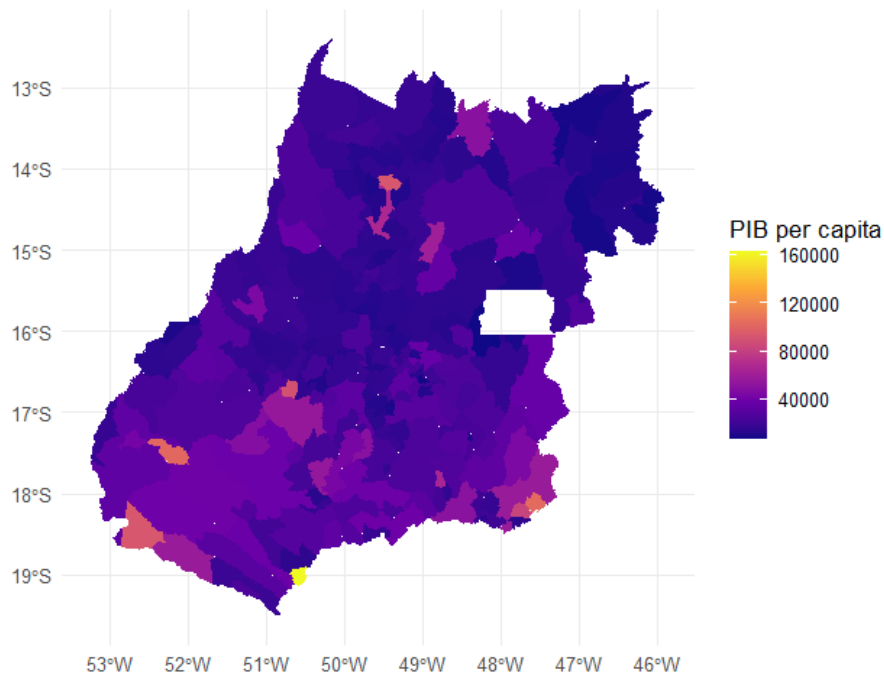
No ano de 2021, observa-se uma intensificação e expansão dos municípios com elevado PIB *per capita*: o número de municípios nessa faixa mais que dobrou, alcançando 212. Por outro lado, houve uma redução de municípios nas categorias média (32 municípios) e baixa (apenas 2 municípios), o que aponta para uma concentração mais acentuada da riqueza em determinadas regiões. Esse avanço foi notadamente registrado no sudoeste goiano e em áreas com forte vocação agroindustrial, que se consolidaram como polos dinâmicos da economia estadual. Apesar desse crescimento pontual, a maior parte do território estadual ainda permanece em níveis inferiores ou estagnados.

Uma vez evidenciada a existência de autocorrelação espacial, por meio da análise explanatória de dados espaciais, aplicou-se o teste de *Lagrange Multiplier* (LM) para identificar o modelo espacial mais adequado. Os resultados dos testes LM indicam dependência espacial significativa tanto em 2015 quanto em 2021.

Para o ano de 2015, os testes LM Lag e SARMA apresentaram significância estatística, apontando a presença de autocorrelação espacial na variável dependente. Em 2021, todos os testes robustos foram altamente significativos, sugerindo que tanto o erro quanto o defasamento espacial influenciam os resíduos do modelo OLS. Diante disso, a utilização de modelos

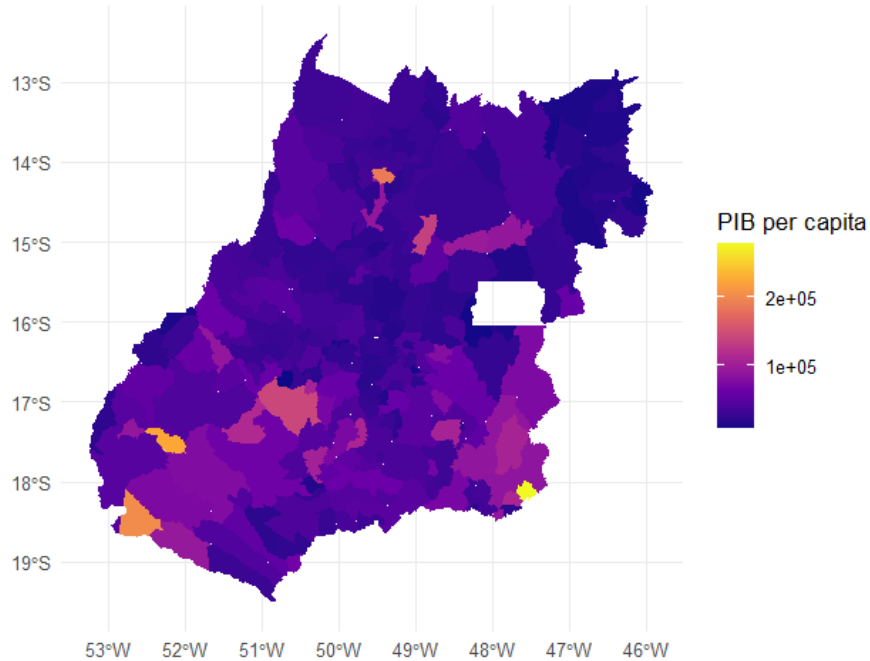
espaciais se mostra necessária, sendo o *Modelo Durbin Espacial* (SDM) o mais apropriado para capturar a estrutura espacial dos dados.<sup>30</sup>

**Mapa 11** - PIB *per capita* - Municípios de Goiás (2015)



Fonte: Dados próprios e dados do IBGE

**Mapa 12** - PIB *per capita* - Municípios de Goiás (2021)



Fonte: Dados próprios e dados do IBGE

<sup>30</sup> Os resultados detalhados dos testes encontram-se na tabela 32 no apêndice L.

#### 4.3.5 Resultado do modelo de dependência espacial

Com base nos resultados dos testes anteriores, conclui-se que é necessário considerar dependência espacial tanto nos resíduos quanto nas variáveis explicativas. O próximo passo consiste na especificação de um modelo capaz de capturar simultaneamente a dependência espacial na variável dependente e nas variáveis explicativas. Inicialmente, é adotado um modelo *Spatial Durbin Model* (SDM). Se o modelo SDM demonstrar significância estatística então essa especificação será mantida.

Portanto, a especificação estimada é determinada por:

$$y_{it} = \rho \sum_j \omega_{ij} y_{jt} + X_{it}\beta + \sum_j \omega_{ij} X_{jt}\theta + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Em que:

$y_{it}$  é o PIB *per capita* do município  $i$  no ano  $t$ ;

$\rho$  é o coeficiente de dependência espacial da variável dependente;

$\omega_{ij}$  são os elementos da matriz de pesos espaciais  $W$ , que define a estrutura de vizinhança entre os municípios;

$X_{it}$  representa o vetor de variáveis explicativas;

$\beta$  vetor de coeficientes diretos;

$X_{jt}$  vetor de variáveis explicativas dos vizinhos

$\theta$  vetor de coeficientes indiretos (*spillovers*)

$\mu_i$  representa os efeitos fixos espaciais (especificidade municipal);

$\lambda_t$  representa os efeitos fixos temporais (choques comuns aos anos);

$\varepsilon_{it}$  é o erro aleatório.

Como mencionado anteriormente, em termos teóricos, é plausível conceber que a dinâmica econômica de um município, expressa pelo PIB *per capita*, possa influenciar a dinâmica de seus vizinhos, este modelo capturará os efeitos diretos ( $\beta$ ) representam o impacto das variáveis explicativas sobre a própria unidade espacial, os efeitos indiretos ( $\theta$ ) capturam os *spillovers*, ou seja, como as variáveis explicativas dos vizinhos influenciam a unidade em questão. E indicará grau de associação espacial ( $\rho$ ) entre os valores da variável dependente nas diferentes unidades territoriais, sinalizando a existência de correlação espacial entre os municípios.

Os resultados apresentados na Tabela 11, indicam que tanto o coeficiente autoregressivo ( $\lambda = 0.582$ ) quanto o parâmetro de erro espacial ( $\rho = -0.538$ ) são significativos ( $p < 0.001$ ). Isso reforça a hipótese de interdependência regional complexa, onde não apenas fatores locais mas também as características e políticas dos municípios vizinhos impactam diretamente o desempenho econômico.

**Tabela 11** - Resultados do Modelo de Efeitos Fixos Individuais SDM (2015–2021)

Variáveis Independentes	Coeficiente	Erro-Padrão	t-valor	p-valor
<i>ISS_per_capita</i>	6,184.80	1,206.60	5.13	2.965e-07***
<i>Pop</i>	-0.8522	0.1636	-5.21	1.887e-07***
<i>VAB_Ser</i>	-0.0087	0.0023	-3.71	0.0002035***
<i>VAB_Ind</i>	0.0324	0.0020	16.56	< 2.2e-16***
<i>VAB_Agro</i>	0.0130	0.0021	6.17	6.824e-10***
<i>VAB_Adm</i>	0.0404	0.0126	3.21	0.0013127**
<i>IDM_Edu</i>	13,798.00	3,937.30	3.50	0.0004576***
<i>IDM_Sau</i>	8,703.20	2,416.30	3.60	0.0003160***
<i>IDM_Trabalho</i>	-829.34	4,562.50	-0.18	0.8557604
Autoregressivo ( $\lambda$ )	0.5816	0.0281	20.73	< 2.2e-16 ***
Erro Espacial ( $\rho$ )	-0.5383	0.0528	-10.19	< 2.2e-16 ***

**Notas:** (\*\*\*)  $p < 0,001$ .  $\lambda$  representa o coeficiente de dependência espacial no termo de defasagem espacial da variável dependente.  $\rho$  indica a autocorrelação espacial do erro.

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados municipais de Goiás (2015–2021).

O ISS *per capita* permanece positivo e estatisticamente robusto (coef. 6.184), reiterando a relevância da capacidade fiscal própria como vetor de desenvolvimento municipal — alinhado com Mendonça e Holanda (2016) e Cardoso et al. (2023), que destacam a competência municipal como condição para cumprir as diretrizes constitucionais de desenvolvimento e bem-estar (CF/88). A população mantém o sinal negativo (-0.852), sugerindo que a expansão populacional, se não acompanhada de dinamismo produtivo, pressiona a renda *per capita*.

No que se refere ao VAB, observa-se que indústria e agropecuária impulsiona o PIB *per capita*, enquanto serviços continuam com impacto negativo — o que pode refletir uma estrutura de serviços ainda pouco sofisticada ou dependente de atividades de baixa produtividade. A administração pública aparece com fator positivo e significativo.

No que tange os índices de desenvolvimento municipal para educação e saúde permanecem positivos e significativos, o que valida a importância de políticas sociais como pilares estruturantes do crescimento local (Junqueira, 1999; Diniz & Crocco, 2006). O IDM Trabalho, contudo, não é significativo no SDM, sugerindo que os efeitos de emprego podem

estar diluídos na rede de interações espaciais, possivelmente em função de deslocamentos pendulares e integração microrregional.

Observando os efeitos diretos, indiretos e totais, Tabela 12, é possível observar que o efeito direto indica que um aumento unitário no ISS *per capita* está associado a um crescimento local médio de aproximadamente 6,84 unidades no PIB *per capita*, enquanto o efeito indireto (*spillover*) sugere que o aumento do ISS em municípios vizinhos promove um acréscimo adicional de 7,94 unidades, resultando num efeito total robusto e estatisticamente significativo de 14,78.

**Tabela 12** - Resultados dos Efeitos Direto, Indireto e Total do modelo SDM

Variáveis Independentes	Direto	Indireto	Total	z-valor (Total)	p-valor (Total)
<i>ISS_per_capita</i>	6,84	7,94	14,78	4,73	<0,00001
<i>Pop</i>	-0,94	-1,09	-2,07	-5,02	<0,00001
<i>VAB_Ser</i>	-0,0096	-0,011	-0,021	-3,47	0,0005
<i>VAB_Ind</i>	0,036	0,041	0,078	10,8	<0,00001
<i>VAB_Agro</i>	0,014	0,017	0,031	5,84	<0,00001
<i>VAB_Adm</i>	0,045	0,052	0,097	3,14	0,0017
<i>IDM_Edu</i>	15.262	17.717	33.279	3,31	0,0009
<i>IDM_Sau</i>	9.611	11.175	20.902	3,33	0,0009
<i>IDM_Trabalho</i>	-628	-1064	-1382	-0,13	0,9

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados municipais de Goiás (2015–2021).

A variável População mostra efeitos diretos e indiretos negativos e significativos, indicando que aumentos populacionais, possivelmente sem o devido aumento da produtividade ou serviços, podem pressionar negativamente o PIB *per capita* local e vizinho.

O VAB dos setores industrial, agropecuário e administrativo apresentam efeitos positivos e estatisticamente significativos tanto diretos quanto indiretos, confirmando sua relevância estrutural para o desenvolvimento econômico municipal e regional.

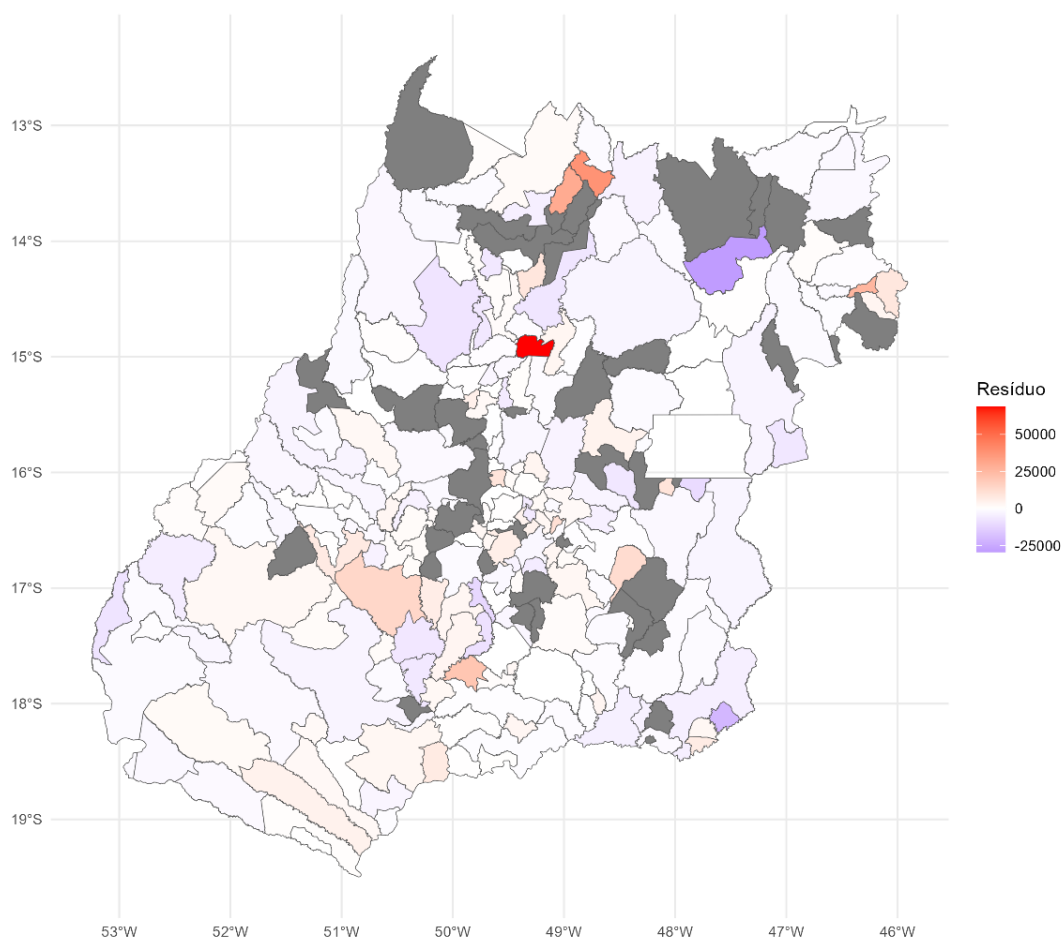
Os índices de desenvolvimento municipal na educação e saúde têm impacto positivo no PIB *per capita*, reforçando a importância dos investimentos sociais para o crescimento econômico sustentável. O índice de trabalho não mostrou relevância estatística neste modelo.

No que tange a distribuição dos resíduos do modelo SDM, Mapa 13, evidencia padrões espaciais que sinalizam limitações na capacidade explicativa das variáveis incluídas. Nota-se que São Luís do Norte (região central, Eixo BR-153) e Trombas e Santa Tereza de Goiás (norte do estado) apresentam resíduos positivos elevados, indicando desempenho econômico local

acima do estimado, possivelmente associado a atividades produtivas específicas ou políticas municipais não modeladas.

Em contraste, municípios como Alto Paraíso de Goiás, no nordeste do estado, mostram resíduos negativos significativos, refletindo fatores estruturais e restrições socioeconômicas relacionadas à dependência do turismo regional (em conjunto com Cavalcante e Colinas do Sul). No sudeste goiano, destaca-se Davinópolis, cuja proximidade com o polo industrial de Catalão não se traduz em igual dinamismo, sugerindo a existência de gargalos locais que o modelo não capturou. Por fim, observa-se que os tons brancos representam municípios com resíduos próximos de zero, onde o ajuste do modelo foi satisfatório, enquanto as áreas em cinza correspondem aos municípios excluídos da amostra por razões de balanceamento do painel.

**Mapa 13** - Resíduos do Modelo Espacial SDM por Municípios em Goiás



**Nota:** Mapa temático dos resíduos espaciais do modelo SDM para os municípios de Goiás. A escala de cores indica a magnitude e o sinal dos resíduos: tons de vermelho representam resíduos positivos (subestimação do PIB *per capita*) e tons roxos, resíduos negativos (superestimação). Municípios em cinza ou branco indicam resíduos próximos de zero, sinalizando boa aderência do modelo. A análise espacial dos resíduos permite identificar padrões locais não capturados pelas variáveis explicativas e orientar melhorias em políticas públicas regionais.



A inclusão dos efeitos indiretos no SDM revela a magnitude dos spillovers espaciais. O impacto total do *ISS\_per\_capita* quase dobra em relação ao efeito direto isolado, evidenciando a propagação dos efeitos fiscais para municípios vizinhos.

Os setores econômicos (VAB Indústria e Agropecuária) também mantêm relações positivas robustas, com efeitos de transbordamento significativos no SDM. Já o setor de serviços mostra impacto negativo, possivelmente relacionado à predominância de atividades de baixa produtividade ou à informalidade local.

O *IDM\_Edu* e *IDM\_Sau* destacam-se com efeitos positivo, tanto diretos quanto indiretos, reforçando a tese de que investimentos em educação e saúde possuem externalidades regionais relevantes.

#### **4.4 Considerações Finais**

De modo geral, os resultados apresentados neste capítulo ressaltam a relevância do ISS no desempenho econômico dos municípios, refletido no PIB *per capita*, especialmente considerando as interações com os entes vizinhos. A fiscalização — representada pela taxa de poder de polícia — mostra-se determinante para a ampliação da arrecadação do ISS e, conseqüentemente, para o fortalecimento do desenvolvimento local.

A simulação do ISS projetado com base nos coeficientes econométricos revelou que municípios de pequeno porte tendem a registrar maiores variações percentuais na arrecadação diante do reforço na fiscalização, ao passo que grandes centros urbanos, como Goiânia e Aparecida de Goiânia, exibem variações quase nulas. Esse cenário reforça a necessidade de investimentos em estrutura administrativa e tecnologia nos municípios menores, cujas limitações operacionais comprometem a exploração plena da base tributária. Assim, políticas voltadas à modernização da fiscalização podem elevar significativamente a arrecadação própria e reduzir a dependência das transferências intergovernamentais.

Com base nesse conjunto de evidências, nota-se que a gestão fiscal local — particularmente aquela que busca eficiência arrecadatória — rompe parcialmente com a concepção keynesiana de neutralidade fiscal, assumindo um papel redistributivo e compensatório relevante, sobretudo para municípios com baixa capacidade administrativa. Ainda que a política fiscal seja considerada neutra em termos de geração de produto agregado no curto prazo, seus efeitos sobre a autonomia institucional e a redução das desigualdades regionais revelam-se estratégicos no contexto local.

A aplicação do *Spatial Durbin Model* (SDM) evidenciou importantes externalidades espaciais na arrecadação do ISS. O impacto total do ISS *per capita* sobre o PIB *per capita* (14,78) — composto por efeitos diretos (6,84) e indiretos (7,94) — confirma a existência de spillovers fiscais, nos quais os ganhos com a elevação da arrecadação transcendem o município de origem e beneficiam os entes vizinhos. Tal evidência reforça a importância de estratégias colaborativas intermunicipais, como consórcios públicos e políticas territoriais integradas, capazes de potencializar os efeitos positivos da capacidade fiscal local.

Adicionalmente, observou-se que os setores industrial e agropecuário mantêm forte correlação positiva com o PIB *per capita* municipal. A indústria se destaca como vetor de crescimento em regiões mais estruturadas e integradas, enquanto o setor agropecuário assume protagonismo em municípios menores com foco em commodities. Em contrapartida, o setor de serviços apresentou efeito negativo nos modelos espaciais, possivelmente em razão de sua heterogeneidade e da baixa produtividade média, não refletindo dinamismo econômico expressivo. Já a administração pública apresentou impacto positivo, demonstrando sua função compensatória na sustentação da renda em contextos econômicos menos diversificados.

No que tange às variáveis sociais, os índices de desenvolvimento municipal em educação (*IDM\_Edu*) e saúde (*IDM\_Sau*) apresentaram efeitos positivos e estatisticamente significativos sobre o PIB *per capita*, com impactos diretos e indiretos. Esses resultados sugerem que investimentos em capital humano geram externalidades econômicas favoráveis, ao elevar a produtividade e facilitar a inserção dos municípios em cadeias produtivas mais sofisticadas. Por outro lado, o índice relacionado ao mercado de trabalho (*IDM\_Trabalho*) não demonstrou significância estatística, possivelmente em função da mobilidade pendular entre municípios e da informalidade presente em determinadas regiões.

Assim, os achados desta pesquisa contribuem para suprir uma lacuna na literatura ao demonstrar que o fortalecimento da fiscalização municipal é um instrumento viável para ampliar a arrecadação própria. Além disso, revelam que a eficiência fiscal, quando alinhada ao desenvolvimento produtivo e institucional, promove maior autonomia financeira, reduz a dependência de repasses e favorece ganhos de equidade na distribuição dos recursos públicos.

#### 4.5. Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. et al. (2020). Capacidade estatal e democracia no Brasil: desafios para a construção de um Estado republicano. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 1.
- ALMEIDA, Eduardo. (2012). *Econometria espacial aplicada*. 1. ed. Campinas-SP: Alínea, 498p.
- ÁVILLA, L. V., WESENDOK, C.C., MADRUGA, L.R.R.G., SILVEIRA, J.S.T. da., SILVA, R.B. da. (2013). A Experiência de um Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE – No Estado do Rio Grande do Sul. *Revista Hollos*, Ano 29, Vol. 2, p. 115-132. Março. ISSN 1807-1600
- BALTAGI, B. H. (2021). *Econometric Analysis of Panel Data*. 6th ed. Chichester: Wiley.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL (2003). *Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003*. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF.
- BORGES, Altair Sales. (2000) *Território e história: a construção espacial do Brasil Central*. Goiânia: Editora UFG.
- CARDOSO, Alberto J. B.; ALMEIDA, Juma U. de; RODRIGUES, Marcos. A. (2023). “O Papel da Administração Pública no Desenvolvimento Social e Econômico: Uma Revisão”. *Revista Foco Interdisciplinary Studies*. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n5-002.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Consórcios Públicos. (2024). Disponível em: < [Observatório de Consórcios Públicos \(cnm.org.br\)](https://observatorio.cnmm.org.br/)>.
- CURI, Rodrigo. (2013). “Finanças Municipais, Sistema Fiscal Local E Estratégias De Desenvolvimento Econômico Urbano”
- DALLABRIDA, Valdir Rique. (2010). *Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?.* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 212 p. ISBN: 978-85-7578-265-1.
- DINIZ, Clélio, e CROCCO, Marco. (2006). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. UFMG. <https://cedeplar.ufmg.br/economia-regional-e-urbana-contribuicoes-teoricas-recentes/>.
- ELHORST, J. P. (2014). *Spatial Econometrics: From Cross-Sectional Data to Spatial Panels*. Springer.
- ESTEVAM, L. A. (1997). *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica na formação econômica de Goiás*. Tese (Doutorado). Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1584992>.

GRAU, Eros Roberto. (2008). O Direito posto e o Direito pressuposto. 7a ed. São Paulo, Malheiros Editores.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2021). IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>.

INSTITUTO MAURO BORGES (2023). Indicadores socioeconômicos municipais de Goiás. Goiânia-Go. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/>.

JUNQUEIRA, L. A. P. (1999). Descentralização e Reforma do Estado: Os Dilemas da Municipalização. São Paulo: Cortez.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou De Araújo E, e HOLANDA, Marcus Mauricius. (2016). “A Administração Pública Municipal como Fomentadora do Desenvolvimento Social e Econômico”. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos 37(74): 207. doi:10.5007/2177-7055.2016v37n74p207

PALACÍN, Luís. (1994). *História econômica do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Ática.

REZENDE, F. Z. (2011). *Fiscal Federalism and Decentralization in Brazil: A Contemporary Framework*. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 1, 2011.

WOOLDRIDGE, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. 2nd ed. Cambridge: MIT Press.

## Anexo A

Quadro 1 - Quadro Resumo dos Componentes do IFDM

IFDM		
Educação	Saúde	Trabalho
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taxa de matrículas em creches;</li> <li>- Adequação da formação docente no Ensino Fundamental e Médio;</li> <li>- Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental e Médio;</li> <li>- IDEB nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental;</li> <li>- Taxa de Abandono no Ensino Fundamental e Médio;</li> <li>- Educação Integral no Ensino Fundamental e Médio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Internações por condições sensíveis à atenção básica;</li> <li>- Óbitos infantis evitáveis;</li> <li>- Proporção de 7+ consultas pré-natal;</li> <li>- Médicos a cada mil habitantes;</li> <li>- Cobertura Vacinal;</li> <li>- Gravidez na adolescência;</li> <li>- Internações relacionadas ao saneamento inadequado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absorção da mão de obra formal;</li> <li>- Proporção de desligamentos voluntários;</li> <li>- PIB <i>per capita</i>;</li> <li>- Participação dos salários no PIB;</li> <li>- População Pobre ou de baixa renda;</li> <li>- Diversidade Econômica.</li> </ul>

**Fonte:** Firjan

O índice varia de 0 a 1, sendo que valores mais próximos de 1 indicam maior desenvolvimento da localidade

<b>Desenvolvimento Crítico</b>	<b>Desenvolvimento Baixo</b>	<b>Desenvolvimento Moderado</b>	<b>Desenvolvimento Alto</b>
Resultados inferior a 0,4 ponto	Resultados entre 0,4 e 0,6 ponto	Resultados entre 0,6 e 0,8 ponto	Resultados superiores a 0,8 ponto

## Apêndice A

**Quadro 2 - Municípios da Amostra por Região de planejamento**

<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
1	Anápolis	Centro Goiano
2	Barro Alto	Centro Goiano
3	Caçu	Centro Goiano
4	Campo Limpo de Goiás	Centro Goiano
5	Carmo do Rio Verde	Centro Goiano
6	Ceres	Centro Goiano
7	Damolândia	Centro Goiano
8	Hidrolina	Centro Goiano
9	Iaciara	Centro Goiano
10	Ipiranga de Goiás	Centro Goiano
11	Itapaci	Centro Goiano
12	Jaraguá	Centro Goiano
13	Jesúpolis	Centro Goiano
14	Morro Agudo de Goiás	Centro Goiano
15	Nova América	Centro Goiano
16	Nova Glória	Centro Goiano
17	Ouro Verde de Goiás	Centro Goiano
18	Petrolina de Goiás	Centro Goiano
19	Pilar de Goiás	Centro Goiano
20	Rialma	Centro Goiano
21	Rubiataba	Centro Goiano
22	Santa Isabel	Centro Goiano
23	Santa Rita do Novo Destino	Centro Goiano
24	Santa Rosa de Goiás	Centro Goiano
25	São Francisco de Goiás	Centro Goiano
26	São Luiz do Norte	Centro Goiano
27	São Patrício	Centro Goiano
28	Taquaral de Goiás	Centro Goiano
29	Uruana	Centro Goiano
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
30	Buritópolis	Nordeste Goiano
31	Damianópolis	Nordeste Goiano
32	Gameleira de Goiás	Nordeste Goiano
33	Jussara	Nordeste Goiano
34	Mambaí	Nordeste Goiano
35	Monte Alegre de Goiás	Nordeste Goiano
36	Posse	Nordeste Goiano
37	São Domingos	Nordeste Goiano
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
38	Araçu	Noroeste Goiano
39	Araguapaz	Noroeste Goiano
40	Aruanã	Noroeste Goiano
41	Goiás	Noroeste Goiano
42	Guaraíta	Noroeste Goiano
43	Itaguari	Noroeste Goiano
44	Itaguaru	Noroeste Goiano
45	Itauçu	Noroeste Goiano
46	Matrinchã	Noroeste Goiano
47	São João d'Aliança	Noroeste Goiano

<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
48	Alto Horizonte	Norte Goiano
49	Bonópolis	Norte Goiano
50	Campinaçu	Norte Goiano
51	Campos Verdes	Norte Goiano
52	Colinas do Sul	Norte Goiano
53	Crixás	Norte Goiano
54	Guarinos	Norte Goiano
55	Minaçu	Norte Goiano
56	Montividiu do Norte	Norte Goiano
57	Mozarlândia	Norte Goiano
58	Mundo Novo	Norte Goiano
59	Mutunópolis	Norte Goiano
60	Niquelândia	Norte Goiano
61	Nova Crixás	Norte Goiano
62	Nova Iguaçu de Goiás	Norte Goiano
63	Novo Planalto	Norte Goiano
64	Porangatu	Norte Goiano
65	Santa Tereza de Goiás	Norte Goiano
66	Santa Terezinha de Goiás	Norte Goiano
67	Trombas	Norte Goiano
68	Uirapuru	Norte Goiano
69	Uruaçu	Norte Goiano
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
70	Adelândia	Oeste Goiano
71	Americano do Brasil	Oeste Goiano
72	Amorinópolis	Oeste Goiano
73	Aragarças	Oeste Goiano
74	Arenópolis	Oeste Goiano
75	Aurilândia	Oeste Goiano
76	Avelinópolis	Oeste Goiano
77	Baliza	Oeste Goiano
78	Bom Jardim de Goiás	Oeste Goiano
79	Buriti de Goiás	Oeste Goiano
80	Cachoeira Alta	Oeste Goiano
81	Cachoeira de Goiás	Oeste Goiano
82	Caiapônia	Oeste Goiano
83	Córrego do Ouro	Oeste Goiano
84	Diorama	Oeste Goiano
85	Divinópolis de Goiás	Oeste Goiano
86	Iporá	Oeste Goiano
87	Israelândia	Oeste Goiano
88	Itapirapuã	Oeste Goiano
89	Ivolândia	Oeste Goiano
90	Jandaia	Oeste Goiano
91	Jaupaci	Oeste Goiano
92	Moiporá	Oeste Goiano
93	Montes Claros de Goiás	Oeste Goiano
94	Mossâmedes	Oeste Goiano
95	Nazário	Oeste Goiano
96	Novo Brasil	Oeste Goiano
97	Palmeiras de Goiás	Oeste Goiano
98	Paraúna	Oeste Goiano
99	Piranhas	Oeste Goiano
100	Sanclerlândia	Oeste Goiano
101	Santa Bárbara de Goiás	Oeste Goiano
102	Santa Fé de Goiás	Oeste Goiano

103	São João da Paraúna	Oeste Goiano
104	São Luís de Montes Belos	Oeste Goiano
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
105	Abadia de Goiás	Região Metropolitana
106	Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana
107	Aragoiânia	Região Metropolitana
108	Bela Vista de Goiás	Região Metropolitana
109	Brazabrantes	Região Metropolitana
110	Caldazinha	Região Metropolitana
111	Caturai	Região Metropolitana
112	Goianópolis	Região Metropolitana
113	Goiânia	Região Metropolitana
114	Guapó	Região Metropolitana
115	Inhumas	Região Metropolitana
116	Nerópolis	Região Metropolitana
117	Nova Veneza	Região Metropolitana
118	Santo Antônio de Goiás	Região Metropolitana
119	Senador Canedo	Região Metropolitana
120	Terezópolis de Goiás	Região Metropolitana
121	Trindade	Região Metropolitana
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
122	Abadiânia	RIDE
123	Água Fria de Goiás	RIDE
124	Águas Lindas de Goiás	RIDE
125	Alexânia	RIDE
126	Alto Paraíso de Goiás	RIDE
127	Alvorada do Norte	RIDE
128	Cabeceiras	RIDE
129	Cidade Ocidental	RIDE
130	Cocalzinho de Goiás	RIDE
131	Cristalina	RIDE
132	Firminópolis	RIDE
133	Flores de Goiás	RIDE
134	Formosa	RIDE
135	Goianésia	RIDE
136	Luziânia	RIDE
137	Novo Gama	RIDE
138	Padre Bernardo	RIDE
139	Pirenópolis	RIDE
140	Planaltina	RIDE
141	Simolândia	RIDE
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
142	Campo Alegre de Goiás	Sudeste Goiano
143	Catalão	Sudeste Goiano
144	Corumbáiba	Sudeste Goiano
145	Cristianópolis	Sudeste Goiano
146	Cumari	Sudeste Goiano
147	Davinópolis	Sudeste Goiano
148	Fazenda Nova	Sudeste Goiano
149	Ipameri	Sudeste Goiano
150	Leopoldo de Bulhões	Sudeste Goiano
151	Montividiu	Sudeste Goiano
152	Nova Aurora	Sudeste Goiano
153	Ouvidor	Sudeste Goiano
154	Palmelo	Sudeste Goiano
155	Santa Cruz de Goiás	Sudeste Goiano
156	São Miguel do Passa Quatro	Sudeste Goiano



157	Silvânia	Sudeste Goiano
158	Três Ranchos	Sudeste Goiano
159	Vianópolis	Sudeste Goiano
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
160	Acreúna	Sudoeste Goiano
161	Aparecida do Rio Doce	Sudoeste Goiano
162	Aporé	Sudoeste Goiano
163	Castelândia	Sudoeste Goiano
164	Chapadão do Céu	Sudoeste Goiano
165	Gouvelândia	Sudoeste Goiano
166	Itajá	Sudoeste Goiano
167	Itarumã	Sudoeste Goiano
168	Jataí	Sudoeste Goiano
169	Lagoa Santa	Sudoeste Goiano
170	Mineiros	Sudoeste Goiano
171	Paranaiguara	Sudoeste Goiano
172	Perolândia	Sudoeste Goiano
173	Portelândia	Sudoeste Goiano
174	Quirinópolis	Sudoeste Goiano
175	Rio Verde	Sudoeste Goiano
176	Santa Helena de Goiás	Sudoeste Goiano
177	Santa Rita do Araguaia	Sudoeste Goiano
178	Santo Antônio da Barra	Sudoeste Goiano
179	São Simão	Sudoeste Goiano
180	Serranópolis	Sudoeste Goiano
181	Turvelândia	Sudoeste Goiano
<b>n</b>	<b>Município</b>	<b>Região Planejamento</b>
182	Água Limpa	Sul Goiano
183	Aloândia	Sul Goiano
184	Bom Jesus de Goiás	Sul Goiano
185	Buriti Alegre	Sul Goiano
186	Cachoeira Dourada	Sul Goiano
187	Caldas Novas	Sul Goiano
188	Campos Belos	Sul Goiano
189	Cezarina	Sul Goiano
190	Doverlândia	Sul Goiano
191	Edealina	Sul Goiano
192	Edéia	Sul Goiano
193	Goiatuba	Sul Goiano
194	Inaciolândia	Sul Goiano
195	Indiara	Sul Goiano
196	Itumbiara	Sul Goiano
197	Joviânia	Sul Goiano
198	Mairipotaba	Sul Goiano
199	Marzagão	Sul Goiano
200	Morrinhos	Sul Goiano
201	Panamá	Sul Goiano
202	Piracanjuba	Sul Goiano
203	Pontalina	Sul Goiano
204	Porteirão	Sul Goiano
205	Rio Quente	Sul Goiano
206	Varjão	Sul Goiano
207	Vicentinópolis	Sul Goiano

Fonte: IBGE, elaborado pelo autor

## Apêndice B

**Tabela 13** - Estatística Descritiva das variáveis do modelo

VARIAVEL	MEDIA	DESVIO_PADRAO	MINIMO	MAXIMO	COEF_VARIACAO
PIB_per_capita	31.661,29	26.342,33	7.478,03	288.666,15	0,83
ISS_per_capita	142,84	306,06	-	5.748,24	2,14
Pop	30.370,08	116.337,87	1.312,00	1.555.626,00	3,83
VAB_Serv	401.358,14	2.230.120,07	5.195,90	34.799.548,61	5,56
VAB_Ind	189.844,68	667.308,91	- 477.325,77	8.482.234,27	3,52
VAB_Agro	105.751,03	218.693,57	2.111,34	3.694.786,75	2,07
VAB_Adm	134.187,34	506.179,48	8.829,13	7.797.639,51	3,77
IDM_Edu	0,50	0,10	0,20	0,84	0,20
IDM_Sau	0,51	0,11	0,15	0,78	0,20
IDM_Trabalho	0,59	0,14	0,27	0,94	0,24

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Firjan e Siconfi (2015–2021).

## Apêndice C

**Tabela 14 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores em População (2021)**

Rank	10 Maiores - População	Região	Qnd. (UN)	10 Menores - População	Região	Qnd. (UN)
1	Goiânia	Região Metropolitana	1.555.626	São João da Paraúna	Oeste Goiano	1.312
2	Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana	601.844	Cachoeira de Goiás	Oeste Goiano	1.336
3	Anápolis	Centro Goiano	396.526	Moiporá	Oeste Goiano	1.471
4	Rio Verde	Sudoeste Goiano	247.259	Campos Verdes	Norte Goiano	1.526
5	Águas Lindas de Goiás	RIDE	222.850	Lagoa Santa	Sudoeste Goiano	1.652
6	Luziânia	RIDE	214.645	Guarinos	Norte Goiano	1.681
7	Trindade	Região Metropolitana	132.006	Água Limpa	Sul Goiano	1.809
8	Formosa	RIDE	125.705	Guaraíta	Noroeste Goiano	1.905
9	Senador Canedo	Região Metropolitana	121.447	Aloândia	Sul Goiano	1.976
10	Novo Gama	RIDE	119.649	São Patrício	Centro Goiano	2.040

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

## Apêndice D

**Tabela 15** - Municípios com os 10 maiores e 10 menores PIB *per capita* em Goiás (2021)

Rank	10 Maiores PIB <i>per capita</i>	Região	Valor (R\$)	10 Menores PIB <i>per capita</i>	Região	Valor (R\$)
1	Davinópolis	Sudeste Goiano	278.454,66	Cachoeira Dourada	Sul Goiano	8.685,14
2	Perolândia	Sudoeste Goiano	224.457,66	Novo Gama	RIDE	9.645,45
3	Chapadão do Céu	Sudoeste Goiano	202.715,24	Águas Lindas de Goiás	RIDE	11.052,96
4	Alto Horizonte	Norte Goiano	188.378,90	Mambaí	Nordeste Goiano	11.591,02
5	Paraúna	Oeste Goiano	141.965,55	Cidade Ocidental	RIDE	13.528,98
6	Barro Alto	Centro Goiano	135.151,35	Aragarças	Oeste Goiano	13.606,58
7	Montividiu	Sudeste Goiano	115.134,24	Damianópolis	Sudeste Goiano	13.621,15
8	Ouvidor	Sudeste Goiano	111.007,81	Monte Alegre de Goiás	Nordeste Goiano	13.730,33
9	Edealina	Sul Goiano	110.169,39	Flores de Goiás	Nordeste Goiano	14.409,16
10	Campo Alegre de Goiás	Sudeste Goiano	107.398,29	Americano do Brasil	Oeste Goiano	14.694,50

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

## Apêndice E

**Tabela 16 - 15 maiores Municípios em Arrecadação do ISS no Estado de Goiás (2021)**

Rank	Município	Região Planejamento	ISS	Pop	ISS <i>per capita</i>
1	Goiânia	Região Metropolitana	871.540.209,80	1.555.626,00	560,25
2	Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana	107.823.759,19	601.844,00	179,16
3	Anápolis	Centro Goiano	104.407.324,41	396.526,00	263,31
4	Rio Verde	Sudoeste Goiano	94.277.095,64	247.259,00	381,29
5	Catalão	Sudeste Goiano	55.047.422,00	113.091,00	486,75
6	Jataí	Sudoeste Goiano	37.129.684,72	103.221,00	359,71
7	Itumbiara	Sul Goiano	31.342.473,99	106.845,00	293,35
8	Alto Horizonte	Norte Goiano	27.612.157,29	6.796,00	4.063,00
9	Formosa	RIDE	23.752.617,81	125.705,00	188,96
10	Mineiros	Sudoeste Goiano	23.087.252,43	69.477,00	332,30
11	Senador Canedo	Região Metropolitana	22.815.234,36	121.447,00	187,86
12	Luziânia	RIDE	21.478.851,15	214.645,00	100,07
13	Cristalina	RIDE	20.659.159,03	61.385,00	336,55
14	Trindade	Região Metropolitana	19.546.317,15	132.006,00	148,07
15	Caldas Novas	Sul Goiano	18.212.766,08	95.183,00	191,34

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

**Tabela 17** - Municípios com os 10 maiores e 10 menores ISS *per capita* em Goiás (2021)

Rank	10 Maiores ISS <i>per capita</i>	Região	Valor (R\$)	10 Menores ISS <i>per capita</i>	Região	Valor (R\$)
1	Alto Horizonte	Norte Goiano	4.063,00	São Patrício	Centro Goiano	9,82
2	Ouvidor	Sudeste Goiano	1.787,01	Adelândia	Oeste Goiano	11,85
3	Barro Alto	Centro Goiano	1.303,03	Santa Cruz de Goiás	Sudeste Goiano	12,22
4	Rio Quente	Sul Goiano	1.129,17	Palmelo	Sudeste Goiano	16,40
5	Pilar de Goiás	Centro Goiano	1.070,41	Caturaí	Região Metropolitana	17,85
6	Cumari	Sudeste Goiano	918,52	Panamá	Sul Goiano	20,37
7	Crixás	Norte Goiano	739,62	Santa Fé de Goiás	Oeste Goiano	23,18
8	Guarinos	Norte Goiano	715,49	Três Ranchos	Sudeste Goiano	25,92
9	Chapadão do Céu	Sudoeste Goiano	597,36	Damolândia	Centro Goiano	27,19
10	Goiânia	Região Metropolitana	560,25	Buritinópolis	Nordeste Goiano	27,47

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

## Apêndice F

**Tabela 18** - Ranking dos 10 maiores Municípios do Estado de Goiás por VAB (2021)

Ranking	VAB - Serviço	VAB - Indústria	VAB – Agropecuária	VAB - Administração
1	Goiânia	Goiânia	Rio Verde	Goiânia
2	Aparecida de Goiânia	Anápolis	Jataí	Aparecida de Goiânia
3	Anápolis	Catalão	Cristalina	Anápolis
4	Rio Verde	Aparecida de Goiânia	Montividiu	Rio Verde
5	Catalão	Rio Verde	Mineiros	Luziânia
6	Jataí	Itumbiara	Catalão	Águas Lindas de Goiás
7	Itumbiara	Jataí	Paraúna	Senador Canedo
8	Luziânia	Luziânia	Chapadão do Céu	Catalão
9	Senador Canedo	Senador Canedo	Ipameri	Formosa
10	Formosa	Barro Alto	Silvânia	Itumbiara

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

## Apêndice G

**Tabela 19 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Serviço em Goiás (2021)**

Rank	10 Maiores VAB Serviço	Região	Valor (R\$)	Part (%)	População	10 Menores VAB Serviço	Região	Valor (R\$)	Part (%)	População
1	Goiânia	Região Metropolitana	34.799.548,61	34,79%	1.555.626	Cachoeira de Goiás	Oeste Goiano	8.477,44	0,008%	7.997
2	Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana	8.176.706,64	8,18%	601.844	Guaraíta	Noroeste Goiano	8.883,65	0,009%	1.905
3	Anápolis	Centro Goiano	7.616.644,08	7,62%	396.526	Buritinópolis	Nordeste Goiano	8.913,49	0,009%	3.272
4	Rio Verde	Sudoeste Goiano	5.845.570,11	5,84%	247.259	Jesúpolis	Centro Goiano	9.169,31	0,009%	2.497
5	Catalão	Sudeste Goiano	2.773.813,35	2,77%	113.091	Moiporá	Oeste Goiano	10.056,41	0,010%	1.471
6	Jataí	Sudoeste Goiano	2.690.817,39	2,69%	103.221	São Patrício	Centro Goiano	10.740,58	0,011%	2.040
7	Itumbiara	Sul Goiano	2.118.861,76	2,12%	106.845	Nova América	Centro Goiano	11.024,06	0,011%	2.362
8	Luziânia	RIDE	1.794.386,95	1,79%	214.645	Morro Agudo de Goiás	Centro Goiano	11.972,83	0,012%	2.217
9	Senador Canedo	Região Metropolitana	1.710.282,54	1,71%	121.447	Adelândia	Oeste Goiano	12.205,90	0,012%	2.515
10	Formosa	RIDE	1.483.744,23	1,48%	3.923	Nova Aurora	Sudeste Goiano	12.538,81	0,013%	2.236

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.



**Tabela 20 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Indústria em Goiás (2021)**

Rank	10 Maiores VAB Indústria	Região	Valor (R\$)	Part (%)	População	10 Menores VAB Indústria	Região	Valor (R\$)	Part (%)	População
1	Goiânia	Região Metropolitana	8.482.234,27	16,74%	1.555.626	Cachoeira Dourada	Sul Goiano	-477.325,77 <sup>31</sup>	-0,9422%	1.336
2	Anápolis	Centro Goiano	4.987.744,12	9,85%	396.526	Cachoeira de Goiás	Oeste Goiano	901,73	0,0018%	7.997
3	Catalão	Sudeste Goiano	3.701.549,49	7,31%	113.091	Nova América	Centro Goiano	1.360,95	0,0027%	2.362
4	Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana	3.572.536,13	7,05%	601.844	Trombas	Norte Goiano	1.369,59	0,0027%	3.497
5	Rio Verde	Sudoeste Goiano	3.502.650,57	6,91%	247.259	Damianópolis	Sudeste Goiano	1.459,27	0,0029%	2.094
6	Itumbiara	Sul Goiano	1.546.822,62	3,05%	106.845	Moiporá	Oeste Goiano	1.508,87	0,0030%	1.471
7	Jataí	Sudoeste Goiano	1.518.942,02	3,00%	103.221	Guarinos	Norte Goiano	1.618,55	0,0032%	1.681
8	Luziânia	RIDE	1.508.965,28	2,98%	214.645	Morro Agudo de Goiás	Centro Goiano	1.830,36	0,0036%	2.217
9	Senador Canedo	Região Metropolitana	1.435.509,30	2,83%	121.447	Uirapuru	Norte Goiano	1.840,16	0,0036%	2.829
10	Barro Alto	Centro Goiano	1.064.603,59	2,10%	11.643	Guaraíta	Noroeste Goiano	1.869,10	0,0037%	1.905

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

<sup>31</sup> Reflexo provável de ajustes contábeis ou baixa atividade industrial frente à depreciação de ativos.

**Tabela 21** - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Agropecuário em Goiás (2021)

Rank	10 Maiores VAB Agropecuário	Região	Valor (R\$)	Part (%)	População	10 Menores VAB Agropecuário	Região	Valor (R\$)	Part (%)	População
1	Rio Verde	Sudoeste Goiano	3.694.786,75	9,54%	247.259	Mambaí	Nordeste Goiano	3.837,90	0,010%	9.277
2	Jataí	Sudoeste Goiano	2.484.524,81	6,41%	103.221	Águas Lindas de Goiás	RIDE	6.071,78	0,016%	222.850
3	Cristalina	RIDE	2.359.811,88	6,09%	61.385	Novo Gama	RIDE	6.538,87	0,017%	119.649
4	Montividiu	Sudoeste Goiano	1.097.039,80	2,83%	13.935	Buritinópolis	Nordeste Goiano	6.816,86	0,018%	3.272
5	Mineiros	Sudoeste Goiano	1.029.207,21	2,66%	69.477	Damianópolis	Nordeste Goiano	9.056,28	0,023%	3.302
6	Catalão	Sudeste Goiano	951.795,01	2,46%	113.091	Jesópolis	Centro Goiano	9.137,32	0,024%	2.497
7	Paraúna	Oeste Goiano	931.583,29	2,40%	10.988	Terezópolis de Goiás	Região Metropolitana	10.508,60	0,027%	8.326
8	Chapadão do Céu	Sudoeste Goiano	859.977,41	2,22%	10.797	Três Ranchos	Sudeste Goiano	11.575,56	0,030%	2.830
9	Ipameri	Sudeste Goiano	845.635,47	2,18%	27.365	Adelândia	Oeste Goiano	11.914,35	0,031%	2.515
10	Silvânia	Sudeste Goiano	737.135,47	1,90%	20.938	Aragarças	Oeste Goiano	13.453,63	0,035%	20.410,00

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

**Tabela 22 - Municípios com os 10 maiores e 10 menores VAB Administração Pública em Goiás (2021)**

Rank	10 Maiores VAB Administração	Valor (R\$)	Part (%)	10 Menores VAB Administração	Valor (R\$)	Part (%)
1	Goiânia	7.797.639,51	23,28%	Cachoeira de Goiás	12.215,58	0,036%
2	Aparecida de Goiânia	2.640.958,47	7,88%	Campos Verdes	13.288,09	0,040%
3	Anápolis	2.011.126,60	6,00%	São João da Paraúna	13.570,35	0,041%
4	Rio Verde	1.483.782,73	4,43%	Guarinos	14.115,14	0,042%
5	Luziânia	938.863,34	2,80%	Moiporá	15.029,68	0,045%
6	Águas Lindas de Goiás	901.667,78	2,69%	Nova Aurora	15.129,62	0,045%
7	Senador Canedo	739.736,88	2,21%	Lagoa Santa	15.614,97	0,047%
8	Catalão	631.484,46	1,89%	Aloândia	15.736,84	0,047%
9	Formosa	588.532,35	1,76%	Santa Rosa de Goiás	16.013,60	0,048%
10	Itumbiara	585.371,78	1,75%	São Patrício	16.024,20	0,048%

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

## Apêndice H

**Tabela 23** - Municípios com os 10 maiores IDM na área de Educação em Goiás (2021)

Rank	10 Maiores IDM Educação	Região	IDM Educação	ISS <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	População
1	Ceres	Centro Goiano	0,78	313,29	32.787,08	22.407,00
2	Mossâmedes	Oeste Goiano	0,73	112,35	31.996,24	4.120,00
3	Iporá	Oeste Goiano	0,71	147,11	27.844,57	31.471,00
4	Itumbiara	Sul Goiano	0,71	293,35	49.832,28	106.845,00
5	Sanclerlândia	Oeste Goiano	0,70	106,66	28.513,05	7.630,00
6	Buriti Alegre	Sul Goiano	0,69	165,33	49.155,71	9.515,00
7	Nova América	Centro Goiano	0,69	44,89	20.692,74	2.362,00
8	Inaciolândia	Sul Goiano	0,68	125,05	37.852,64	6.275,00
9	Itauçu	Noroeste Goiano	0,67	65,46	24.446,39	8.968,00
10	São Luís de Montes Belos	Oeste Goiano	0,67	129,43	43.113,66	34.488,00

**Fonte:** Elaboração própria. **Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

**Tabela 24** - Municípios com os 10 menores IDM na área de Educação em Goiás (2021)

Rank	10 Menores IDM Educação	Região	IDM Educação	ISS <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	População
1	Monte Alegre de Goiás	Nordeste Goiano	0,30	30,74	13.730,33	8.759,00
2	Aragoiânia	Região Metropolitana	0,31	75,91	16.321,67	10.680,00
3	Flores de Goiás	RIDE	0,33	58,10	14.409,16	17.415,00
4	Nova Crixás	Norte Goiano	0,33	222,25	48.273,70	13.020,00
5	Baliza	Oeste Goiano	0,35	73,65	22.746,12	5.418,00
6	Divinópolis de Goiás	Oeste Goiano	0,36	136,99	19.506,41	4.701,00
7	Uirapuru	Norte Goiano	0,36	46,21	27.365,87	2.829,00
8	Mundo Novo	Norte Goiano	0,36	73,87	39.830,62	4.540,00
9	Portelândia	Sudoeste Goiano	0,38	163,69	91.091,58	4.032,00
10	Itarumã	Sudoeste Goiano	0,39	93,63	44.273,04	7.337,00

**Fonte:** Elaboração própria. **Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

**Tabela 25** - Municípios com os 10 maiores IDM na área da Saúde em Goiás (2021)

Rank	10 Maiores IDM Saúde	Região	IDM Saúde	ISS <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	População
1	Ceres	Centro Goiano	0,78	313,29	32.787,08	22.407,00
2	Cachoeira de Goiás	Oeste Goiano	0,77	35,57	29.093,26	1.336,00
3	Água Fria de Goiás	RIDE	0,76	188,16	91.260,12	5.843,00
4	Rio Quente	Sul Goiano	0,75	1.129,17	68.973,42	4.728,00
5	Lagoa Santa	Sudoeste Goiano	0,74	181,78	30.915,65	1.652,00
6	Catalão	Sudeste Goiano	0,73	486,75	87.685,74	113.091,00
7	São João da Paraúna	Oeste Goiano	0,72	166,97	106.413,74	1.312,00
8	Edealina	Sul Goiano	0,72	343,78	110.169,39	3.678,00
9	Chapadão do Céu	Sudoeste Goiano	0,72	597,36	202.715,24	10.797,00
10	Aloândia	Sul Goiano	0,72	64,88	32.251,19	1.976,00

**Fonte:** Elaboração própria**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.**Tabela 26** - Municípios com os 10 menores IDM na área da Saúde em Goiás (2021)

Rank	10 Menores IDM Saúde	Região	IDM Saúde	ISS <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	População
1	Santa Rita do Novo Destino	Centro Goiano	0,28	61,46	32.686,66	3.367,00
2	Petrolina de Goiás	Centro Goiano	0,31	129,85	17.458,09	10.240,00
3	Mutunópolis	Norte Goiano	0,34	100,70	23.050,68	3.749,00
4	Indiara	Sul Goiano	0,35	107,46	41.116,41	15.962,00
5	Nova Crixás	Norte Goiano	0,36	222,25	48.273,70	13.020,00
6	Padre Bernardo	RIDE	0,37	56,18	30.051,96	35.011,00
7	São Luiz do Norte	Centro Goiano	0,38	-	26.105,86	5.263,00
8	Alvorada do Norte	RIDE	0,38	-	19.317,45	8.749,00
9	Itarumã	Sudoeste Goiano	0,39	93,63	44.273,04	7.337,00
10	Castelândia	Sudoeste Goiano	0,41	147,31	27.104,65	3.380,00

**Fonte:** Elaboração própria**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

**Tabela 27** - Municípios com os 10 maiores IDM na área do Trabalho em Goiás (2021)

Rank	10 Maiores IDM Trabalho	Região	IDM Trabalho	ISS <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	População
1	Rio Verde	Sudoeste Goiano	0,94	381,29	65.948,14	247.259,00
2	Crixás	Norte Goiano	0,93	739,62	40.809,95	17.136,00
3	Itumbiara	Sul Goiano	0,91	293,35	49.832,28	106.845,00
4	Goiânia	Região Metropolitana	0,91	560,25	38.483,54	1.555.626,00
5	Anápolis	Centro Goiano	0,91	263,31	44.860,34	396.526,00
6	Catalão	Sudeste Goiano	0,89	486,75	87.685,74	113.091,00
7	Mineiros	Sudoeste Goiano	0,89	332,30	47.334,97	69.477,00
8	Quirinópolis	Sudoeste Goiano	0,89	295,97	41.843,87	51.323,00
9	Rio Quente	Sul Goiano	0,88	1.129,17	68.973,42	4.728,00
10	Jataí	Sudoeste Goiano	0,88	359,71	77.472,00	103.221,00

**Fonte:** Elaboração própria**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.**Tabela 28** - Municípios com os 10 menores IDM na área do Trabalho em Goiás (2021)

Rank	10 Menores IDM Trabalho	Região	IDM Trabalho	ISS <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	População
1	Damianópolis	Nordeste Goiano	0,31	37,85	13.621,15	3.302,00
2	Buritinópolis	Nordeste Goiano	0,34	27,48	27.169,84	3.272,00
3	Jesúpolis	Centro Goiano	0,36	102,53	15.883,46	2.497,00
4	Guarinos	Norte Goiano	0,37	715,49	38.276,46	1.681,00
5	Flores de Goiás	RIDE	0,39	58,10	14.409,16	17.415,00
6	Montividiu do Norte	Norte Goiano	0,39	94,25	23.981,14	4.538,00
7	Divinópolis de Goiás	Oeste Goiano	0,39	136,99	19.506,41	4.701,00
8	Guaraíta	Noroeste Goiano	0,39	29,53	27.385,52	1.905,00
9	Ipiranga de Goiás	Centro Goiano	0,40	103,18	24.183,63	2.892,00
10	Nova Glória	Centro Goiano	0,40	58,40	17.507,08	8.063,00

**Fonte:** Elaboração própria**Nota:** 207 municípios do Estado de Goiás. Ano-base: 2021.

## Apêndice I

**Tabela 29** - Correlação entre todas as variáveis do modelo

Variáveis	<i>PIB_per_capita</i>	<i>ISS_per_capita</i>	<i>Pop</i>	<i>VAB_Agro</i>	<i>VAB_Ind</i>	<i>VAB_Serv</i>	<i>VAB_Adm</i>	<i>IDM_Edu</i>	<i>IDM_Sau</i>	<i>IDM_Trabalho</i>
<i>PIB_per_capita</i>	1.00	0.47	-0.01	0.29	0.17	0.03	0.01	0.15	0.20	0.49
<i>ISS_per_capita</i>	0.47	1.00	0.06	0.08	0.15	0.08	0.07	0.11	0.11	0.31
<i>Pop</i>	-0.01	0.06	1.00	0.11	0.90	0.98	0.99	0.08	0.12	0.24
<i>VAB_Agro</i>	0.29	0.08	0.11	1.00	0.24	0.12	0.14	0.14	0.10	0.41
<i>VAB_Ind</i>	0.17	0.15	0.90	0.24	1.00	0.89	0.91	0.14	0.16	0.36
<i>VAB_Serv</i>	0.03	0.08	0.98	0.12	0.89	1.00	0.98	0.11	0.14	0.25
<i>VAB_Adm</i>	0.01	0.07	0.99	0.14	0.91	0.98	1.00	0.10	0.13	0.25
<i>IDM_Edu</i>	0.15	0.11	0.08	0.14	0.14	0.11	0.10	1.00	0.24	0.29
<i>IDM_Sau</i>	0.20	0.11	0.12	0.10	0.16	0.14	0.13	0.24	1.00	0.12
<i>IDM_Trabalho</i>	0.49	0.31	0.24	0.41	0.36	0.25	0.25	0.29	0.12	1.00

**Fonte:** Elaboração própria com base nos resultados do modelo econométrico aplicado aos dados municipais (2015–2021).

## Apêndice J

### Memória de cálculo — Projeção do ISS a partir do coeficiente econométrico

A projeção do valor arrecadado do ISS a partir da intensificação da fiscalização baseia-se na relação estimada pelo modelo econométrico em painel, na qual o coeficiente  $\beta$  da variável Poder de Polícia expressa a variação marginal na arrecadação do ISS associada a uma unidade adicional na taxa de poder de polícia administrativa, mantendo-se constantes as demais variáveis do modelo.

Para cada município  $i$ , o valor projetado do ISS pode ser estimado da seguinte forma:

$$\text{ISS Projetado}_i = \text{ISS Atual}_i + \sum_{k=1}^K (\beta_{Polícia} \times \Delta Policia_{ik})$$

- $\text{ISS Projetado}_i$ : valor observado da arrecadação do ISS no período base.
- $\beta_{polícia}$ : coeficiente estimado para a variável Poder de Polícia.
- $\Delta Policia_{ik}$ : variação projetada da variável *Polícia* para o município  $i$ .



**Tabela 30** – Os 10 maiores municípios com maior variação no ISS após a Projeção do ISS a partir do coeficiente econométrico - 2021

Rank	Município	Região Planejamento	População	ISS Atual	ISS Projetado	Variação %
1	São Patrício	Centro Goiano	2.040	20.052,71	31.079,71	54,99%
2	Campestre de Goiás	Centro Goiano	3.755	20.409,80	31.436,80	54,03%
3	Adelândia	Oeste Goiano	20.873	29.805,58	40.832,58	37,00%
4	Santa Cruz de Goiás	Sudeste Goiano	3.002	34.008,32	45.035,32	32,42%
5	Palmelo	Sudeste Goiano	2.382	39.083,34	50.110,34	28,21%
6	Cachoeira de Goiás	Oeste Goiano	1.336	47.525,70	58.552,70	23,20%
7	Anhanguera	Sudeste Goiano	924	47.931,21	58.958,21	23,01%
8	Panamá	Sul Goiano	2.590	52.781,56	63.808,56	20,89%
9	Guaraíta	Noroeste Goiano	1.905	56.250,07	67.277,07	19,60%
10	Mimoso de Goiás	RIDE	2.614	66.701,28	77.728,28	16,53%

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados municipais de Goiás (2021).

**Tabela 31** - Os 10 menores municípios com maior variação no ISS após a Projeção do ISS a partir do coeficiente econométrico - 2021

Rank	Município	Região Planejamento	População	ISS Atual	ISS Projetado	Variação %
1	Goiânia	Região Metropolitana	1.555.626	871.540.209,80	871.551.236,80	0,00%
2	Aparecida de Goiânia	Região Metropolitana	601.844	107.823.759,19	107.834.786,19	0,01%
3	Anápolis	Centro Goiano	396.526	104.407.324,41	104.418.351,41	0,01%
4	Rio Verde	Sudoeste Goiano	247.259	94.277.095,64	94.288.122,64	0,01%
5	Catalão	Sudeste Goiano	113.091	55.047.422,00	55.058.449,00	0,02%
6	Jataí	Sudoeste Goiano	103.221	37.129.684,72	37.140.711,72	0,03%
7	Itumbiara	Sul Goiano	106.845	31.342.473,99	31.353.500,99	0,04%
8	Alto Horizonte	Norte Goiano	6.796	27.612.157,29	27.623.184,29	0,04%
9	Formosa	RIDE	125.705	23.752.617,81	23.763.644,81	0,05%
10	Mineiros	Sudoeste Goiano	69.477	23.087.252,43	23.098.279,43	0,05%

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados municipais de Goiás (2021).

## Apêndice K

### Resultados do Teste de Moran's I – PIB *per capita*

2015

Moran I test under randomisation

data: dados\_2015\_sf\$PIB\_per\_capita  
weights: lw\_2015

Moran I statistic standard deviate = 6.2572, p-value = 1.959e-10  
alternative hypothesis: greater

sample estimates:

Moran I statistic	Expectation	Variance
0.239939509	-0.004081633	0.001520862

2021

Moran I test under randomisation

data: dados\_2021\_sf\$PIB\_per\_capita  
weights: lw\_2021

Moran I statistic standard deviate = 6.9296, p-value = 2.11e-12  
alternative hypothesis: greater

sample estimates:

Moran I statistic	Expectation	Variance
0.267154205	-0.004081633	0.001532072

## Apêndice L

**Tabela 32** - Testes de Dependência Espacial (2015 e 2021)

Teste	Ano	Estatística	GL	Valor-p	Interpretação
LM Error (RSerr)	2015	3,771	1	0,0521	Marginalmente significativo (5%)
LM Lag (RSlag)	2015	13,34	1	0,0003	Significativo – indício de SAR
LM Error Robusto	2015	0,554	1	0,4565	Não significativo
LM Lag Robusto	2015	10,123	1	0,0015	Significativo – indício de SAR
LM SARMA	2015	13,895	2	0,001	Significativo – sugere SDM
LM Error (RSerr)	2021	0,08	1	0,7772	Não significativo
LM Lag (RSlag)	2021	15,296	1	0,0001	Significativo – indício de SAR
LM Error Robusto	2021	20,715	1	0	Significativo – indício de SEM
LM Lag Robusto	2021	35,93	1	2,05E-09	Significativo – forte indício de SAR
LM SARMA	2021	36,01	2	1,52E-08	Significativo – favorece uso de SDM

**Fonte:** Elaboração própria a partir do teste de LM.

## 5. CONCLUSÃO GERAL

O presente trabalho teve como propósito compreender de que forma a administração pública municipal pode atuar como agente indutor do desenvolvimento econômico local, com especial atenção ao papel da arrecadação tributária, em particular do Imposto Sobre Serviços (ISS), e à influência exercida pela capacidade fiscal e pela fiscalização municipal sobre os resultados econômicos observados nos municípios goianos. Partiu-se da premissa de que a autonomia tributária e a eficiência administrativa representam elementos centrais na consolidação de uma agenda de desenvolvimento territorialmente equilibrada, em que os governos locais deixem de ser meros executores de políticas centralizadas e passem a ser protagonistas de estratégias voltadas à dinamização das economias locais.

A investigação foi guiada pela hipótese de que a intensificação da fiscalização, expressa pela taxa de poder de polícia, eleva a arrecadação do ISS e, conseqüentemente, reforça a capacidade de investimento dos municípios em políticas públicas e infraestrutura, refletindo-se em maior dinamismo do PIB *per capita* municipal. Para testar tal hipótese, a pesquisa adotou uma abordagem metodológica robusta, combinando modelos de painel e modelos espaciais, como o Durbin Espacial (SDM), a fim de captar os efeitos diretos, indiretos e totais da arrecadação e da fiscalização sobre o desenvolvimento econômico. Essa opção metodológica permitiu compreender não apenas a relação intrínseca entre as variáveis municipais, mas também a forma como o desempenho de um município influencia e é influenciado pelos seus vizinhos, reconhecendo a natureza interdependente do desenvolvimento regional.

Os resultados empíricos confirmaram a relevância da fiscalização na arrecadação do ISS, evidenciando que a atuação administrativa voltada ao cumprimento das obrigações fiscais é determinante para o fortalecimento da receita própria. Essa constatação revela que o incremento da arrecadação não depende exclusivamente da ampliação da base produtiva local, mas também da eficiência da gestão tributária e da capacidade institucional de fazer valer o poder de polícia administrativa. Em outras palavras, a melhora na arrecadação pode decorrer tanto de mudanças estruturais quanto de aprimoramentos na governança fiscal.

Os achados também demonstraram que os municípios com maior capacidade fiscal e institucional tendem a apresentar melhor desempenho econômico, o que reforça a ideia de que o desenvolvimento local é condicionado, em grande medida, pela eficiência das administrações municipais. A presença de efeitos espaciais significativos indicou ainda que o desempenho de

um município repercute sobre o entorno, seja pela atração de investimentos, seja pela difusão de políticas públicas e práticas administrativas mais eficientes. Essa interdependência espacial confirma que o desenvolvimento não é um fenômeno isolado, mas um processo articulado em rede, no qual as políticas locais se entrelaçam com dinâmicas regionais.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribui para o debate sobre o papel dos governos locais no desenvolvimento econômico, aproximando as abordagens de economia regional e finanças públicas. Ao demonstrar empiricamente que a capacidade fiscal é um vetor de desenvolvimento, o estudo reforça as teses que defendem a importância da descentralização fiscal e da autonomia financeira dos municípios como instrumentos de fortalecimento do federalismo e de redução das desigualdades territoriais. A atuação municipal eficaz, portanto, emerge como elemento-chave de um Estado federativo que busca o equilíbrio entre eficiência arrecadatória e justiça distributiva.

Outro ponto relevante identificado na pesquisa diz respeito à importância da boa governança tributária. A eficiência na arrecadação do ISS não é apenas resultado de um sistema fiscal bem desenhado, mas também da existência de equipes técnicas qualificadas, processos administrativos transparentes e uso de tecnologias voltadas ao monitoramento e fiscalização das atividades econômicas. Assim, a política tributária municipal deve ser compreendida como parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla, que envolve planejamento urbano, estímulo à formalização e fortalecimento da base de serviços locais.

O estudo demonstrou também que a interdependência entre os municípios não deve ser vista como limitação, mas como oportunidade. Os efeitos espaciais positivos encontrados sugerem que políticas cooperativas — consórcios intermunicipais, programas regionais de capacitação fiscal e parcerias de desenvolvimento — podem potencializar os resultados locais. O desenvolvimento regional, portanto, demanda uma visão integrada e colaborativa entre as administrações municipais, em oposição à fragmentação institucional que ainda caracteriza grande parte da gestão pública brasileira.

No plano metodológico, a aplicação do modelo Durbin Espacial (SDM) se mostrou adequada para captar a complexidade das relações entre as variáveis fiscais e econômicas. A identificação de efeitos diretos e indiretos confirmou que as políticas locais têm repercussões que transcendem os limites administrativos, exigindo uma compreensão territorializada da ação estatal. Além disso, o uso de painéis balanceados e desbalanceados contribuiu para a robustez

dos resultados, evidenciando que as conclusões se mantêm consistentes mesmo sob diferentes configurações de dados.

Em termos práticos, os resultados da pesquisa oferecem subsídios importantes para a formulação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da gestão fiscal municipal. Recomenda-se que os gestores priorizem o aperfeiçoamento da fiscalização tributária e o investimento em sistemas de informação, sem desconsiderar a necessidade de políticas de estímulo à atividade produtiva. O equilíbrio entre arrecadação e desenvolvimento é um desafio que requer tanto competência técnica quanto sensibilidade política, uma vez que o objetivo final da política fiscal deve ser a promoção do bem-estar coletivo.

Cabe ressaltar, contudo, que a pesquisa também encontrou limitações. A heterogeneidade dos municípios goianos, as diferenças na qualidade dos dados fiscais e a ausência de informações mais detalhadas sobre gastos públicos e eficiência administrativa impuseram restrições à análise. Ainda assim, os resultados obtidos indicam caminhos promissores para investigações futuras, que podem aprofundar a relação entre estrutura tributária, gasto público e desempenho econômico em âmbito local.

Em síntese, a tese confirma que a arrecadação tributária municipal, quando bem administrada e sustentada por um sistema de fiscalização eficiente, constitui um instrumento estratégico de desenvolvimento. Mais do que uma obrigação fiscal, o ISS e a capacidade de gestão tributária refletem a maturidade institucional dos municípios e sua habilidade de promover crescimento econômico com base na responsabilidade fiscal. O fortalecimento da administração pública local é, portanto, condição necessária para a consolidação de um projeto de desenvolvimento regional equilibrado, inclusivo e sustentável.

Por fim, esta pesquisa reafirma o papel essencial do município como célula básica do Estado brasileiro. É no âmbito local que as políticas públicas se concretizam, que os resultados da arrecadação se traduzem em serviços e investimentos, e que o desenvolvimento adquire sentido prático para a população. A autonomia municipal, sustentada pela eficiência fiscal, constitui o alicerce de um federalismo dinâmico e cooperativo, capaz de enfrentar os desafios da desigualdade regional e de impulsionar o desenvolvimento econômico a partir do território.