

Atuação do BNDES nos investimentos na gestão do setor público: estudo do caso PMAT - Santo André (SP)

Letícia Vieira Corrêa

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

Atuação do BNDES nos investimentos na gestão do setor público: estudo do caso PMAT– Santo André (SP)

Letícia Vieira Corrêa*

Resumo

O Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) foi criado em 1997 para apoiar os municípios brasileiros na busca de um processo mais eficiente de arrecadação de tributos. O escopo do programa foi modificado em 1999, passando a atender também a necessidades de melhoria na gestão dos serviços sociais básicos. De 1998 a 2009, entre operações de PMAT aprovadas e contratadas, foram atendidos 366 municípios. Na tentativa de avaliar o impacto do programa nos municípios apoiados foi feito, neste texto, um estudo de caso do projeto realizado no município de Santo André. Localizado no estado de São Paulo, o projeto desse município foi iniciado em 2000 e concluído em 2004. As análises aqui promovidas visam demonstrar que o bom desempenho na arrecadação de Santo André está relacionado com a realização do PMAT.

*Economista do Departamento de Gestão Pública e Avaliação de Impactos Sociais da Área de Inclusão Social do BNDES.

Introdução

Desde a sua criação na década de 1950 até os dias de hoje, a atuação do BNDES é principalmente associada ao financiamento da indústria nacional. A atuação do Banco como financiador nos grandes projetos implementados no Brasil é constante desde sua fundação, tornando quase impossível a tarefa de encontrar algum investimento de grande porte no Brasil que não tenha contado com financiamento do BNDES.

No entanto, a atuação do BNDES não se restringe ao financiamento do setor privado. Projetos da administração pública, desde infraestrutura até privatização, fazem parte de um grande grupo de operações apoiadas pelo BNDES.

A Linha de Financiamento para a Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT integra o grupo de financiamentos disponíveis para a administração pública no campo de gestão. Uma melhor gestão do setor público beneficia todos os cidadãos, pois torna o Estado mais eficiente.

Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (LRF – Lei complementar 101 de 4.5.2000), que criou regras e estabeleceu punições no caso de má gestão dos recursos públicos, a eficiência da gestão na administração pública atraiu a atenção do grande público. A busca por uma arrecadação maior e de melhor qualidade passa a ser fundamental para que os municípios cumpram os limites da LRF.

Dentro desse enfoque, este trabalho procura avaliar a eficácia do PMAT para aumentar a arrecadação tributária. O texto está dividido em três partes. A primeira discorre sobre administração pública na prática brasileira. A segunda apresenta as linhas de atuação do BNDES no financiamento ao setor público, em especial o PMAT. Em 2003, Bezerra, em *Desafios e possibilidades do Programa de Modernização da Administração Tributária e da gestão dos setores sociais básicos (PMAT): a experiência do município de Santo André (SP)*, realizou uma avaliação do programa, sem objetivos comparativos, discorrendo sobre o processo de implantação do projeto. A terceira parte deste trabalho é dedicada ao estudo de caso, a análise comparativa da evolução da arrecadação tributária do município de Santo André, com algumas amostras de municípios brasileiros.

Administração pública no Brasil

Em 1937, Luther Gulick [*apud* Costa *et alii* (2006, p. 2)] definiu Administração Pública e sua destinação.

A administração pública se destina a fazer coisas, a realizar objetivos definidos. A ciência da administração é, portanto, o sistema de conhecimento com o qual os homens podem desenvolver relações, prever efeitos e influir sobre os resultados, em qualquer situação em que haja pessoas trabalhando conjuntamente, de forma organizada, para um fim comum. A Administração Pública é parte da ciência da administração que se refere ao governo, e se ocupa por isso, principalmente, do Poder Executivo, onde se faz o trabalho do governo, ainda que haja evidentemente problemas administrativos que se relacionem aos Poderes Legislativo e Judiciário. A Administração Pública é, pois, uma divisão da Ciência Política e uma das ciências sociais.

Entre as atribuições da administração pública está a arrecadação de tributos e sua utilização na prestação de serviços públicos. No caso brasileiro, a administração pública existe em três esferas: municipal, estadual e federal.

O Brasil, analisado como uma federação, apresenta alto grau de autonomia fiscal, ou seja, a participação de estados e municípios na arrecadação e nos gastos públicos é bastante elevada em comparação com outras federações. Segundo Afonso, Araújo e Khair (2002), na História do Brasil alternaram-se momentos nos quais a participação na arrecadação e nos dispêndios dos governos estaduais e municipais foi grande com momentos de centralização.

A partir da década de 80, à medida que o sistema político se abria, foi iniciado um movimento de desconcentração de receitas tributárias. O processo culminou com a Assembléia Constituinte de 1988, que se caracterizou por consolidar uma ampla redistribuição de recursos tributários, com grande autonomia sobre sua utilização, em benefício dos Estados e, principalmente, Municípios (p. 56).

O processo de democratização no Brasil ocorreu concomitantemente ao de aceleração da inflação. A estagnação econômica marcou a década de 1980, e o aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação foi acompanhado pela crescente participação destes na oferta de serviços públicos que antes eram prestados pela União. Segundo dados apresentados por Afonso, Araújo e Khair (2002), no período de 1988 até 2000, o volume

de recursos próprios dos municípios elevou-se em aproximadamente 187%, com crescimento médio anual pelo menos duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e federais. Em 2000, a receita tributária própria dos municípios superou o montante transferido pelo governo federal por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM),¹ o que demonstra que o crescimento da receita dos municípios não é apenas resultado do aumento das transferências estaduais e federais.

Os bons resultados na evolução da arrecadação municipal tendem a ser explicados pela estabilização monetária após o Plano Real, pelo início da cobrança de tributos em municípios menores e de regiões pobres e pelo processo de modernização fazendária, que ocorreu em municípios grandes.

Em Afonso *et alli* (1998) é apresentada uma série de iniciativas de apoio à modernização da administração tributária empreendidas pelo governo federal. No caso dos municípios, o destaque foi o Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Pequenas Municipalidades (CIATA), concebido para atender basicamente às pequenas prefeituras, durante o período de 1973 até 1981. O CIATA alcançou 769 prefeituras e teve reconhecimento internacional por meio do Banco Mundial, quando foi citado no relatório mundial de 1988.

Na década de 1990, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE). Esse Programa consumiu US\$ 500 milhões em recursos do financiamento externo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 1996, para atendimento de investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de Fazenda, Finanças ou Tributação.

O esforço empreendido no Brasil para coibir a má administração no setor público culminou com a elaboração, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No âmbito da Lei cabe destacar:

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

¹ É um repasse feito pela União, por ordem da Constituição Federal, para os municípios. É amplamente discutido o fato de muitos municípios brasileiros terem como principal fonte de renda o FPM.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.²

Para suprir necessidades dos municípios similares às dos estados contemplados com o PNAFE, por orientação do Ministério do Planejamento e Orçamento, o BNDES lançou, em 1997, o Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT.

A melhoria da gestão municipal tornou-se ponto fundamental para que as prefeituras cumprissem a LRF. É o período pós-LRF que este trabalho compreende, avaliando o PMAT de Santo André, contratado no mês seguinte à elaboração da Lei.

Linhas de financiamento do BNDES

Financiamentos para administração pública

O BNDES possui linhas de financiamento específicas para a administração pública. Respeitando uma legislação de crédito específica para o setor público, os órgãos e as empresas da administração pública, direta ou indireta, e de todas as esferas (federal, estadual ou municipal) podem solicitar apoio financeiro ao BNDES para implantação, expansão ou modernização da infraestrutura de serviços públicos, que inclua gastos com obras civis e instalações, compra de máquinas e equipamentos, móveis e utensílios e outras despesas.

Como explícito no *site* do BNDES, o Banco contempla atualmente cinco áreas de atuação que agregam as linhas de financiamento: aquisição de bens e serviços, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano, educação e gestão.

Na área de aquisição de bens e serviços, existem três linhas. A linha FINAME destina-se à aquisição isolada de máquinas e equipamentos; o BNDES Prosoft Comercialização, à compra isolada de *softwares* e serviços

² Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>> Acesso em jul. 2009.

associados; e a Provias é para aquisição de máquinas e equipamentos novos destinados a intervenções em vias públicas, rodovias e estradas.

A área de desenvolvimento social conta com duas linhas de financiamento. O Fundo Social é a linha com recursos não reembolsáveis para projetos de investimentos em assistência social, e a linha de Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança financia projetos de implantação, modernização e expansão dessas atividades

Na área de desenvolvimento urbano, o BNDES possuía três linhas de apoio. A primeira é a de apoio a investimentos multissetoriais integrados urbanos, ou seja, projetos que integram o planejamento e as ações dos agentes municipais em diversos setores com vistas a contribuir para a solução dos problemas estruturais dos centros urbanos. A segunda linha é de apoio a projetos de transportes públicos, abrangendo todos os investimentos necessários à qualificação do espaço urbano no entorno do empreendimento. E, por fim, a terceira linha de desenvolvimento urbano apoia projetos de investimentos que buscam a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.

Na área de educação, o BNDES possui o Programa Caminho da Escola e o Proescolar, que apoiam a renovação e a ampliação da frota de veículos de transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública, sendo o primeiro prioritariamente na Zona Rural.

A última área de atuação é a de gestão. Esse grupo é composto de três iniciativas: PMAT; Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais – PMAE; e Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal – PEF. O PMAT e o PMAE apoiam o fortalecimento da capacidade gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração pública, sendo o PMAT destinado aos municípios, e o PMAE aos estados. O PEF é um programa emergencial de apoio à viabilização das despesas de capital constantes do orçamento anual dos estados e do Distrito Federal que foram comprometidas pela crise econômica.

Na sequência, o PMAT será apresentado com mais detalhes e, nas próximas seções, serão discutidos os resultados do PMAT contratado pelo município de Santo André.

Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT

Inicialmente denominado Programa de Modernização da Administração Tributária, foi criado em 1997 para financiar projetos no âmbito da administração tributária dos municípios brasileiros. Em 1999, o escopo do financiamento foi ampliado para atender também às demandas pela modernização dos setores sociais básicos: saúde, educação e assistência social. Foi apenas em 2006 que o PMAT foi convertido em linha de financiamento, passando a fazer parte de forma permanente das atividades do BNDES.

O PMAT destina-se à melhoria da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de atuar na obtenção de mais recursos estáveis e não inflacionários e na melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços nas áreas de administração geral, assistência a crianças e jovens, saúde, educação e de geração de oportunidades de trabalho e renda (BNDES, PMAT – Guia para Operações com Mandatário, p. 4).

O PMAT é contratado diretamente com o BNDES quando o financiamento ultrapassa R\$ 10 milhões.³ Também pode ser contratado de forma indireta por meio de um Banco Mandatário, uma instituição financeira credenciada pelo BNDES.

O BNDES, dentro da linha do PMAT, financia até 90% do valor dos itens apoiáveis para municípios com população superior a 50 mil habitantes e até 100% para municípios com população inferior a 50 mil habitantes. As regras do Programa limitam a R\$ 60 milhões e a R\$ 36 por habitante os projetos de PMAT.⁴

São financiáveis os seguintes itens:

- Tecnologia de Informação e Equipamentos de Informática – TIE
- Capacitação de Recursos Humanos – CRH
- Serviços Técnicos Especializados – STE
- Equipamento de Apoio à Operação e Fiscalização – EAF

³ Esse valor foi recentemente modificado, pois o valor anterior de R\$ 6 milhões encontrava-se defasado.

⁴ Os limites anteriores eram R\$ 30 milhões e R\$ 18 por habitante.

- Infraestrutura Física – IEF

Não são considerados itens financiáveis:

- construção e reaparelhagem de escolas, unidades de saúde e de atendimento;
- obras de infraestrutura não relacionadas com a melhoria da eficiência da administração;
- programas de desligamento de servidores;
- aquisição ou arrendamento de bens imóveis;
- aquisição de máquinas e equipamentos usados;
- despesas de custeio;
- gastos com pavimentação e iluminação pública; e
- aluguel e *leasing* de equipamentos.

De 1998 a 2009, entre operações de PMAT aprovadas e contratadas, foram atendidos 366 municípios. A carteira total do PMAT é de R\$ 751,4 milhões, dos quais R\$ 572,5 milhões já foram desembolsados.

Tabela 1

	Nº de Operações	Valor Histórico (R\$)	Valor Desembolsado (R\$)
Operações – Total	400	751.442.113	572.524.604
Aprovadas	33	46.403.381	
Contratadas	367	705.038.732	572.524.604
Ativas	227	476.517.130	333.269.555
Ativas-utilizadas	100	129.309.265	133.160.904
Liquidadas	40	99.212.336	106.094.145

O PMAT atinge atualmente todas as regiões do Brasil. Como pode ser visto na Tabela 2, apenas cinco estados brasileiros não possuem municípios com PMAT. O estado de São Paulo possui o maior percentual de municípios com PMAT (número de municípios no estado com PMAT sobre o número total de municípios no estado).

Tabela 2

UF	Nº de Municípios na UF		Nº de Municípios com PMAT		% dos Municípios da UF com PMAT
	Nº	%	Nº	%	
SP	645	11,6	111	30,3	17,2
MT	141	2,5	22	6,0	15,6
PR	293	5,3	45	12,3	15,4
CE	184	3,3	24	6,6	13,0
SC	399	7,2	52	14,2	13,0
ES	78	1,4	9	2,5	11,5
RJ	92	1,7	10	2,7	10,9
AC	22	0,4	2	0,5	9,1
RO	52	0,9	3	0,8	5,8
RS	496	8,9	26	7,1	5,2
PE	185	3,3	7	1,9	3,8
MG	853	15,3	27	7,4	3,2
MS	78	1,4	2	0,5	2,6
PA	143	2,6	3	0,8	2,1
BA	417	7,5	8	2,2	1,9
PI	223	4,0	4	1,1	1,8
GO	246	4,4	4	1,1	1,6
AM	62	1,1	1	0,3	1,6
PB	223	4,0	3	0,8	1,3
MA	217	3,9	2	0,5	0,9
TO	139	2,5	1	0,3	0,7
RR	15	0,3		0,0	0,0
AP	16	0,3		0,0	0,0
RN	167	3,0		0,0	0,0
AL	102	1,8		0,0	0,0
SE	75	1,3		0,0	0,0
Total	5.563	100	366	100	6,6

Do ponto de vista populacional, a Região Sudeste tem o maior percentual de população atendida, ou seja, a soma da população dos municípios atendidos pelo PMAT na região sobre a soma da população de todos os

municípios atendidos pelo PMAT é maior na Região Sudeste do que nas demais regiões. No entanto, é preciso lembrar que alguns municípios, principalmente da Região Norte, concentram grande parte da população da região. Um exemplo é Manaus, o único município do estado de Amazonas que fez PMAT. Esse município sozinho representa 51,11% da população do estado. Os dados da coluna “% da pop. da UF” na Tabela 3 mostram o percentual da população atendida em relação à população do estado e da região. Um dado interessante a ser ressaltado é que 37% da população brasileira já foi atendida pelo PMAT.⁵

Tabela 3

UF	População da UF	População Atendida		
		Total	% da Pop. da UF	% do Total
Norte	14.623.317	4.415.566	30,20	6,51
AC	655.385	364.587	55,63	0,54
AM	3.221.940	1.646.602	51,11	2,43
RO	1.453.756	180.740	12,43	0,27
RR	395.725	-	-	-
PA	7.065.573	2.045.251	28,95	3,02
AP	587.311	-	-	-
TO	1.243.627	178.386	14,34	0,26
Nordeste	51.535.782	10.826.608	21,01	15,96
MA	6.118.995	1.187.186	19,40	1,75
PI	3.032.435	938.262	30,94	1,38
CE	8.185.250	3.749.732	45,81	5,53
RN	3.013.740	-	-	-
PB	3.641.397	821.766	22,57	1,21
PE	8.486.638	2.985.681	35,18	4,40
AL	3.037.231	-	-	-
SE	1.939.426	-	-	-
BA	14.080.670	1.143.981	8,12	1,69

(Continua)

5 População retirada da pesquisa de contagem populacional de 2007 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Na tabela não foi incluída a população do Distrito Federal.

Tabela 3

UF	População da UF	População Atendida		
		Total	% da Pop. da UF	% do Total
Centro-Oeste	10.767.490	1.886.593	17,52	2,78
MS	2.265.813	820.897	36,23	1,21
GO	5.647.035	139.768	2,48	0,21
MT	2.854.642	925.928	32,44	1,36
Sudeste	77.873.342	40.137.489	51,54	59,17
RJ	15.420.450	9.035.333	58,59	13,32
SP	39.827.690	23.547.872	59,12	34,71
MG	19.273.533	5.546.341	28,78	8,18
ES	3.351.669	2.007.943	59,91	2,96
Sul	26.733.877	10.568.427	39,53	15,58
RS	10.582.887	2.708.455	25,59	3,99
SC	5.866.487	2.798.934	47,71	4,13
PR	10.284.503	5.061.038	49,21	7,46
Total	181.533.808	67.834.683	37,37	100

Dos 26 estados brasileiros, 21 possuem municípios que estão na carteira do PMAT. O estado de São Paulo possui o maior número de participantes do programa, 111 municípios, o que representa 30,3% do total de 366 municípios atendidos pelo PMAT. Com relação aos desembolsos, o estado de São Paulo também é o líder, sendo isso apenas uma consequência do grande número de operações com municípios desse estado.

Tabela 4

UF	Valor Desembolsado (R\$)				
	Contratadas			Total	
	Ativa	Ativa-Utilizada	Liquidada	R\$	%
SP	155.079.758	52.763.380	38.818.535	246.661.673	43,1
MG	37.155.453	8.761.377	5.671.533	51.588.364	9,0
PR	28.511.267	6.212.837	11.454.910	46.179.014	8,1
RJ	37.444.195	3.927.589	1.176.480	42.548.265	7,4

(Continua)

Tabela 4

UF	Valor Desembolsado (R\$)				
	Contratadas			Total	
	Ativa	Ativa-Utilizada	Liquidada	R\$	%
SC	12.481.754	15.807.317	8.235.874	36.524.946	6,4
RS	14.841.916	14.174.159	2.837.337	31.853.413	5,6
ES	10.859.365	11.183.987	3.893.219	25.936.571	4,5
PE	4.975.857		10.697.085	15.672.942	2,7
CE	10.118.436	486.927		10.605.363	1,9
PB	7.917.645			7.917.645	1,4
PA	1.993.572		5.505.634	7.499.207	1,3
MT	3.341.172	4.029.089		7.370.260	1,3
MA	1.440.000		5.712.839	7.152.839	1,2
AM			6.765.641	6.765.641	1,2
BA	4.700.614	243.820	1.654.590	6.599.025	1,2
PI	272.384	2.330.668	3.670.467	6.273.518	1,1
AC	438.061	4.515.011		4.953.072	0,9
TO		3.166.117		3.166.117	0,6
MS		3.092.025		3.092.025	0,5
RO	1.558.109	1.248.278		2.806.388	0,5
GO	139.995	1.218.322		1.358.317	0,2
RR				-	0,0
AP				-	0,0
RN				-	0,0
AL				-	0,0
SE				-	0,0
Total	333.269.555	133.160.904	106.094.145	572.524.604	100

Estudo de caso: Prefeitura Municipal de Santo André

Evolução da arrecadação de Santo André

O objetivo deste estudo de caso é avaliar a eficácia do PMAT. Como dito na seção anterior, o estado de São Paulo concentra grande parte dos projetos PMAT. Santo André foi escolhido por ser um município paulista

com o projeto totalmente implementado, o que torna possível avaliar os impactos dos investimentos.

Com 667.891 habitantes e 174,38 km², o município de Santo André pertence à Região Metropolitana de São Paulo, mais especificamente à Região do ABC. O PMAT da Prefeitura Municipal de Santo André foi contratado em junho de 2000 e concluído no ano de 2004.

Tabela 5 | Projeto consolidado
(em R\$ mil)

Usos	Realizado	
	Valor	%
Tec. de Informação e Equip. de Informática	4.753,92	43%
Serviços Técnicos Especializados	4.943,15	44%
Capacitação de Recursos Humanos	775,21	7%
Equip. de Apoio à Operação e Fiscalização	-	0%
Infraestrutura Física	665,31	6%
TOTAL	11.137,59	100%
Fonte		
BNDES	8.364,27	75%
Prefeitura	2.765,32	25%

Fonte: Elaboração própria com base no 7º relatório periódico de progresso - PMAT - Prefeitura Municipal de Santo André

O Projeto de Santo André foi dividido em três áreas de atuação: Administração Tributária, Modernização Administrativa e Melhoria de Desempenho da Secretaria de Saúde. Com o objetivo de facilitar a verificação da eficácia do projeto, serão apresentados os dados apenas da área de Administração Tributária, que consumiu mais de 70% dos recursos do projeto.

Tabela 6 | Administração tributária
(em R\$ mil)

Usos	Realizado	
	Valor	%
Tec. de Informação e Equip. de Informática	3.198,98	41%
Serviços Técnicos Especializados	4.120,18	52%
Capacitação de Recursos Humanos	244,28	3%
Equip. de Apoio à Operação e Fiscalização	-	0%
Infraestrutura Física	288,79	4%
TOTAL	7.852,23	100%

Fonte: Elaboração própria com base no 7º relatório periódico de progresso - PMAT - Prefeitura Municipal de Santo André

Uma das consequências esperadas pela Prefeitura de Santo André era o aumento da arrecadação própria. As previsões feitas pelo município foram superestimadas (ver Anexo F), no entanto, tal fato não diminui a relevância da evolução da arrecadação que pode ser creditada à implementação do programa.

Analisando dados informados pelo município à base de dados Finanças do Brasil (Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional, podemos observar que, deflacionando-se pelo IGP-DI ou pelo IPCA,⁶ a maioria das rubricas apresentadas registrou crescimento. Esse fato é importante, pois demonstra uma expansão real anual da arrecadação e não apenas uma reposição inflacionária. Vale destacar que, após a conclusão do projeto em 2004, o processo de expansão da arrecadação se intensificou.

Tabela 7 | Evolução percentual anual das finanças municipais - 1999-2007

Santo André (SP)									
Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NOMINAL									
Soma	7	11	5	24	32	16	18	19	11
ISS*	13	9	10	4	27	11	18	10	16
IPTU*	1	8	11	53	53	22	14	7	3
ITBI*	4	27	18	20	(5)	7	32	1	23
Taxas	5	12	(68)	(7)	(30)	22	67	675	3
Rec. Dívida Ativa	24	6	107	39	20	14	25	(30)	60
PREÇOS DE 2007 (IGP-DI)									
Soma	(4)	(3)	(5)	9	8	6	12	17	6
ISS	1	(4)	0	(8)	3	1	11	9	10
IPTU	(10)	(5)	0	35	25	11	8	5	(2)
ITBI	(6)	12	7	6	(23)	(2)	25	(1)	18
Taxas	(6)	(1)	(71)	(18)	(43)	12	58	662	(2)
Rec. Dívida Ativa	12	(7)	87	22	(2)	4	18	(31)	52
PREÇOS DE 2007 (IPCA)									
Soma	2	3	(2)	14	15	9	11	15	11
ISS	8	2	3	(4)	11	4	11	6	16
IPTU	(4)	1	3	42	34	14	7	3	3

(Continua)

⁶ Respectivamente, Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna e Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Tabela 7 | Evolução percentual anual das finanças municipais - 1999-2007

Santo André (SP)									
Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ITBI	(0)	19	10	11	(18)	0	23	(3)	23
Taxas	(0)	5	(70)	(14)	(39)	15	57	644	3
Rec. Dívida Ativa	18	(1)	93	28	5	7	17	(33)	60

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra-STN

* ISS - Imposto sobre Serviços; IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

Arrecadação de Santo André comparada com os 5.294 municípios da Finbra

O Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponibiliza os dados da arrecadação dos municípios brasileiros desde o ano de 1993. Mediante a tabulação desses dados foi possível realizar a comparação entre o desempenho da arrecadação média dos 5.294 municípios e a arrecadação de Santo André.

A Finbra não é completa, sendo recorrente a constatação de municípios sem dados em alguns anos e com dados errados. A análise foi feita com base na média de arrecadação dos municípios que informaram dados à Finbra, não sendo feito nenhum tratamento estatístico para corrigir os possíveis erros e omissões da base.

A comparação do desempenho do município de Santo André com todos os demais municípios brasileiros visa expurgar da análise o crescimento generalizado de arrecadação que pode ser gerado, por exemplo, pelo crescimento econômico.

A comparação da evolução percentual anual da arrecadação de Santo André com os 5.294 municípios fortalece a hipótese de que o PMAT foi fundamental para o bom desempenho arrecadador de Santo André.

Como pode ser observado na Tabela 8, foram vários os anos em que Santo André aumentou a sua arrecadação em percentuais acima da média dos municípios brasileiros. O ano de 2005 revelou-se excelente comparativo (primeiro ano após o fim do projeto), e quatro das cinco rubricas analisadas mostraram resultado positivo. Observando a linha que descreve a evolução da soma das rubricas analisadas, vemos que Santo André apresenta de forma consistente crescimento acima da média na arrecadação.

Tabela 8 | Evolução percentual : Santo André > 5.294 municípios (média) 1999-2007

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Soma	SIM			SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
ISS	SIM				SIM				
IPTU				SIM	SIM	SIM	SIM		
ITBI		SIM	SIM	SIM			SIM		
Taxas	SIM	SIM				SIM	SIM	SIM	
Rec. Dívida Ativa	SIM		SIM	SIM	SIM		SIM		SIM

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra-STN

Arrecadação de Santo André comparada com amostra de 3.571 municípios

Em estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, *Perfil e evolução das finanças municipais – 1998-2007 (2008)*, visando extrair dados mais consistentes da Finbra, foi proposta uma amostra de 3.572 municípios (entre eles Santo André).

Utilizando essa amostra e comparando Santo André com os demais 3.571 municípios, obtiveram-se os dados da Tabela 9. Essa comparação, assim como a anterior, visa expurgar da análise o crescimento generalizado de arrecadação, porém utilizando uma amostra mais consistente.

Tabela 9 | Evolução percentual anual: Santo André > 3.571 municípios (média) 1999-2007

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Soma	SIM			SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
ISS	SIM				SIM				
IPTU		SIM		SIM	SIM	SIM	SIM		
ITBI		SIM	SIM				SIM		
Taxas	SIM	SIM				SIM	SIM	SIM	
Rec. Dívida Ativa	SIM		SIM	SIM	SIM		SIM		SIM

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra-STN

A comparação da evolução percentual anual da arrecadação de Santo André com a amostra de 3.571 municípios é bastante parecida com a anterior, sendo um pouco menos favorável para o município de Santo André.

Destaque novamente para o ano de 2005 que apresentou ótimo desempenho na arrecadação tributária, superando em quatro dos cinco itens o crescimento da média da amostra de 3.571 municípios.

Arrecadação de Santo André comparada com amostra de municípios paulistas

A comparação da evolução anual da arrecadação do município de Santo André com outros municípios pode estar viesada, pois a capacidade de arrecadação tende a se modificar de acordo com a região na qual o município está inserido. Na tentativa de superar esse problema, foi feita a mesma comparação dos dois itens anteriores com uma amostra contendo apenas os 636 municípios paulistas constantes na Finbra de 2007.

Tabela 10 | Evolução percentual anual: Santo André > 636 municípios (média) 1999-2007

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Soma	SIM			SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
ISS	SIM				SIM				
IPTU				SIM	SIM	SIM	SIM		
ITBI		SIM	SIM	SIM		SIM	SIM		
Taxas	SIM	SIM				SIM	SIM	SIM	SIM
Rec. Dívida Ativa	SIM		SIM	SIM	SIM	SIM	SIM		SIM

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra-STN

Durante o período de implementação do projeto (2000-2004), o município de Santo André apresentou na soma das rubricas taxas de crescimento anuais acima das taxas da média dos municípios paulistas em três dos cinco anos. De 2002 a 2006, Santo André aumentou a arrecadação acima dos demais municípios paulistas, revelando um período longo de bons resultados no comparativo.

Arrecadação de Santo André comparada com municípios com mais de 500 mil habitantes

Assim como características regionais costumam ser citadas como diferenciais na capacidade de arrecadação, a faixa populacional também pode

causar distorções para a análise comparativa. Para solucionar esse problema, foram selecionados 34 municípios que, assim como Santo André, possuem mais de 500 mil habitantes.

Tabela 11 | Evolução percentual anual: Santo André > 34 municípios - 1999-2007

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Soma	SIM			SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
ISS	SIM				SIM		SIM		SIM
IPTU		SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM		
ITBI		SIM	SIM	SIM			SIM		
Taxas	SIM	SIM				SIM	SIM	SIM	
Rec. Dívida Ativa	SIM		SIM	SIM	SIM		SIM		SIM

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra-STN

Como pode ser visto na Tabela 11, o desempenho de Santo André permanece muito bom nesse novo comparativo. A rubrica IPTU, por exemplo, teve aumento da arrecadação maior do que a média dos 34 municípios selecionados em seis dos nove anos analisados.

Dessa amostra de 34 municípios, foi feita uma nova comparação, utilizando-se apenas os municípios com mais de 500 mil habitantes das regiões Sul e Sudeste. Os resultados dessa comparação estão na Tabela 12.

Tabela 12 | Evolução percentual anual: Santo André > 18 municípios (média) 1999-2007

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Soma	SIM			SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
ISS	SIM				SIM		SIM		
IPTU		SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM		
ITBI		SIM	SIM	SIM			SIM		
Taxas	SIM	SIM				SIM	SIM	SIM	
Rec. Dívida Ativa			SIM	SIM	SIM		SIM		SIM

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra-STN

As mudanças nesse último comparativo são mínimas, continuando a valer todas as afirmativas feitas para o comparativo com o grupo de 34 municípios.

Conclusão

O BNDES atua no financiamento do setor público por meio do PMAT há mais de uma década. Entretanto, a avaliação dos impactos gerados pelo Programa ainda não é uma prática consolidada.

O objetivo deste trabalho é avaliar a eficácia do PMAT, ainda que de forma pouco elaborada. A avaliação restringiu-se à área de arrecadação tributária pois é a área que possui dados públicos de mais fácil acesso.

Por meio da comparação do desempenho da arrecadação de alguns itens componentes da receita municipal de Santo André com o desempenho de grupos de municípios, puderam-se observar indícios de melhoria no processo de arrecadação de Santo André.

As análises propostas são bastante superficiais e não têm o objetivo de afirmar que o aumento da arrecadação decorra exclusivamente do programa de modernização tributária implementado pelo Município. Na tentativa de expurgar da comparação aspectos regionais, populacionais e também relativos à credibilidade dos dados, foram apresentados quatro grupos distintos para comparação. Em todos os comparativos, a evolução da arrecadação de Santo André mostrou-se, em muitos momentos, mais efetiva do que a média dos grupos a que foi comparada.

Pode-se dizer, portanto, que a evolução da arrecadação tributária de Santo André apresenta índices melhores do que a média, podendo em parte esse resultado ser creditado à elaboração e à implementação do PMAT.

Anexo A

Evolução percentual anual das finanças municipais - 1999-2007 Amostra de 5.294 municípios (agregado)

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NOMINAL									
Soma	5	15	12	14	13	14	13	16	14
ISS	2	21	15	12	14	21	20	21	17
IPTU	22	10	11	15	16	12	9	10	9
ITBI	10	15	10	19	6	8	17	21	30
Taxas	(24)	8	7	7	10	(1)	6	3	6
Rec. Dívida Ativa	21	23	11	19	8	16	6	19	14
PREÇOS DE 2007 (IGP-DI)									
Soma	(6)	1	1	0	(8)	4	7	14	9
ISS	(9)	6	4	(1)	(7)	11	13	19	11
IPTU	9	(3)	0	2	(5)	2	3	8	4
ITBI	(1)	1	(0)	5	(14)	(2)	10	19	24
Taxas	(31)	(5)	(3)	(6)	(10)	(9)	(0)	1	1
Rec. Dívida Ativa	8	8	1	5	(12)	6	0	17	8
PREÇOS DE 2007 (IPCA)									
Soma	(0)	8	5	5	(1)	7	6	11	14
ISS	(3)	13	8	4	(1)	14	12	16	17
IPTU	16	3	4	6	1	5	2	5	9
ITBI	5	7	3	10	(8)	1	9	16	30
Taxas	(27)	1	1	(2)	(4)	(7)	(1)	(1)	6
Rec. Dívida Ativa	15	15	4	10	(6)	9	(1)	15	14

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra-STN

Anexo B**Amostra de 3.571 municípios (média)**

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NOMINAL									
Soma	4	12	12	14	12	14	13	15	14
ISS	2	18	15	12	14	21	19	20	16
IPTU	22	7	11	16	16	12	9	10	9
ITBI	10	11	7	24	4	8	17	21	30
Taxas	(25)	5	7	7	10	(1)	5	2	6
Rec. Dívida Ativa	20	19	10	20	6	17	5	21	11
PREÇOS DE 2007 (IGP-DI)									
Soma	(6)	(1)	1	0	(8)	5	6	13	8
ISS	(9)	4	4	(2)	(7)	11	12	18	11
IPTU	10	(6)	1	2	(6)	2	3	8	4
ITBI	(1)	(3)	(3)	9	(15)	(1)	10	19	23
Taxas	(33)	(7)	(3)	(6)	(11)	(9)	(1)	0	1
Rec. Dívida Ativa	8	5	0	6	(13)	7	(1)	19	6
PREÇOS DE 2007 (IPCA)									
Soma	(1)	5	4	5	(2)	7	5	11	14
ISS	(3)	10	8	3	(1)	14	11	15	16
IPTU	17	(0)	4	7	1	5	2	6	9
ITBI	5	3	(0)	14	(9)	2	9	16	30
Taxas	(29)	(1)	(0)	(1)	(4)	(7)	(2)	(2)	6
Rec. Dívida Ativa	15	12	3	11	(7)	9	(1)	16	11

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra - STN

Anexo C

Evolução percentual anual das finanças municipais - 1999-2007 Amostra de 636 municípios de São Paulo (média)

DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NOMINAL									
Soma	2	15	12	15	15	14	16	14	13
ISS	(1)	20	11	11	17	20	23	21	17
IPTU	31	13	11	17	16	11	10	8	8
ITBI	9	15	12	15	(1)	4	22	25	33
Taxas	(51)	2	13	13	28	9	10	(11)	(0)
Rec. Dívida Ativa	20	22	19	19	4	11	9	29	11
PREÇOS DE 2007 (IGP-DI)									
Soma	(9)	1	2	1	(6)	4	9	12	7
ISS	(11)	5	1	(2)	(5)	9	16	19	11
IPTU	17	(1)	1	3	(5)	1	4	6	3
ITBI	(2)	1	2	1	(20)	(5)	16	23	27
Taxas	(56)	(10)	2	(1)	4	(0)	4	(13)	(5)
Rec. Dívida Ativa	8	7	8	5	(15)	2	3	27	6
PREÇOS DE 2007 (IPCA)									
Soma	(3)	8	5	6	0	7	8	10	13
ISS	(5)	12	4	3	2	12	15	16	17
IPTU	25	5	4	8	1	4	3	3	8
ITBI	4	8	5	6	(14)	(3)	15	20	33
Taxas	(53)	(5)	5	4	12	3	3	(15)	(0)
Rec. Dívida Ativa	14	14	11	10	(9)	4	2	24	11

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra - STN

Anexo D

Evolução percentual anual das finanças municipais - 1999-2007
 Amostra de 34 municípios acima de 500 mil hab (média)

DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NOMINAL									
Soma	3	13	10	12	11	15	13	15	13
ISS	1	17	12	9	10	20	18	20	16
IPTU	33	7	10	15	16	12	9	10	8
ITBI	9	10	7	18	(2)	12	18	24	30
Taxas	(43)	5	6	5	18	3	5	(6)	7
Rec. Dívida Ativa	17	28	6	16	(2)	22	10	22	13
PREÇOS DE 2007 (IGP-DI)									
Soma	(8)	(1)	(0)	(2)	(10)	5	7	14	8
ISS	(9)	3	2	(4)	(10)	9	11	18	10
IPTU	19	(6)	(1)	1	(6)	2	3	8	3
ITBI	(2)	(4)	(3)	4	(20)	2	12	22	24
Taxas	(49)	(8)	(4)	(8)	(4)	(5)	(1)	(8)	1
Rec. Dívida Ativa	5	12	(4)	2	(20)	11	4	20	8
PREÇOS DE 2007 (IPCA)									
Soma	(2)	5	3	3	(3)	8	6	11	13
ISS	(3)	10	5	0	(4)	12	10	16	16
IPTU	27	0	2	6	1	5	2	6	8
ITBI	4	3	0	9	(14)	5	11	19	30
Taxas	(46)	(2)	(0)	(3)	3	(3)	(2)	(10)	7
Rec. Dívida Ativa	11	19	(1)	7	(15)	14	3	17	13

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra - STN

Anexo E

Evolução percentual anual das finanças municipais - 1999-2007
 Amostra de 18 municípios acima de 500 mil hab (média) - Regiões Sul e Sudeste
 (média)

DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NOMINAL									
Soma	3	11	9	12	12	15	13	16	14
ISS	1	16	10	8	10	19	17	22	16
IPTU	39	7	9	16	16	12	9	10	7
ITBI	8	9	9	18	(4)	11	18	25	32
Taxas	(53)	(1)	6	2	34	9	3	(12)	6
Rec. Dívida Ativa	26	24	5	16	(2)	16	13	31	12
PREÇOS DE 2007 (IGP-DI)									
Soma	(8)	(2)	(1)	(2)	(9)	5	6	14	8
ISS	(10)	2	0	(5)	(10)	9	10	19	11
IPTU	25	(6)	(1)	2	(5)	2	2	8	2
ITBI	(3)	(4)	(2)	4	(22)	1	11	22	25
Taxas	(58)	(13)	(4)	(10)	9	(1)	(2)	(13)	1
Rec. Dívida Ativa	13	9	(5)	2	(20)	6	6	28	7
PREÇOS DE 2007 (IPCA)									
Soma	(2)	4	2	3	(2)	8	5	11	14
ISS	(4)	9	3	(0)	(4)	12	10	17	16
IPTU	32	(0)	2	7	1	5	2	5	7
ITBI	3	2	2	9	(17)	4	10	20	32
Taxas	(55)	(8)	(1)	(6)	17	2	(3)	(15)	6
Rec. Dívida Ativa	20	16	(2)	7	(14)	9	6	25	12

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra - STN

Anexo F**Finanças municipais - 1999-2004: previsto – realizado
Santo André (SP)**

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004
R\$						
Soma	34.666.260	36.644.567	493.902	36.431.565	30.657.327	48.150.052
ISS	21.522.949	13.211.870	1.265.158	5.504.674	8.366.468	41.015.190
IPTU	0	9.965.963	4.567.696	(3.314.339)	(2.031.919)	(4.451.215)
ITBI	(359.354)	(58.838)	(1.772.103)	(3.697.031)	3.207.830	(1.704.278)
Taxas	12.111.120	12.396.132	(956.834)	1.455.408	3.866.248	1.318.322
Rec. Dívida Ativa	1.391.545	1.129.441	(2.610.015)	36.482.853	17.248.699	11.972.033
R\$ A PREÇOS DE 2007 (IGP-DI)						
Soma	75.180.238	69.850.872	853.074	55.438.485	37.990.811	54.540.143
ISS	46.676.522	25.184.105	2.185.200	8.376.548	10.367.796	46.458.399
IPTU	0	18.996.846	7.889.394	(5.043.482)	(2.517.970)	(5.041.945)
ITBI	(779.326)	(112.156)	(3.060.804)	(5.625.830)	3.975.170	(1.930.456)
Taxas	26.265.217	23.629.169	(1.652.659)	2.214.718	4.791.086	1.493.279
Rec. Dívida Ativa	3.017.825	2.152.909	(4.508.057)	55.516.531	21.374.729	13.560.866
R\$ A PREÇOS DE 2007 (IPCA)						
Soma	58.540.206	57.808.800	729.272	49.601.707	36.385.905	53.610.507
ISS	36.345.365	20.842.444	1.868.073	7.494.633	9.929.813	45.666.516
IPTU	0	15.721.849	6.744.445	(4.512.485)	(2.411.600)	(4.956.005)
ITBI	(606.834)	(92.821)	(2.616.604)	(5.033.521)	3.807.240	(1.897.551)
Taxas	20.451.801	19.555.574	(1.412.817)	1.981.544	4.588.689	1.467.826
Rec. Dívida Ativa	2.349.874	1.781.754	(3.853.825)	49.671.536	20.471.763	13.329.721

Fonte: Elaboração própria com base em Finbra - STN e 7º relatório periódico de progresso - PMAT - Prefeitura Municipal de Santo André

Referências bibliográficas

AFONSO, J.; ARAÚJO, E.; KHAIR, A. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. In: FIGUEIREDO, C.M.; NÓBREGA, M.. **Administração pública – direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 55-79

AFONSO, J.; CORREIA, C.; ARAÚJO, E.; RAMUNDO, J.; DAVID, M.; SANTOS, R.; Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n.10, p. 3-36, 1998.

BEZERRA, A. **Desafios e possibilidades do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT): a experiência do município de Santo André (SP)**. Brasília: ESAF, 2003.

BNDES. **Guia para Operações com Mandatário**, abr. 2009.

BNDES, **Administração pública**. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Administracao_Publica/> Acesso em: julho 2009.

COSTA, A.; LOCH, C.; SCHENINI, P.; SOUZA, D. **O setor público como agente de desenvolvimento: perspectivas de modernização da administração pública municipal**. Florianópolis: COBRAC, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, **Programa de modernização administrativa e tributária e dos setores sociais básicos – 7º relatório periódico de progresso**, 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Perfil e evolução das finanças municipais: 1998–2007**, 2008. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em: jun. 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil – Receita e despesa dos municípios**. 1998, 1999, 2000 e 2001. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em: jun. 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios**. 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em: jun. 2009.