

Estrutura e Aspectos das Finanças públicas dos Municípios do Estado do Pará

Liane Silva Ramos, M. Eng. ¹
Carlos Loch, Dr. ²
Roberto de Oliveira, Ph.D. ³

Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

¹ lianesr@terra.com.br

³ loch@ecv.ufsc.br

⁴ ecv1rdo@ecv.ufsc.br

RESUMO : O presente artigo faz parte de uma pesquisa que está sendo desenvolvida em nível de doutorado e tem como objetivo mostrar alguns aspectos das finanças públicas dos municípios do estado do Pará. De maneira a entender o comportamento da gestão tributária nos municípios paraenses, fez-se algumas análises estatísticas de dados, compreendendo a análise descritiva de dados das receitas tributárias e correntes, com o intuito de obter um perfil da arrecadação dos municípios, e análises visando entender à relação entre o que os municípios arrecadam, gastam e a sua capacidade de geração de recursos próprios. Para a efetivação do estudo utilizou-se como base os dados oficiais dos balanços municipais, oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), e referem-se aos anos de 1995 a 1999.

1. CONSIDERAÇÕES

Investir na modernização da gestão pública sempre foi tido como um investimento de pouco retorno político. Em face do entendimento tendencioso de alguns políticos que as obras que podem ser vistas é que asseguram maior credibilidade ao administrador público. Esta forma de pensamento levou muitas prefeituras a sucatearem os instrumentos de gestão, que atualmente, em virtude de exigências legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal; da carência de recursos e das atribuições que antes eram do Estado, estão sendo pressionados a qualifica-los para poder ampliar a geração de recursos próprios e melhor controlar o território.

Segundo NICÁCIO (2002), a falta de informação tem impedido que muitas prefeituras adotem procedimentos que visem a captação de recursos. Recursos estes que estão disponíveis seja na forma de financiamento, ou por programas que podem ser facilmente assimilados pelo quadro técnico. Aliado a esta falta de informação encontra-se também a desqualificação técnica do quadro das prefeituras, que inibe a absorção de inovações tecnológicas que vise melhor gerir a coisa pública.

Por força das esferas superiores os municípios vem assumindo responsabilidades que antes eram de outras esferas, e estão sendo cada vez mais cobradas no sentido de melhorar seu desempenho.

A busca pela modernização da administração pública municipal tem levado a que cada vez mais se recomende o aumento da arrecadação própria local, visando uma melhor adequação fiscal. Entretanto, não há como os municípios custearem exclusivamente com recursos próprios todas as competências que lhe são atribuídas. Em verdade, a esfera federal fugiu desta responsabilidade e a passou ao município. Muitos deles enfrentam grave situação financeira, seja em decorrência do endividamento ou do aumento

de despesas superior ao aumento das receitas (KLINK *et al.*, 1998).

O que se conclui que nem mesmo nas federações mais desenvolvidas se encontra um ente (município) completamente auto-suficiente e autônomo para arrecadar e gastar inteiramente por conta própria os seus recursos. Esta maior ou menor capacidade dos municípios em arrecadar os tributos municipais não se deve apenas ao fato de uns serem eficientes e outros não, e sim também em função do Sistema Tributário.

As transferências intergovernamentais possuem uma grande importância na saúde financeira dos municípios, sobretudo aqueles de menor porte. De um modo geral, a receita tributária continua sendo gerada de forma inexpressiva por estes municípios. Este comportamento em relação aos recursos próprios pode ter raiz na comodidade induzida pela estrutura fiscal vigente.

Esta realidade é ainda mais crítica nos municípios do Pará, onde 83% deles são de pequeno porte. Este cenário induziu a uma reflexão sobre o impacto das transferências intergovernamentais e sobre a geração dos recursos próprios nos municípios paraenses.

2. IMPACTOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS SOBRE OS GASTOS DOS MUNICÍPIOS PARAENSES

Este estudo teve como objetivo verificar a relação existente entre os gastos fiscais e as transferências intergovernamentais. Para tanto empregou-se a técnica de Análise de Regressão de Mínimos Quadrados de Dois Estágios que estimou os parâmetros das equações do sistema de duas equações simultâneas.

Os parâmetros utilizados nesta análise apresentam-se a seguir:

$$\begin{aligned} \text{DCPI} &= f(\text{DPOP}; \text{GCON}; \text{TCOI}; \text{TCAI}; \text{OPCI}; \text{IVPI}; \text{DUMMY 96}) \\ \text{IVPI} &= g(\text{POPT}; \text{DPOP}; \text{TCOI}; \text{TCAI}; \text{OPCI}; \text{DCPI}; \text{DUMMY 96}) \end{aligned}$$

Onde:

DCPI - Despesas correntes percapita;
IVPI - Gastos de investimentos percapita;
TCOI - Transferências correntes da União e do Estado per capita;
TCAI - Transferências de capital da União e do Estado per capita;
OPCI - Operações de crédito percapita;
GCON - Grau de concentração urbana da população do município
DPOP - Densidade populacional;
POPT - População total do município;
DUMMY 96 - Ano eleitoral.

A variável **DUMMY 96** foi introduzida na análise para avaliar a influência que a realização de eleições para a prefeitura exerce sobre as finanças públicas municipais. O grau de concentração (GCON) será obtido pela relação entre a população urbana e a população total e a densidade populacional (DPOP) pela relação entre a população total e a área total do município.

Os dados referentes à população foram retirados do "site" do IBGE e para os anos que não tiveram o censo (95, 97, 98, 99) fez-se uma estimativa da população, usando a taxa de crescimento anual do IBGE de 1996 a 2000. Entretanto, os municípios que não possuíam informações acerca das variáveis utilizadas na análise foram retirados do estudo, conforme descrito a seguir: no ano 95 - 42 municípios; ano de 96 - 48 municípios; ano de 97 - 13 municípios; ano de 98 - 20 municípios e ano de 99 - 48 municípios.

As demais variáveis foram extraídas diretamente do banco de dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM). Entretanto, os mesmos tiveram que ser deflacionados para uma única data, haja vista que os valores correspondem aos respectivos anos citados anteriormente. Este procedimento foi realizado com Índice Geral de Preços (IGP-DI).

Após a análise exploratória fez-se o processamento da análise de regressão de dois estágios. Onde os resultados obtidos para o modelo encontram-se no quadro 1.

QUADRO 1: Resultado das regressões das equações do modelo do impacto das transferências correntes e transferências de capital sobre os gastos municipais

Variável Independente	1º Estágio		2º Estágio	
	DCPI	IVPI	DCPI	IVPI
Constante	1,47980000	-2,29230000	2,66500000	-3,50300000
<i>Significancia</i>	0,02480000	0,00010000	0,00000000	0,00000000
POPT	0,00005000	0,00001000	-	0,00000600
<i>Significancia</i>	0,14380000	0,01990000	-	0,36900000
DPOP	-0,00130000	-0,00180000	0,00030000	-0,00020000
<i>Significancia</i>	0,46880000	0,22730000	0,81900000	0,90300000
GCON	2,77230000	-2,13890000	4,03100000	-
<i>Significancia</i>	0,01820000	0,03480000	0,00000000	-
TCOI	0,79460000	0,21120000	0,68900000	-
<i>Significancia</i>	0,00000000	0,00000000	0,00000000	-
TCAI	0,35090000	0,71010000	-	0,61500000
<i>Significancia</i>	0,00000000	0,00000000	-	0,00000000
OPCI	1,53900000	0,79260000	1,15800000	0,39500000
<i>Significancia</i>	0,00550000	0,09710000	0,03600000	0,41200000
IVPI	-	-	0,49200000	-
<i>Significancia</i>	-	-	0,00000000	-
DCPI	-	-	-	0,25800000
<i>Significancia</i>	-	-	-	0,00000000
DUMMY 96	0,85960000	0,03100000	0,84100000	-0,26100000
<i>Significancia</i>	0,13890000	0,95060000	0,14800000	0,60100000
R²	0,89790000	0,69360000	0,89800000	0,68900000
Nº de observações	539	539	539	539

Observa-se no **QUADRO 1** que somente duas variáveis não foram significativas na 1ª equação do 2º estágio, quais sejam: densidade populacional (DPOP) e a variável Dummy 96. O que nos leva a afirmar que não existe pressão política sobre as despesas correntes em anos eleitorais.

Na 2ª equação do 2º estágio somente as transferências de capital (TCAI) e as despesas correntes (DCPI) foram significativas. Da mesma forma, pode-se afirmar que o modelo não evidencia a pressão política sobre os gastos com investimentos em ano eleitoral. Os resultados da análise de regressão confirmam a hipótese de que quanto maior as despesas correntes per capita, maiores serão os gastos com capital. Isto estabelece que o efeito cruzado entre as despesas correntes e os gastos de investimentos é importante.

As transferências da União e do Estado para as municipalidades exercem um efeito expansivo nos gastos correntes e de capital. Isto pode ser observado pelos coeficientes estimados para as duas equações (DCPI e IVPI) que são positivos e estatisticamente significativos. Conforme afirmado anteriormente, os recursos recebidos pelos municípios são alocados para custear despesas correntes ou de capital por tomada de decisão local, de acordo com a conveniência, excetuando-se as transferências vinculadas.

Comparando-se os valores dos regressores das despesas correntes (DCPI) e os gastos de investimentos (IVPI), observa-se que há um maior comprometimento das transferências de capital com as despesas correntes em relação às transferências correntes com os gastos de investimento. Os resultados mostram também que o grau de concentração urbana (GCON) é determinante nos gastos correntes per capita, enquanto que o tamanho da população e sua respectiva densidade não interferem nos gastos de investimento.

De maneira a verificar se os resultados obtidos acerca do modelo estavam livres de tendenciosidade fez-se um gráfico de dispersão dos resíduos padronizados em relação aos valores ajustados para variável dependente, onde se constatou que os resíduos apresentaram uma distribuição de difícil interpretação

quanto à aleatoriedade, conforme mostra o **FIGURA 1**. Embora haja uma concentração de resíduos próximo de zero (0) para os menores valores ajustados, percebeu-se que fora desta área existe uma distribuição não tendenciosa para boa parte dos resíduos. Sendo assim, considerou-se, para poder dar seqüência a análise, que o pressuposto da variância constante ficou atendido.

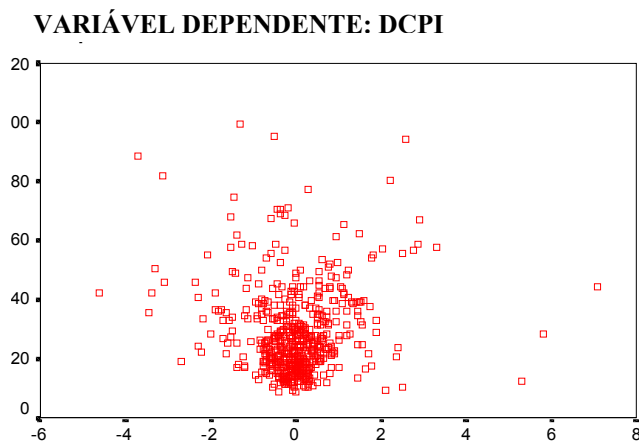


FIGURA 1: Gráfico de dispersão dos resíduos padronizados

A partir dos resultados do modelo fez-se a análise dos impactos das transferências correntes e de capital sobre os gastos municipais, como pode ser visto nos **QUADROS 2 e 3**.

QUADRO 2: Coeficientes dos impactos direto, indireto e total das transferências correntes sobre os gastos municipais

Tipo de Gastos	Tranferencias Corrente		
	Impacto Direto	Impacto Indireto	Impacto Total
Corrente	0,689000	0,103910	0,792910
Capital	0,000000	0,205007	0,205007

QUADRO 3: - Coeficientes dos impactos direto, indireto e total das transferências intergovernamentais sobre os gastos municipais

Tipo de Gastos	Tranferencias de Capital		
	Impacto Direto	Impacto Indireto	Impacto Total
Corrente	0,0000	0,3493692	0,3494
Capital	0,6150	0,0905322	0,7055

Constata-se ao analisar a tabelas mostradas anteriormente que os coeficientes estimados para o impacto total são 0,7929 e 0,7055 para as despesas correntes e para os gastos de capital, respectivamente. Considerando que estes coeficientes são inferiores à unidade, é possível concluir que não estão sendo adicionados recursos suplementares derivados da arrecadação local, aos recursos transferidos para o município, havendo assim, desestímulo a arrecadação local dos tributos.

O grau de renúncia fiscal por parte das administrações municipais parece ser mais intenso no equacionamento financeiro dos gastos de capital em relação às despesas correntes. Haja vista que estas últimas são compromissos assumidos que precisam ser atendidos (pagamento de salário, material e serviços de terceiros já contratados). Enquanto que a ampliação da infra-estrutura básica e social está condicionada menos à implementação de uma política de investimentos e muito mais a disponibilidade de recursos em caixa.

Este fato se agrava quando se analisa o impacto das operações de crédito (**QUADRO 4**), onde o impacto total sobre as despesas correntes é praticamente o dobro sobre as despesas de capital, indicando que os municípios são obrigados a recorrer a financiamentos bancários para custear despesas correntes. Este fato pode ser um complicador ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

QUADRO 4: Coeficientes dos impactos direto, indireto e total das operações de crédito sobre os gastos municipais

Tipo de Gastos	Operações de Crédito		
	Impacto Direto	Impacto Indireto	Impacto Total
Corrente	1,1580	0,3899592	1,5480
Capital	0,3950	0,397062	0,7921

2. IMPACTOS DAS TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL E CORRENTE SOBRE A RECEITA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS PARAENSES

Este estudo serviu para avaliar diretamente o impacto das transferências de capital e corrente sobre o esforço de mobilização de receitas próprias pelas administrações municipais do estado do Pará. A seguir mostrar-se as variáveis selecionadas para explicar esta relação:

- TCOI** - Transferências correntes da União e do Estado per capita;
- TCAI** - Transferências de capital da União e do Estado per capita;
- GCON** - Grau de concentração urbana da população do município;
- DPOP** - Densidade populacional;
- POPT** - População total do município;
- DUMMY 96** - Ano eleitoral;
- IVPI** - Gastos de investimentos per capita.

A matriz de dados utilizada para o processamento desta análise foi a mesma do estudo anterior. Para poder determinar a relação entre a receita tributária corrente das prefeituras e as transferências correntes e de capital, além do tamanho da população, seu grau de concentração, densidade populacional e os investimentos públicos, realizou-se uma Regressão Linear Múltipla. Os resultados obtidos estão apresentados no **QUADRO 5**.

QUADRO 5: Resultado da regressão para a receita tributária corrente per capita das administrações municipais.

Variável Independente	Coefficiente Estimado
Constante	0,47600
<i>Significancia</i>	0,25500
POPT	0,00001
<i>Significancia</i>	0,00000
DPOP	0,00080
<i>Significancia</i>	0,45700
GCON	-2,15300
<i>Significancia</i>	0,00400
TCOI	0,04630
<i>Significancia</i>	0,00000
TCAI	0,04260
<i>Significancia</i>	0,18400
IVPI	0,01880
<i>Significancia</i>	0,55000
DUMMY 96	0,23300
<i>Significancia</i>	0,52200
R²	0,1370
Nº de observações	539

Ao se analisar o **QUADRO 5** constata-se que somente as variáveis população total, grau de concentração e transferências correntes foram significativas. Entretanto, ressalta-se que a população apresenta um coeficiente de regressão muito baixo em relação aos demais. Não impactando de forma substancial nas receitas tributárias. Por outro lado, o grau de concentração urbana apresenta um maior coeficiente de regressão, mas com sinal negativo, indicando que as cidades com maior população urbana tendem a tratar com maior descaso a arrecadação de todos os tributos de sua competência.

Em linhas gerais, os municípios de maior porte demográfico, que teoricamente possuem uma maior possibilidade de arrecadar seus tributos próprios, se valem com maior intensidade, das transferências intergovernamentais.

As transferências correntes apresentam uma relação positiva com a receita tributária per capita, sendo o coeficiente de regressão estatisticamente significativo, o que é comprovado pela correlação positiva entre estas duas variáveis. Este comportamento dá indícios de que as administrações podem estar se preocupando com a geração de recursos próprios. Entretanto, cabe lembrar que estes recursos ainda são pouco representativos diante da necessidade que os municípios tem de equilibrar seus orçamentos e investir no seu desenvolvimento.

O valor que é transferido para os municípios paraenses não é suficiente para que os municípios exerçam satisfatoriamente as suas competências. Daí um maior impacto das operações de crédito para custear despesas correntes e a tendência de melhoria nas bases próprias. Por outro lado deve-se ressaltar que é prudente averiguar se os municípios estão administrando corretamente estes recursos, ou se eles não estão gastando mais do que podem e devem.

Conclui-se então, que grande parte das administrações locais não tem condições de sustentação própria e necessitam largamente das transferências intergovernamentais para financiar seus gastos. Vale lembrar que são raros os municípios que possuem situação orçamentária superavitária, o que significa que os recursos das transferências são efetivamente utilizados no financiamento de despesas prioritárias (geralmente despesas correntes, inclusive folha de pagamentos dos servidores públicos).

3. ARRECAÇÃO PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS PARAENSES

Em razão do que foi discutido anteriormente, entendeu-se necessário conhecer mais detalhadamente o desempenho fiscal dos municípios paraenses na geração de seus recursos próprios. Para tanto, fez-se uma análise sobre a composição da receita tributária dos municípios. O estudo mostra o comportamento dos dois principais tributos (IPTU e ISS) em relação à receita tributária, bem como o comportamento da receita tributária em relação a receita total dos mesmos.

Para melhor caracterizar os municípios segundo o seu desempenho fiscal, optou-se primeiramente por organiza-los por faixa de população, classificando-os em 5 faixas. Em seguida, obteve-se os valores per capita de cada um dos tributos que compõe a receita tributária e da receita total. Adotou-se como base os valores arrecadados de 1995 a 1999, corrigidos para 2000 e a população urbana de 2000 (Censo IBGE, 2000). Com intuito de averiguar a variabilidade na estrutura de financiamento segundo o tipo de município, elaborou-se gráficos de dispersão entre a receita tributária e a receita total.

As interpretações feitas sobre os gráficos mostraram que a participação da receita tributária em relação ao total de recursos de que dispõe os municípios é variável segundo o tipo do mesmo e que a arrecadação tributária foi bastante irregular nestes 5 anos nos municípios paraenses. Os valores arrecadados variaram muito de um ano para o outro. Percebeu-se um baixo desempenho tributário, independente do porte do município, o que evidencia a dependência financeira pelos recursos provenientes das esferas superiores. Na grande maioria dos municípios a média da receita tributária *per capita* variou de R\$ 5,29 a R\$12,51 e a da receita total *per capita* de R\$ 121,31 a R\$ 280,75. Entretanto, estes valores oscilaram bastante de um ano para o outro.

No ano de 1995, a média geral da receita tributária *per capita* foi de R\$ 7,98. Sendo que os municípios com população urbana de 0 a 10.000 habitantes apresentaram valores inferiores (R\$ 4,77) a média geral. Com algumas exceções, onde se destacou o município de Cumaru do Norte (41) que teve uma receita tributária *per capita* de R\$ 70,13, superior a média da receita tributária *per capita* dos municípios com população urbana acima de 200.000 habitantes (R\$ 50,07), e o município de Cachoeira do Arari (30) que teve um desempenho semelhante ao do referido grupo.

Nos municípios com população urbana de 10.000 a 20.000 a média da receita tributária *per capita* foi de R\$ 9,16. Destacando-se os municípios de Barcarena (18) e Oriximiná (83) que apresentaram um receita tributária *per capita* muito acima da média do grupo, de R\$ 125,81 e 61,70, respectivamente. Os municípios com população urbana de 20.000 a 100.000 habitantes tiveram um desempenho tributário superior aos municípios com população urbana entre 100.000 e 200.000 habitantes, onde a média da receita tributária *per capita* representou R\$ 17,84 e R\$ 10,76, respectivamente.

O município de Parauapébas (89), com população urbana entre 20.000 e 100.000 habitantes, apresentou uma receita tributária *per capita* superior a de Belém (19), capital do Estado, que possui população urbana de 1.271.000 habitantes. E, Ananindeua (10), o segundo maior município, com população urbana de aproximadamente 400.000 habitantes, teve um desempenho inferior a média da receita tributária *per capita* dos municípios de 20.000 a 100.000 habitantes.

No ano de 1996, a media geral da receita tributária *per capita* teve uma queda de aproximadamente 6%, passando para R\$ 7,51. Com exceção da faixa de municípios com população urbana de 100.000 a 200.000 habitantes que teve um incremento de 11% na receita tributária média *per capita*. O município de Cachoeira do Arari (30), com população urbana de 0 a 10.000 habitantes, teve um incremento de 6% na receita tributária *per capita*, passando de R\$ 46,18 para R\$ 49,30. Ipixuna do Pará (56), na mesma faixa de população, teve um incremento de 70%, passando R\$ 22,61 para R\$ 73,88. Estes dois municípios tiveram um desempenho superior a media tributária dos municípios com população urbana acima de 200.000 habitantes. O segundo superou até mesmo o desempenho tributário de Belém, que neste ano foi de R\$ 66,90.

O desempenho tributário dos municípios paraenses no ano de 1997, comparado aos anos anteriores, foi mais baixo ainda. A média da receita tributária *per capita* caiu para R\$ 5,29. Nos municípios com população urbana até 10.000 habitantes, a grande maioria, não teve arrecadação própria e nas demais faixas esta arrecadação foi inferior ao ano de 1996.

Entretanto, o melhor desempenho tributário dos municípios foi em 1998. Onde se constatou o maior valor médio da receita tributária *per capita* de R\$ 12,58. Foram seis os municípios com população urbana até 10.000 habitantes que se destacaram, entre eles: Abel Figueiredo (2); Água Azul do Norte (5); Bannach

(17); Bom Jesus do Tocantins (22); Cumarú (41) e Ipixuna do Pará (56), tendo um desempenho bem superior a média do grupo. Já na faixa com população urbana de 10.000 a 20.000 habitantes, cinco municípios tiveram desempenho tributário semelhante aos municípios com mais de 200.000 habitantes na área urbana, foram eles: Almerim (7); Barcarena (18); Oriximiná (83), Santana do Araguaia (112) e São Francisco do Xingu (119).

Os municípios com população urbana entre 100.000 a 200.000, de um modo geral, trataram com maior descaso a geração de recursos próprios, no ano de 1999. O valor médio da receita tributária *per capita* para esta faixa de população caiu 78%, comparado ao ano de 1998, passando de R\$ 6,10 para R\$ 3,57. A média geral da receita tributária *per capita*, neste ano, foi entorno de R\$ 9,40.

De uma maneira geral, os municípios paraenses, nestes cinco anos analisados, tiveram como principal fonte de receita as transferências constitucionais. A receita tributária foi gerada de forma inexpressiva, ou em muitos casos nem foi gerada. A descontinuidade da arrecadação tributária e a as variações no sistema de uma cidade para outra não se deve apenas ao fato de uns municípios serem mais desenvolvidos economicamente ou serem de médio e grande porte, como também em função de vontade política para cobrar estes tributos, bem como da incapacidade administrativa dos mesmos. Outro fato que também reflete o descaso das administrações públicas, bem como da sua incapacidade é a existência de um grande número de municípios que deixaram de arrecadar seus tributos ou não apresentaram suas contas junto ao órgão fiscalizador (Tribunal de Contas dos Municípios). Foram 36 municípios em 1995; 39 em 1996; 11 em 1997; 15 em 1998 e 42 municípios em 1999.

Dando seqüência ao estudo, fez-se uma análise isolada dos tributos que constituem a receita tributária dos municípios paraenses, limitando-se apenas a análise dos dois tributos mais significativos, o ISS e o IPTU. Para analisar o comportamento dos impostos considerados anteriormente, calculou-se o IPTU médio *per capita* e o ISS médio *per capita* para cada município, organizando-os por faixa de habitantes. E, para melhor acompanhar este comportamento elaborou-se gráficos de dispersão entre o IPTU e a receita tributária e entre o ISS e a receita tributária, para cada ano.

As análises feitas sobre os gráficos do ISS e do IPTU para o ano de 1995 mostraram uma baixa performance na geração destes tributos. Observou-se uma tendência no sentido de que quanto maior o tamanho do município, maior a participação *per capita* destes impostos na composição da receita tributária. E, a maioria dos municípios com população entre 10.000 a 20.000 habitantes tiveram um desempenho semelhante aos com população urbana de 20.000 a 100.000 habitantes.

Na grande maioria dos municípios a média do IPTU *per capita* foi de R\$ 0,95 a do ISS *per capita* de R\$ 3,56. O que evidenciou que, neste ano de 1995, a arrecadação do ISS teve um maior destaque. Verificou-se que os municípios com população urbana de até 10.000 habitantes tiveram um desempenho inferior a média geral. A média do IPTU *per capita* para este grupo ficou em torno de R\$ 0,50. Com exceção dos municípios de Cachoeira do Arari (30) que teve um IPTU *per capita* de R\$ 4,06 e de Santa Maria das Barreiras que teve o maior valor *per capita* do IPTU neste ano, atingindo R\$ 23,90.

O valor apresentado pelo município de Santa Maria das Barreiras, aparentemente pareceu inconsistente, visto que nos demais anos o município não teve arrecadação deste imposto. Entretanto, o mesmo teve suas contas aprovadas pelo TCM, o que dificulta a explicação deste comportamento.

O ISS *per capita*, nos municípios com população urbana de até 10.000 habitantes, também apresentaram valor médio abaixo da média geral, sendo de apenas a R\$ 1,23. Três municípios se destacaram: Acará (3), com um ISS *per capita* de R\$ 16,61; Cumarú do Norte (41), com R\$ 10,76 e Ipixuna do Pará (56), que foi de R\$ 22,31. O alto valor do ISS *per capita* nestes municípios, pode ser explicado pelo extrativismo mineral. Em Ipixuna do Pará, encontra-se a maior reserva mineral de caulim da região e Cumarú do Norte, garimpos de ouro.

Os municípios com população urbana entre 10.000 e 20.000 habitantes apresentaram um comportamento um pouco melhor na geração destes dois impostos. A média do IPTU e do ISS *per capita*, para os municípios nesta faixa de população foi de R\$ 1,17 e R\$ 4,44, respectivamente. Destacando-se os municípios de Rio Maria (101), com um IPTU *per capita* de R\$ 9,85 e Salinópolis (104), com um IPTU *per capita* de R\$ 7,72. Quanto ao ISS, dois foram os municípios que se destacaram: Barcarena (18), com um valor *per capita* de aproximadamente R\$ 105,96 e Oriximiná (83), com um ISS *per capita* de R\$ 53,14. Este comportamento, como já era de se esperar, pode ser explicado pelo extrativismo mineral (Barcarena a Alumina e o Alumínio; Oriximiná a Bauxita) e pelos serviços portuários bastante intenso nestes municípios. Em Barcarena localiza-se o Porto de Vila do Conde e em Oriximiná o Porto Trombetas.

Na faixa de municípios com população urbana de 20.000 a 100.000 habitantes o valor médio do IPTU *per capita* foi de R\$ R\$ 0,99, ficando abaixo do desempenho dos municípios com população urbana entre 10.000 e 20.000 habitantes. Já o valor médio do ISS *per capita* foi de R\$ 13,64, superando o desempenho dos municípios com população urbana entre 100.000 e 200.000 habitantes. Sendo que o município de Parauapebas (89) teve um ISS *per capita* de R\$ 102,05, que se destaca pela produção de ferro manganês e ouro.

A média do IPTU e do ISS *per capita* para os municípios com população urbana entre 100.000 e 200.000 habitantes foi de R\$ 2,71 e R\$ 5,27, respectivamente. Já para os municípios com população urbana acima de 200.000 habitantes estes valores tiveram um crescimento significativo, passando para R\$ 12,38 e R\$ 19,92, respectivamente.

O desempenho tributário dos municípios paraenses no ano de 1996, comparado ao ano anterior, sofreu pequenas alterações. A média do IPTU *per capita* subiu para R\$ 1,04 e a do ISS *per capita* foi para R\$ 4,19. O município que teve o maior IPTU *per capita* foi Barcarena (18), atingindo R\$ 55,80. No entanto, seu ISS *per capita* caiu para R\$ 55,90.

No ano de 1997, a média geral do IPTU *per capita* sofreu uma insignificante alteração. Já a média geral do ISS *per capita* subiu 50%, passando para R\$ 6,31. Foram cinco, os municípios que apresentaram um IPTU *per capita* bem acima da média do seu grupo. Na faixa de 0 a 10.000 destacaram-se os municípios de Santa Cruz do Arari (107), com IPTU *per capita* de R\$ 13,58 e Ipixuna do Pará (56), com o IPTU *per capita* R\$ 10,20. Sendo que nos demais anos estes municípios não arrecadaram este tributo. Já o município de Salinópolis (104), com população urbana de 10.000 a 20.000, teve um IPTU *per capita* de R\$ 7,77 e esta média permaneceu ao longo dos anos com pouca variabilidade.

Quanto ao ISS, percebeu-se que os municípios que tiveram uma arrecadação mais significativa, ou seja, com um maior valor *per capita* foram, na sua maioria, os municípios produtores de bens minerais. Dentre eles: Almerim (7), Barcarena (18), Ipixuna do Pará (56), Oriximiná (83) e Parauapébas (89).

Os municípios paraenses também apresentaram um baixo desempenho tributário no ano de 1998. Com exceção de Belém, o município que apresentou o maior valor *per capita* do IPTU foi Barcarena (18), de R\$ 11,47. Sendo que comparado aos anos anteriores, foi um dos valores mais baixo atingido pelo município, superando apenas o valor em 1997. A média geral do ISS *per capita*, em 1998, passou para R\$ 8,31, aumentando 32%.

No ano de 1999, os municípios, de um modo geral, tiveram o pior desempenho na arrecadação do IPTU. O valor médio *per capita* de todos os municípios caiu para R\$ 0,70. Os municípios com população urbana entre 100.000 e 200.000 habitantes tiveram um IPTU médio *per capita* inferior a média geral, caindo para R\$ 0,48 e um ISS médio *per capita* de R\$ 2,23. Esta queda na arrecadação pode estar relacionada com o aumento do número de municípios que não prestaram conta junto ao Tribunal de Contas.

O baixo desempenho de arrecadação do IPTU nos municípios paraenses pode ser explicado pela predominância dos municípios de pequeno e médio porte com características eminentemente rurais. Isto representa dizer que o IPTU somente assume expressão em municípios que possuem uma população urbana de médio e grande porte ou são mais desenvolvidos economicamente.

Ao se comparar as duas principais fontes de receita própria dos municípios, verificou-se que o valor *per capita* do IPTU foi diretamente proporcional ao tamanho do município, ou seja, quanto maior o município, maior o valor *per capita*. Já a participação do ISS na receita tributária não teve o mesmo comportamento, por exemplo: os municípios com população urbana entre 100.000 e 200.000 habitantes tiveram um valor *per capita* inferior aos municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes.

Os municípios que se destacaram na arrecadação do ISS foram às províncias minerais. São aqueles de pequenos portes, não tão desenvolvidos economicamente, mas que tem em seu território grandes empresas instaladas com permissão para a exploração mineral.

O IPTU tem uma importância reduzida na maioria dos grupos de municípios. O ISS supera o IPTU em quase todas as faixas de população, talvez pelo fato de que é menos desgastante cobrar impostos de atividades (empresas), uma vez que se beneficiam da estrutura dos municípios para auferir lucros, do que de imóveis, que servem, na grande maioria, de residência para as famílias.

O potencial de arrecadação do IPTU nos municípios paraenses está longe de ser atingido, e conta com

todas as dificuldades de se cobrar um imposto direto, que não está embutido no preço de alguma mercadoria. Em municípios pequenos a proximidade entre o administrador (prefeito) e os contribuintes é muito grande, e isto pode inibir a cobrança do IPTU, pois politicamente é mais fácil cobrar menos ou nem cobrar este imposto.

A análise dos tributos paraenses mostrou o descaso dos municípios no que se refere a cobrança dos tributos de sua competência e retratou também a falta de cultura das administrações municipais em investir nesta área, buscando a qualificação e a modernização da sua gestão. A busca pelo conhecimento a fundo da realidade tributária dos municípios paraenses, possibilitou a compreensão da estrutura de financiamento dos mesmos sob o ponto de vista de desempenho na geração de recursos próprios, gerando subsídios para a mudança da prática em aplicação na maioria dos municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados mais importantes deste estudo podem ser resumidos em dois tópicos:

a) As deficiências do sistema tributário municipal:

Em geral, os municípios não apresentaram expressiva arrecadação própria. Uma explicação freqüentemente apresentada para isto é que a base tributária dos municípios é limitada. Tem competência sobre o IPTU, imposto sobre propriedade e sobre o ISS, imposto sobre serviços. Esta base tributária é equivalente ou maior que a encontrada em muitos outros países. A limitação da base tributária de competência municipal não é totalmente responsável pelo mau desempenho dos municípios paraenses. Duas outras razões podem ser apontadas. Uma técnica e outra política.

Do ponto de vista técnico, os municípios são responsáveis pela identificação de sua base tributária e pelo lançamento e cobrança dos tributos. Existem dificuldades para administrar os impostos sobre a propriedade e sobre os serviços. O imposto sobre a propriedade em particular, é um dos impostos mais adequados para a tributação municipal, mas é também um dos impostos mais difíceis de administrar, devido ao grande número de contribuintes, as dificuldades associadas à avaliação dos imóveis e a falta de recursos humanos e tecnológicos para gerencia-lo.

Politicamente, não vale a pena, em particular aos pequenos municípios, cobrar os tributos municipais. Isto porque a participação da arrecadação própria na composição da receita total é muito baixa. Um município em que a arrecadação própria responde por 10% do total dos recursos fiscais, dobrar o esforço tributário (melhorando o cálculo, aumentando as alíquotas ou aperfeiçoando a cobrança) acarretará apenas num aumento de 10% do total das receitas e das despesas. Entretanto, o custo político de aumentar o esforço fiscal em 100% provavelmente será muito maior que a vantagem política de aumentar as despesas em apenas 10%. Este resultado insignificante não se revela como um incentivo político.

b) A inadequação do sistema de transferências:

As transferências aos municípios constituem a espinha dorsal do sistema financeiro municipal. As transferências contribuem para a redução da disparidade de arrecadação *per capita* entre os municípios, sendo que o efeito da transferência da União é maior que o do Estado. Mas esse era o resultado esperado. Praticamente todos os sistemas de transferências apresentam esse efeito, especialmente quando esta disparidade é grande como no Pará.

O sistema de transferências tem diversos objetivos, sendo que dois deles merecem destaque: equalizar as bases de tributação e compensar as diferenças (tamanho das cidades). Sendo que o atual sistema de transferências amplia, mais do que compensa, a diferença das bases de tributação e também amplia, mais do que compensa, as diferenças nas necessidades (tamanho da população).

Uma consequência deste sistema de transferências é o forte estímulo para o desmembramento dos municípios. Considere-se um município cuja subdivisão resulte em dois municípios exatamente iguais; as transferências recebidas aumentarão, no seu conjunto. Sendo as transferências a principal fonte de receita dos municípios, esta seria uma maneira de aumentar os recursos fiscais sem ter que se recorrer à elevação da carga tributária local. Não é de admirar que o número de municípios tenha aumentado em 25% nos últimos sete anos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EUROPEAN COMMISSION. *Structures of the taxation systems in the European Union*. Eurostat, 2003.

GREYTAK, D.; MENDEZ, V. The impact of intergovernmental grants on local governments in Ecuador: a study of FONAPAR. In: Ecuador fiscal administration studies staff papers n° 4.

MEIRA, J. **Impacto das transferências intergovernamentais e a eficácia tributária dos municípios paranaenses**. Curitiba: Paranacidade, 1998. 34p

VILELA, L. A. **A tributação subnacional, o imposto predial e os desafios para moderniza-los**. In: Seminário Internacional sobre tributação Imobiliária, Porto Alegre - RS, Brasil, 2001, p. 118 - 137.