

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**BRASIL**

**PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL  
DE LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS  
(PNAFM III)**

**(BR-L1377)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el Equipo del proyecto compuesto por: Luiz Villela (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Ana Lucia Paiva Dezolt (FMM/CBR), Jefe Alterno; Carlos Pimenta (IFD/FMM); Ana Calvo (IFD/FMM); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO), Leíse Estevanato (FMP/CBR); Marília Santos (FMP/CBR); Marcio Cracel y Luciana Pimentel (consultores); y Daniela do Nascimento (CSC/CBR); y Maria Lorena Kevish (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

## ÍNDICE

### RESUMEN DE PROYECTO

<b>I.</b>	<b>DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS .....</b>	<b>2</b>
	A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
	B. Objetivo, Componentes y Costos .....	9
	C. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados.....	11
<b>II.</b>	<b>ESTRUCTURA DE LA OPERACIÓN Y PRINCIPALES RIESGOS.....</b>	<b>11</b>
	A. Instrumentos Financieros.....	11
	B. Riesgos Medioambientales y Sociales.....	11
	C. Riesgos Fiduciarios.....	13
<b>III.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>13</b>
	A. Resumen de las Disposiciones para la Implementación .....	13
	B. Disposiciones para el Monitoreo y Evaluación .....	16

ANEXOS	
ANEXO I:	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
ANEXO II:	Matriz de Resultados
ANEXO III:	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	Plan de Ejecución Plurianual (PEP) <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39071976">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39071976</a>
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39045483">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39045483</a>
3.	Plan de Adquisiciones (PA) Inicial del Programa <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39049681">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39049681</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	Análisis Económico <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39045480">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39045480</a>
2.	Aplicación de la Metodología del Análisis de Riesgo en un taller con todos los actores involucrados <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39049673">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39049673</a>
3.	Arreglo Institucional y Mecanismo de Ejecución del Programa <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39045479">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39045479</a>
4.	Carta Consulta para la 3a Fase del PNAFM Aprobada por la COFIEX <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39048826">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39048826</a>
5.	Reglamento Operativo del Programa CCLIP-PROFISCO <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39048714">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39048714</a>
6.	Evaluación de la Estructura y del Desempeño del Sistema Tributario Brasileño, IDB-DP-265 <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37733219">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37733219</a>
7.	Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo de la 1a Fase I". <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2178545">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2178545</a>
8.	Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo de la 1a Fase II". <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35056329">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35056329</a>
9.	Lista de municipios candidatos a la 3ª Fase del PNAFM <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39071912">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39071912</a>
10.	Matriz de Problemas, Causas, Soluciones y Resultados <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054165">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054165</a>
11.	Informe de Evaluación Intermedia de la 2ª Fase (Lecciones Aprendidas) <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054074">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054074</a>
12.	Disertación de <i>Jocelino Demuner</i> , El Impacto del PNAFE en las Administraciones Tributarias Estatales <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37931113">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37931113</a>
13.	Evaluación Intermedia de la Línea de Crédito PROFISCO <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054088">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39054088</a>
14.	Secretaría del Tesoro Nacional (STN) 2012 <a href="http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais">http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais</a>
15.	Os Desafios da Governança Interfederativa <a href="http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403667081_ARQUIVO_Araujo_Suel_y_abcp_completo.pdf">http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403667081_ARQUIVO_Araujo_Suel_y_abcp_completo.pdf</a>

16. El Impacto de las Transferencias Constitucionales sobre el Comportamiento Fiscal de los Municipios  
[http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios/pasta-xviii-premio-tesouro-nacional-2013/xviii-premio-tn-monografias-premiadas-2013/mencaohonrosa-tema-1-rodolfo-f-r-da-costa/at\\_download/file](http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios/pasta-xviii-premio-tesouro-nacional-2013/xviii-premio-tn-monografias-premiadas-2013/mencaohonrosa-tema-1-rodolfo-f-r-da-costa/at_download/file)
17. Tax Me, But Spend Wisely The Political Economy of Taxes, Theory and Evidence from Brazilian Local Governments  
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39211754>

### SIGLAS Y ABREVIATURAS\*

ABRASF	<i>Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais</i>
BCB	Banco Central de Brasil
BM	Banco Mundial
CBA	Costo Beneficio
CAIXA	Caja Económica Federal
CC	Comisión de Crédito
CCLIP-PROFISCO	Línea de Crédito Condicional para el Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil
COFIEEX	Comisión de Financiamientos Externos
CGU	Contraloría General de la Unión
COGEB	Comité Gestor de la Red del PNAFM
COOPE	Coordinación de Programas y Proyectos
DEL	Documentos Estándar de Licitaciones
EAD	Educación a Distancia
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EER	Enlace Electrónico Requerido
ENAT	Encuentro Nacional de Administradores Tributarios
ENAP/MP	Escuela Nacional de Administración Pública del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión
ESAF/MF	Escuela de Administración de Hacienda del Ministerio de Hacienda
FPM	Fundo de Participación de los Municipios
FUNDEB	Fundo de Desarrollo de la Educación Básica
ICMS	Circulación de Mercancías
IPTU	Impuesto sobre la Propiedad Edilicia y Territorial Urbana
IPI	Productos Industrializados
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	Impuesto sobre la Renta
ISS	Impuesto sobre Servicios
IT	Ingresos Tributarios
ITBI	Impuesto sobre Transmisión de Bienes Inmuebles Inter-vivos
ITBR	Tributación de Impuestos, Transmisión de Bienes Inmuebles
LAI	Ley de Acceso a la Información
LPN	Licitación Pública Internacional

LOA	Ley Presupuestaria Anual
LPI	Licitación Pública Internacional
MOP	Manual Operacional del Programa
MF	Ministerio de Hacienda
NBCASP	Normas Brasileñas de Contabilidad Aplicadas al Sector Público
NFS-e	Factura Fiscal Electrónica de Servicios
PA	Plan de Adquisiciones
PIB	Producto Interno Bruto
PNAFE	Programa Nacional de Apoyo a la Modernización de la Administración Fiscal para los Estados Brasileños
PNAFM	Programa de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños
PMR	Project Management Report
POA	Plan Operacional Anual
PROFISCO	Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil
REDESIN	Red de Integración de Registros de Ministerio del Desarrollo
RFB	Secretaría de Ingresos del Gobierno Federal
ROP	Reglamento Operacional del Programa
SEEMP	Sistema de Elaboración, Ejecución, Monitoreo y Supervisión de Proyectos
SE/MF	Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda
SERPRO	Serviço Federal de Procesamento de Datos
SFCI	Secretaría Federal de Control Interno
SINTER	Servicios Notariales Registros de Inmuebles y Registros de Títulos
SPED	Sistema Público de Contabilidad Digital
STN/MF	Secretaría del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda
SUS	Sistema Único de Salud
TC	Transferencias Constitucionales
TIR	Tasa Interna de Retorno
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
UEM	Unidad de Ejecución del Proyecto a nivel Municipal
VPN	Valor Presente Neto

\* Las siglas y abreviaturas utilizadas en el documento mantienen su forma en portugués.

**RESUMEN DE PROYECTO**  
**BRASIL**  
**PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL DE LOS**  
**MUNICIPIOS BRASILEÑOS**  
**(PNAFM III)**  
**(BR-L1377)**

<b>Términos y condiciones financieras</b>					
<b>Prestatario:</b> República Federativa del Brasil			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)*</b>		
			<b>Periodo de amortización:</b>		24 años
			<b>Vida Promedio Ponderada Original:</b>		15,25 años
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Hacienda (MF)			<b>Período de gracia:</b>		6,5 años
			<b>Período de desembolso:</b>		6 años
<b>Fuente</b>	<b>Fases en US\$ millones</b>			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	**
	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>		
BID: Capital Ordinario (CO)	150,0	250,0	250,0	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
Local	16,7	25,0	25,0	<b>Comisión de crédito:</b>	**
Total	166,7	275,0	275,0	<b>Moneda:</b>	Dólares estadounidenses de la FFF del CO del Banco
<b>Esquema del programa</b>					
<b>Objetivo.</b> El objetivo general de esta 3ª de 5 Fases del Programa de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM) es incrementar la autonomía fiscal municipal por medio de la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los entes municipales.					
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso.</b> El primer desembolso de los recursos del financiamiento está condicionado a que el prestatario presente, en términos aceptables para el Banco, lo siguiente: (i) el Manual Operacional del Programa; (ii) el contrato a ser firmado entre el MF y la Caja Económica Federal (CAIXA), para que ésta actúe como co-ejecutora y agente financiero en el marco del Componente II del programa; (iii) el modelo de contrato de sub-préstamo que será firmado entre la CAIXA y cada municipio; y (iv) evidencia de la vigencia del Reglamento Operacional del Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil para la 3ª Fase (ver ¶3.6).					
<b>Excepciones a las políticas del Banco.</b> De manera semejante a lo previsto para la Fase 2ª del PNAFM, se propone para esta 3ª Fase una excepción parcial a las políticas de adquisiciones del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9), para que el MF pueda utilizar la legislación nacional para las contrataciones de obras, bienes y servicios (distintos a los de consultoría) por montos inferiores a los umbrales aplicables para la Licitación Pública Internacional (LPI). Por su parte, también se propone que los municipios sub-prestatarios puedan utilizar la legislación nacional para las adquisiciones de obras y bienes por montos inferiores a los umbrales aplicables para LPI, y para la contratación de consultores cuyo costo estimado sea menor que US\$1.000.000. En todos los casos deberán ser respetados los principios de competencia, economía, equidad, publicidad y debido proceso, y las demás disposiciones del capítulo 1 de las políticas de adquisiciones arriba mencionadas (ver ¶3.9). Tal como para Fase 2ª del PNAFM, se propone una excepción a lo previsto en el documento Préstamos Globales a Instituciones Financieras de Desarrollo, relativo al uso de recuperaciones (GP-30-1, del 7 de mayo de 1975) (ver ¶3.12).					
<b>El programa clasifica como:</b>	SEQ [ ]	PTI [ ]	Sector [ ]	Geográfica [ ]	% de beneficiarios [ ]

\* Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

\*\* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas aplicables del Banco.

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Aspectos macroeconómicos de Brasil.** El escenario macroeconómico de Brasil indica un nivel de riesgo moderado. La balanza de pagos presentó un déficit en transacciones corrientes de US\$49,3 mil millones en el periodo de enero a julio de 2014 que ha sido financiado por un flujo de la cuenta de capitales de US\$63,4 mil millones en el mismo periodo. Las reservas internacionales al final de julio de 2014 eran de US\$379 mil millones. Las proyecciones de crecimiento para 2014 han sido revisadas y se encuentran alrededor de 0,5%, variación menor a la registrada en 2013 (0,9%), mientras que se espera que la inflación continúe por encima de la meta del Banco Central de Brasil (BCB) (6,75%)<sup>1</sup>.
- 1.2 **Aspectos fiscales de los municipios.** Brasil es una República Federativa, con tres niveles de gobierno federal (Unión), estatal (26 estados y Distrito Federal), y municipal (5.564 municipios), todos con autonomía para ejercer sus competencias tributarias y definir y ejecutar sus políticas de gasto público. En la distribución de las competencias constitucionales tributarias, le compete a los municipios la tributación de los siguientes impuestos: Impuesto sobre la Propiedad Territorial y Urbana (IPTU), Impuesto sobre Servicios (ISS) de Cualquier Naturaleza e Impuesto sobre Transmisión de Bienes Inmuebles Inter-vivos (ITBI).
- 1.3 Además de los ingresos de la recaudación de estos impuestos, los municipios reciben transferencias constitucionales<sup>2</sup> provenientes de la recaudación de tributos federales y estatales<sup>3</sup>. El porcentaje de distribución de las transferencias federales se calcula en función de la población y la renta per cápita de los municipios. Las transferencias estatales se calculan en función del valor agregado en el municipio en relación al Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS). Los criterios de distribución de las transferencias constitucionales están determinados por ley, y su variación depende principalmente del ciclo macroeconómico, por lo que en los últimos años casi no se ha incrementado. Es importante mencionar que existe gran dependencia de la mayoría de los municipios a las transferencias del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), representando un promedio de recursos superior al 88% de los ingresos tributarios de los municipios<sup>4</sup>. Esto se debe a la debilidad institucional que socava la capacidad de recaudación de tributos municipales<sup>5</sup>. Estudios desarrollados indican que estas transferencias

---

<sup>1</sup> Estimación acumulada en 12 meses del Índice de Precios del Consumidor Amplio a septiembre de 2014.

<sup>2</sup> Las principales transferencias son: (i) Fondo de Participación de los Municipios (FPM), proveniente del prorrateo de los Impuestos sobre la Renta (IR), Productos Industrializados (IPI); (ii) 25% del Impuesto de Circulación de Mercancías (ICMS); y (iii) Fondo de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB).

<sup>3</sup> Para más información consultar la Evaluación de la Estructura y del Desempeño del Sistema Tributario Brasileño, IDB-DP-265 ([Enlace Electrónico Opcional \(EEO6\)](#)).

<sup>4</sup> [Secretaría del Tesoro Nacional \(STN\) 2012.](#)

<sup>5</sup> Ver detalles en "[Os Desafios da Governança Interfederativa](#)", página 5.

afectan negativamente el esfuerzo fiscal de los municipios brasileños<sup>6</sup>. Aumentar la recaudación propia municipal y mejorar la gestión del gasto es la manera de aumentar la autonomía fiscal de los municipios, disminuyendo la dependencia de estos en relación a las transferencias constitucionales<sup>7</sup>.

- 1.4 Por otro lado, para hacer un buen uso de esta recaudación propia adicional, es necesario mejorar la gestión del gasto. En este sentido, cerca del 40% del gasto público ya está predeterminado por la legislación nacional para el gasto de sanidad y educación. En promedio, el 40% se destina a otros gastos de nómina y pensiones. El restante es utilizado para los pagos de la deuda y otros gastos corrientes. En vista de la restricción en el gasto, es necesario que se utilicen estos recursos de la forma más eficiente posible.
- 1.5 **La modernización de los municipios.** En el período de 1997-1999, el Ministerio de Hacienda (MF), por medio de su Secretaría Ejecutiva y con el apoyo del Banco, desarrolló el Programa de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM), con un financiamiento de US\$1.100 millones. El programa tiene como objetivo contribuir a la estabilidad macroeconómica, por medio del equilibrio fiscal auto sostenido, apoyado por una política pública eficiente y transparente en la gestión del ingreso y gasto público.
- 1.6 El PNAFM fue originalmente formulado y aprobado para ser ejecutado en tres fases, cada una con una misma estructura de componentes, subcomponentes y productos, sin embargo contemplando municipios diferentes. En 2009, durante el proceso de aprobación de la 2ª Fase, para atender acuerdos de programación de la cartera del Banco en el país, se acordó ampliar de 3 a 5 el número de fases del PNAFM, manteniéndose el monto original total de US\$1.100 millones, así como la estructura de sus componentes, subcomponentes y productos.
- 1.7 La 1ª Fase fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 11 de agosto de 1999<sup>8</sup> por un monto de US\$300 millones, contempló 60 municipios y finalizó su ejecución el 31 de diciembre de 2012<sup>9</sup>. La 2ª Fase, con financiamiento de US\$150 millones, inició su ejecución el 29 de diciembre de 2009<sup>10</sup> y sus 22 municipios todavía se encuentran en fase final de ejecución, con fecha

---

<sup>6</sup> En el año 2012, la relación porcentual entre transferencias sobre ingresos corrientes es del 67.4%, mientras que la relación entre tributos propios sobre ingresos corrientes es de 20,3%. Ver [El Impacto de las Transferencias Constitucionales sobre el Comportamiento Fiscal de los Municipios](#).

<sup>7</sup> Ver Tax Me, But Spend Wisely The Political Economy of Taxes, Theory and Evidence from Brazilian Local Governments. ([EE017](#))

<sup>8</sup> Ver el resumen ejecutivo de la propuesta de préstamo de la 1ª Fase ([EEO7](#)). A pesar de ser aprobada en agosto de 1999, la ejecución de la 1ª Fase del programa tuvo su inicio efectivo en enero de 2002.

<sup>9</sup> La falta de experiencia de los municipios en las políticas de adquisición del Banco fue el principal motivo del retraso en la ejecución. Además, a pesar de esta fase haber sido aprobada por el Banco y por el Senado Federal en 1999, el contrato de préstamo fue formalizado el 18 de mayo de 2001 y su elegibilidad solamente fue otorgada en el año 2002. El atraso en la contratación y elegibilidad, sumada al cambio de gobierno federal en el 2003, provocó un gran retraso en iniciar la ejecución de la Fase.

<sup>10</sup> Ver el resumen ejecutivo de la propuesta de préstamo de la 2ª Fase ([EEO8](#)).

estimada de finalización en diciembre de 2015. Esta 3ª Fase, también de US\$150 millones y con una previsión de adhesión de aproximadamente 18 municipios<sup>11</sup>, tiene como propósito continuar el apoyo al fortalecimiento de la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños, incluyendo a los municipios que no participaron en las 1ª y 2ª Fases.

**Cuadro 1. Resumen de las tres primeras fases del PNAFM (US\$ Millones)**

Fases	Operación	# Municipios	Monto	Desembolsado	Inicio	Término
1ª	BR0286	60	300	100%	Ene. / 2002	Dic. / 2012
2ª	BR-L1252	22	150	67%	Dic. / 2009	Dic. / 2015*
3ª	BR-L1377	18	150	-	Ene. / 2015*	Dic. / 2020*
Total	-	100	600	-	-	-

\* Estimado

- 1.8 **La ejecución de la 2ª Fase del PNAFM.** En el informe semestral (junio 2014) PMR—*Project Management Report*, de la 2ª Fase se presentaron los resultados:

**Cuadro 2. Resultados 2ª Fase y Criterios de Elegibilidad para la 3ª Fase**

Metas	Resultados	Medios de verificación
<b>General</b>		
<b>1. Compromiso de los recursos.</b> 75% de recursos comprometidos.	<b>Cumplida.</b> 98,6%, US\$148 millones comprometidos hasta 2014.	Informe Semestral PMR (junio 2014)
<b>Componente I. Coordinación y asistencia técnica nacional</b>		
<b>2. Apoyo para la preparación y revisión de proyectos.</b> 6 sub-préstamos <sup>12</sup> contratados.	<b>Cumplida.</b> 22 subpréstamos contratados hasta 2014.	Informe Semestral PMR (junio 2014)
<b>3. Mejores prácticas en el área fiscal.</b> 2 eventos de difusión de mejores prácticas realizados.	<b>Cumplida.</b> 12 eventos de difusión realizados hasta 2014.	
<b>4. Programas de Educación a Distancia (EAD).</b> 2 programas de EAD implantados.	<b>Cumplida.</b> 4 EAD implantados hasta 2014.	
<b>Componente II. Fortalecimiento institucional municipal</b>		
<b>5. Potencial de recaudación propia.</b> 50% de diagnósticos realizados en relación a la cantidad total de municipios de la fase.	<b>Cumplida.</b> 81%, 18 diagnósticos realizados hasta 2014.	Informe Semestral PMR (junio 2014)
<b>6. Línea base para los cuatro ejes estructuradores del programa.</b> 50% de diagnósticos realizados.	<b>Cumplida.</b> 81%, 18 diagnósticos realizados hasta 2014.	

- 1.9 **Retos para el futuro**<sup>13</sup>. A pesar de los avances de la 2ª Fase del PNAFM, conforme se presentan en el Cuadro 2, todavía existen importantes retos a ser

<sup>11</sup> Los 18 municipios candidatos a la 3ª Fase fueron pre-seleccionados bajo los siguientes criterios: (i) población en su mayoría superior a 50.000 habitantes; (ii) presentación de proyecto pre-aprobado por la Unidad de Ejecución del Programa (UCP) (por orden de llegada a la UCP); (iii) disponibilidad de recursos de acuerdo con el orden de presentación del proyecto; y (iv) no hayan participado en las fases anteriores. En caso de que uno de los 18 proyectos no cualifique en el proceso final, el proyecto siguiente en la lista de espera lo remplazará. Existe un banco de proyectos aguardando financiación. Ver la lista de municipios candidatos a la 3ª Fase del PNAFM ([EEO9](#)).

<sup>12</sup> Subpréstamo se refiere al contrato de préstamo firmado entre un municipio y la Caja Económica Fiscal (CAIXA) hecho con base en un proyecto aprobado por la UCP.

<sup>13</sup> La Matriz de Problemas, Causas, Soluciones y Resultados ([EEO10](#)) detalla los retos presentados.

considerados para avanzar en materia de modernización de la gestión fiscal de los municipios brasileños. En este sentido, el mayor reto del PNAFM es mejorar la capacidad institucional de los municipios brasileños para incrementar los ingresos tributarios y mejorar la gestión del gasto público, reduciendo así la dependencia de las transferencias, aumentando su autonomía fiscal, además de garantizar que los ingresos adicionales que se generen sean gestionados de forma eficiente. Las principales causas están agrupadas en tres temas presentados a continuación:

- 1.10 **Deficiencia en los mecanismos de la gestión fiscal:** (i) ingresos, deficiencia en la atención al ciudadano, debido a que esta es realizada de forma fragmentada<sup>14</sup> y en el cobro de los impuestos municipales, debido a que las bases de datos municipales están desactualizadas y a la ausencia de herramientas de geo-procesamiento<sup>15</sup>; (ii) gastos, deficiencia en la gestión presupuestaria, financiera y contable, por la ausencia de herramientas automatizadas de apoyo<sup>16</sup>; (iii) gestión, deficiencia en la ejecución de las competencias municipales, debido a la inexistencia de programas continuos de capacitación técnica y gerencial<sup>17</sup> y en la gestión, monitoreo y evaluación de proyecto, debido a la falta de herramientas de apoyo y capacitación en el área de gestión de proyectos<sup>18</sup>; y (iv) automatización, baja automatización de los procesos de gestión municipal, por la falta de integración de sistemas y bases de datos municipales<sup>19</sup>.
- 1.11 **Deficiencia en la gestión de proyectos municipales:** (i) elevado tiempo en la elaboración de proyectos<sup>20</sup>, debido a la baja cultura de los municipios en planificación estratégica, así como a la ausencia de metodologías y herramientas tecnológicas de apoyo a la preparación de proyectos; (ii) elevado tiempo en la

---

<sup>14</sup> 6 de los 18 municipios cuentan con ventanilla única para atender problemas (e.g. estos municipios logran atender a un mismo contribuyente que tenga problemas en los tres impuestos en 30 minutos, mientras que los que no tienen ventanilla única, les lleva el 60 minutos) (fuente, UCP).

<sup>15</sup> 10 de los 18 municipios cuentan con registro multifuncional y sistema de geo-procesamiento. Los municipios que cuentan con ello, tienen el índice de actualización de la base catastral del 90% promedio, para el cálculo del impuesto predial; mientras que los otros presentan un índice del 50% (fuente, UCP).

<sup>16</sup> 5 de los 18 municipios cuentan con sistemas integrados de administración financiera. Los municipios que cuentan con ella, preparan sus informes de cierre de la contabilidad anual en un promedio de un mes, mientras que los otros, en un promedio de 5 meses (fuente, UCP).

<sup>17</sup> 10 de los 18 municipios cuentan con programas de capacitación implantada. De un total de aproximadamente 450 funcionarios en las áreas de gastos e ingresos de los 18 municipios, solamente el 55% reciben capacitación especializada (fuente, UCP).

<sup>18</sup> 10 de los 18 municipios cuentan con unidades de ejecución de proyectos implantadas. Los municipios que cuentan con ellas, logran preparar sus proyectos en un plazo promedio de 100 días, mientras que los otros en 150 días (fuente, UCP).

<sup>19</sup> 8 de los 18 municipios cuentan con infraestructura de tecnología de la información actualizada. Los municipios que no cuentan con ella, presentan un índice de riesgo del ambiente tecnológico del 60%, mientras que los otros presentan un riesgo del 30% (fuente, UCP).

<sup>20</sup> El tiempo medio de preparación y elegibilidad de los 22 proyectos contratados de la 2ª Fase fue de 120 días, con la implementación de un sistema informático de apoyo este tiempo puede ser reducido para 100 días.

ejecución de los proyectos municipales<sup>21</sup>, debido a baja capacidad institucional municipal en los procesos de adquisición y contratación, así como a la ausencia de herramientas tecnológicas de apoyo a la ejecución de proyectos; y (iii) deficiencia en el proceso de supervisión de los proyectos municipales, debido a las dificultades en los procedimientos de rendición de cuentas y generación de informes<sup>22</sup>, así como el insuficiente número de visitas técnicas realizadas por la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) del MF<sup>23</sup>.

1.12 **Limitaciones en la cooperación e integración entre los fiscos:** (i) bajo aprovechamiento de experiencias exitosas y lecciones aprendidas en el ámbito nacional y subnacional<sup>24</sup>, debido a la baja participación en foros o seminarios en temas tributarios en el ámbito subnacional, nacional e internacional por la UCP/MF y las Unidades de Ejecución del Proyecto a nivel Municipal (UEM); (ii) limitado conocimiento de los municipios sobre los problemas de la gestión fiscal municipal, debido a la insuficiente información disponible de estudios e informes sobre el tema<sup>25</sup>; (iii) baja articulación entre los municipios, en el intercambio de soluciones comunes en el nivel municipal, debido a la baja participación en eventos con este propósito<sup>26</sup>; y (iv) deficiencia en los instrumentos de gestión de la administración tributaria municipal, debido a la baja integración entre las bases de datos nacionales y municipales<sup>27</sup>.

1.13 **Alineación estratégica.** El programa contribuirá a la meta regional de instituciones para el crecimiento y el bienestar social establecida en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (CGI-9) (AB-2764) mediante la contribución al (i) incremento de la carga tributaria (Ingresos tributarios Municipales/ Producto Interno Bruto (PIB) municipal) para aproximarla a su nivel potencial; y (ii) aumento de ingresos municipales con el objetivo de incrementar el gasto municipal. Asimismo contribuirá a los productos: (i) sistemas integrados de administración financiera implantada y (ii) promoción de la autonomía fiscal de los municipios, a través de acciones dirigidas a temas relacionados al aumento en la recaudación propia y al aumento de la eficiencia del gasto público, tal como

---

<sup>21</sup> El índice de desempeño de la ejecución de los 22 proyectos de la 2ª Fase fue de 0,77 en el 5º de los 6 años de ejecución (2007-2012), con un % de desembolso de 64,26%. Este es un índice compuesto por dos porcentajes - porcentaje desembolsado del Componente II (64,26%) sobre el porcentaje de tiempo medio transcurrido en el 5º año de ejecución de los proyectos (83% = 5 años / 6 años).

<sup>22</sup> 14 de los 22 municipios de la 2ª Fase presentaron informes de progreso en los tiempos previstos.

<sup>23</sup> El número de visitas técnicas realizadas por la UCP/MF en la 2ª Fase fue de 40, una media de 2 por municipio. De acuerdo con la experiencia adquirida, el número ideal de visitas sería de 120.

<sup>24</sup> En la 2ª Fase del PNAFM, solamente hubo 2 participaciones de la UCP/MF y UEMs en foros nacionales e internacionales promovidos por el Encuentro Nacional de Administradores Tributarios (ENAT). De las 23 propuestas de modernización presentadas en estos foros solamente 5 fueron adoptadas por los municipios.

<sup>25</sup> En 4 años fueron producidos apenas 2 estudios en el ámbito del Componente I de la 2ª Fase del PNAFM.

<sup>26</sup> En la 2ª Fase del PNAFM fueron relanzados solamente 4 reuniones del Comité Gestor de la Red del PNAFM (COGEP), cuando el recomendado sería de por lo menos 3 por año (total de 12).

<sup>27</sup> Las bases de datos federales no están integradas con las municipales (eg: Tributación de Impuestos, Transmisión de Bienes Inmuebles (ITBR), Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana (IPTU)).

se define en el Matriz de Resultados. El programa está alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) en relación a: (i) la mejora de la prestación de servicios; (ii) la generación de ingresos; (iii) el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal; y (iv) el fortalecimiento y consolidación de los procesos de descentralización. El programa también está alineado con la Estrategia de País con Brasil (2012-2014) (GN-2662-1), cuyos objetivos estratégicos enfatizan: (i) la promoción del equilibrio fiscal sostenible en el ámbito subnacional; y (ii) la mejora de la eficiencia y calidad del gasto público.

- 1.14 **Lecciones aprendidas en las 1ª y 2ª Fases del PNAFM.** En la 1ª Fase se verificó que los municipios de menos de 1.000.000 habitantes presentaron un bajo rendimiento en la ejecución de proyectos, debido a su limitada capacidad institucional. Con esto, la 2ª Fase se centró en 22 municipios medianos y grandes. En la 2ª Fase se verificó que no se cumplieron los tiempos previstos en la preparación, ejecución y supervisión de proyectos<sup>28</sup> debido a deficiencias en el monitoreo de esos procesos. Por ello, en la 3ª Fase ha optado por fortalecer el Componente I con acciones que generen un mayor apoyo institucional para la obtención de mejores resultados en (i) la reducción del tiempo medio para la aprobación de los proyectos municipales por la UCP/MF; y (ii) la mejora en la preparación, ejecución y supervisión de proyectos con el uso del Sistema de Elaboración, Ejecución y Monitoreo de Proyectos (SEEMP).
- 1.15 **Lecciones aprendidas en otros programas subnacionales del Banco.** El Banco viene implementando diversos programas de modernización fiscal para los entes subnacionales, los cuales han sido calificados como exitosos. El presente programa es parte de un proceso de largo plazo del Banco de apoyo a estos temas, entre los cuales se destacan el Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal de los Estados Brasileños, PNAFE (980/OC-BR)<sup>29</sup> y varias operaciones del Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO) para los estados. Estas experiencias han generado importantes lecciones en temas fiscales<sup>30</sup>. El PNAFM aprovecha dichas experiencias<sup>31</sup>, lo que le ha valido el reconocimiento de las autoridades brasileñas (728/SE-MF) para seguir trabajando con el Banco en el fortalecimiento de la gestión fiscal.

---

<sup>28</sup> Informe de Evaluación Intermedia de la 2ª Fase (lecciones aprendidas) ([EEO11](#)).

<sup>29</sup> El PNAFE tenía características muy parecidas al PROFISCO, y ha logrado importantes avances en la modernización de la gestión fiscal en Brasil, según la Disertación de Jocelino Demuner, El Impacto del PNAFE en las Administraciones Tributarias Estatales ([EEO12](#)), en la cual demuestra en la página 79 que el PNAFE generó un incremento real de 8,01% en la recaudación del ICMS, lo que en el 2006 fue 11 veces superior a toda la inversión del PNAFE, de US\$500 millones.

<sup>30</sup> En la evaluación intermedia de la línea de crédito PROFISCO ([EEO13](#)) se identificó que en los 14 estados con proyectos PROFISCO en ejecución, la recaudación del ICMS en el período 2009-2012 creció 5,6% mientras el PIB aumentó 4,8%.

<sup>31</sup> Las principales lecciones aprendidas, que se han incorporado a la fase III son: (i) intensificación del intercambio horizontal de información por medio de redes de conocimiento para aumentar el uso de la eficiencia; (ii) utilización intensiva de tecnologías de la información para apoyar el proceso de modernización fiscal; y (iii) uso de las reglas nacionales de adquisiciones en los tres ámbitos del gobierno.

1.16 **Evidencias de experiencias exitosas de otros países a nivel subnacional.** El informe del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (BM), presenta los resultados en ciertas municipalidades de Filipinas y de los municipios de los estados de Paraná y Rio Grande del Sur en Brasil, a partir de un programa de fortalecimiento institucional de gestión fiscal. Este proyecto es muy similar al PNAFM, especialmente en relación a los objetivos de autonomía financiera y generación de ingresos locales (pág. 2 y 3 del informe), así como en las acciones de fortalecimiento contempladas en sus componentes (pág. 4 del informe). Como resultado, la recaudación del impuesto sobre la propiedad aumentó más rápidamente que en las municipalidades no participantes en el proyecto. En el periodo 1990-1996 los municipios filipinos que participaron del proyecto aumentaron un 86,8% la recaudación del impuesto sobre la propiedad en relación a la renta per cápita, mientras que la recaudación de los municipios que no participaron creció apenas un 31,9%<sup>32</sup>. En Brasil esta proporción fue de 547,1% y 434,7%, respectivamente (gráfico 2, pág. 3 del informe). El ensayo *Tax Me, But Spend Wisely* anteriormente citado, presenta los resultados de 330 municipalidades de Brasil beneficiadas por el Programa de Modernización de las Administraciones Tributarias (PMAT) implementado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. En él se muestra un incremento permanente del 11% de ingresos tributarios per cápita, y que este incremento se ha utilizado para aumentar la provisión de servicios públicos.

1.17 **Justificación de la 3ª Fase.** Conforme lo mencionado en la introducción del documento, desde el inicio de su concepción, uno de los objetivos del PNAFM estuvo centrado en la búsqueda del equilibrio fiscal de Brasil, para el cual es importante promover la sostenibilidad fiscal de sus entes subnacionales. En este sentido, la mejor forma para justificar que se está cumpliendo el objetivo, es presentando los resultados obtenidos en la 1ª Fase del PNAFM<sup>33</sup>. El Cuadro 3 señala el incremento de los Ingresos Tributarios (IT) de la 1ª Fase, que fue superior al crecimiento de un grupo control de 60 municipios con características similares, demostrando que el diseño de la intervención es exitoso. Por lo tanto, se justifica que el Banco siga apoyando a los demás municipios.

**Cuadro 3. Tendencia del crecimiento de los Ingresos Tributarios (IT)/Transferencias (TR)**  
PNAFM I (en millones de R\$)

Municipios	Ingresos Tributarios				Autonomía
	Fecha contrato	2011	Variación %	Promedio anual	Tendencia * IT / TR
<b>Grupo tratamiento (GT)</b>	7.550	12.461	65,05	13,08	1,16
<b>Grupo control (GC)</b>	9.434	14.073	49,17	9,31	0,91
<b>Diferencia</b>			16,33	3,77	0,25
* <b>Tendencia del crecimiento de los Ingresos Tributarios (IT) / Transferencias (TR)</b> GT – IT = 65% / Var. real TR = 56% , Índice = 1,16      GC – IT = 49% / Var. real TR = 45% Índice = 0.91					

<sup>32</sup> Ver [Experiencias exitosas de otros países a nivel subnacional](#).

<sup>33</sup> Ver [Evidencia exitosas de otros proyectos similares al PNAFM en Brasil](#).

## **B. Objetivo, Componentes y Costos**

- 1.18 El objetivo de la 3ª Fase es incrementar la autonomía fiscal municipal por medio de la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los entes municipales. Este objetivo contribuye directamente al alcance del objetivo general del PNAFM descrito en el ¶1.5.
- 1.19 El programa beneficiará a: (i) los gobiernos municipales con el aumento de la recaudación permitiendo la implementación de sus políticas públicas; y (ii) la población por la ampliación de los servicios prestados por los gobiernos municipales. La 3ª Fase del PNAFM está estructurada en dos componentes, el primero, de ámbito nacional, ejecutado por el gobierno federal y el segundo, de ámbito municipal, ejecutado por los gobiernos municipales. Los componentes y respectivos subcomponentes son:
- 1.20 **Componente I. Coordinación y asistencia técnica nacional (US\$16,47 millones).** Este componente busca apoyar acciones relacionadas con la integración, cooperación y evaluación en el ámbito nacional.
- 1.21 **Subcomponente de asistencia técnica a los municipios y supervisión de los proyectos.** Este subcomponente financiará básicamente: (i) la asistencia técnica y capacitación para los equipos municipales en las etapas de preparación, ejecución y supervisión de proyectos municipales elaborados en el sistema SEEMP y aprobados por la UCP; y (ii) serán desarrollados y ejecutados cursos de capacitación para funcionarios municipales usando herramientas y metodologías de ejecución de proyectos; y (iii) será desarrollado y ejecutado un plan de visitas técnicas de supervisión realizadas por la UCP a los municipios.
- 1.22 **Subcomponente de cooperación e integración entre los fiscos.** Este subcomponente financiará: (i) un programa de participación en reuniones de los grupos técnicos nacionales en el área fiscal<sup>34</sup>; (ii) estudios técnicos en las áreas de gestión, tributación, finanzas y gasto público municipal<sup>35</sup>, y sobre las experiencias del PNAFM y otros proyectos municipales; (iii) un programa de fortalecimiento e integración de la Comité Gestor de la Red del PNAFM (COGEP) con otras redes similares<sup>36</sup>; incluyendo temas de compras públicas, planificación estratégica, gestión de proyectos, portal de transparencia, Factura Electrónica de Servicios (NFS-e), entre otros; y (iv) el desarrollo e implantación de una base de datos de los bienes inmuebles en Brasil, Web Service de integración del Servicios Notariales Registros de Inmuebles y Registros de Títulos (SINTER) con la

---

<sup>34</sup> ENCAT – Encuentro de Administradores Tributarios; GEFIN – Grupo de Gestores de Finanzas Subnacionales; GDFAZ – Grupo de Desarrollo del Funcionario Hacendario, CIAT – Centro Interamericano de Administración Tributaria, CLAD – Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, etc.

<sup>35</sup> IPTU, ISS – Impuesto sobre Servicios, ITR – Impuesto sobre la Propiedad Territorial Rural,

<sup>36</sup> CONFAZ – Consejo Nacional de Política Hacendaria, ESAF – Escuela de Administración Hacendaria, STN – Secretaría del Tesoro Nacional, PGFN – Procuraduría General de la Nación, SEAIN – Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Planificación, entre otras.

Central Nacional de Registros de Inmuebles y la Central Nacional de Registros de Títulos y Documentos y Personas Jurídicas, administrada por la Secretaría de Ingresos del Gobierno Federal (RFB), con disponibilidad de acceso por los municipios<sup>37</sup>.

- 1.23 **Componente II. Fortalecimiento institucional municipal (US\$150 millones).** Este componente podrá financiar subpréstamos para proyectos municipales en<sup>38</sup>:
- 1.24 **Gestión fiscal integrada:** (i) planificación y modelo de gestión por resultados; (ii) gestión territorial a través de metodologías e instrumentos de planificación económica, social y urbana y elaboración y/o revisión del plan rector; (iii) redes de intercambio y aprendizaje; (iv) mecanismos de transparencia y comunicación con la sociedad y los programas de educación fiscal; (v) gestión de recursos humanos, políticas de personal y programas continuos de capacitación técnica y gerencial; y (vi) servicios de tecnología de información y comunicación, actualización del parque tecnológico.
- 1.25 **Administración tributaria y de lo contencioso fiscal.** (i) estudios económicos fiscales, planta de valores catastrales urbana/rural, y automatización de los procesos de recaudación, cobro administrativo, fiscalización, inteligencia fiscal y contencioso; (ii) registro de contribuyentes de Sistema Público de Registro Fiscal Digital (SPED); (iii) control espacial, para implantación de acciones de geo procesamiento y de bases de datos referenciados; y (iv) automatización de los procesos de cobro de la deuda activa, representación judicial y extra-judicial y control de deudores.
- 1.26 **Administración presupuestaria, financiera, contable, patrimonial y de control de la gestión fiscal.** (i) administración presupuestaria y financiera: automatización de los procesos de presupuesto, programación y ejecución presupuestaria-financiera, flujo de caja, control social del gasto público, sistemas de costos y gestión de la deuda pública; (ii) contabilidad patrimonial de acuerdo con la convergencia con las normas contables internacionales; (iii) administración de bienes muebles e inmuebles: gestión de logística y automatización, contratos y convenios; y (iv) control financiero y disciplinario: automatización de los procesos de control de los riesgos operacionales, auditoría, resultados, aspectos éticos y disciplinarios.
- 1.27 **Gestión, monitoreo y evaluación de proyectos** Apoyo a la evaluación y monitoreo de proyectos, en el ámbito administrativo, tributario y financiero.
- 1.28 **Evaluación económica.** El tipo de análisis realizado es de Costo-Beneficio (CBA). Para esto, fue seleccionado el resultado principal esperado del programa, que corresponde al incremento de la carga tributaria propia de los municipios de la 3ª Fase. El análisis de costo beneficio financiero del programa arroja una Tasa

---

<sup>37</sup> Estos incluirá datos del SINTER, ITR y de la Red de Integración de Registros de Ministerio del Desarrollo (REDESIN).

<sup>38</sup> La nota de pie 9 y los párrafos ¶3.4 y ¶3.5, proveen más información sobre la elegibilidad de los préstamos.

Interna de Retorno (TIR) del 26% y un Valor Presente Neto (VPN) de US\$65,8 millones en 10 años (2024), lo cual justifica la inversión. La tasa de descuento aplicada a los flujos netos de beneficios fue del 12% (EEO1). Los resultados de las simulaciones no modifican la decisión en relación a la viabilidad del programa, ya que para cada escenario el VPN se mantiene positivo y la TIR sigue siendo positiva y con un valor igual a 22% en el peor de los escenarios.

### C. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados

1.29 Al final de la 3ª Fase del PNAFM los resultados esperados más relevantes son<sup>39</sup>:

**Cuadro 4. Resultados Esperados para la 3ª Fase del programa**

Descripción	Línea de Base (2012)	Meta (2020)
<b>IMPACTO</b>		
1. Incremento de la tendencia de los ingresos tributarios en relación a la tendencia de las transferencias intergubernamentales <sup>40</sup> (% tendencia de los ingresos tributarios / % tendencia de los ingresos de transferencias intergubernamentales tributarios)	0,78% (2007-2011)	1,16% (2016-2020)
<b>RESULTADOS</b>		
1. Reducción del tiempo medio para la aprobación de los proyectos municipales por la UCP/MF (días)	120	100 (2017)
2. Aumento índice de desempeño de la ejecución de los proyectos municipales (% desembolso / % tiempo) en 5º año de ejecución.	0,77%	0,83% (2019)
3. Aumento % de municipios que presentan el informe de monitoreo de la ejecución en los tiempos previstos (cantidad de municipios que presenta informe en tiempo / Total de municipios)	63%	100%
4. Incremento real de los ingresos tributarios de los municipios en relación al promedio de los 5 años anteriores.	7,54% (2007-2011)	11,31% (2016-2020)

## II. ESTRUCTURA DE LA OPERACIÓN Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos Financieros

- 2.1 La selección de un instrumento multi-fase se justifica cuando se cuenta con un número grande de entidades beneficiarias, permitiendo la implementación progresiva de proyectos individuales, así como los ajustes que se hagan necesarios en base a las lecciones aprendidas de fases anteriores.
- 2.2 El monto total de esta 3ª de 5 Fases del PNAFM es de US\$166,7 millones, siendo US\$150 millones (90%) del financiamiento del Banco y US\$16,7 millones (10%) de la contrapartida local, tal como consta en el presupuesto global presentado en el Cuadro 5. Para tener acceso a los recursos de la 3ª Fase del PNAFM, los

<sup>39</sup> Ver Anexo II- Matriz de Resultados.

<sup>40</sup> Este indicador se toma como proxy de autonomía fiscal, a falta de la existencia de un indicador apropiado que también incluya el gasto. No obstante, la autonomía fiscal depende en mayor medida del ingreso que del gasto, dado que el alto nivel de rigidez presupuestaria en el gasto genera poco margen de cambio.

municipios deberán comprometerse con el aporte de contrapartida local del 10% del monto total de la respectiva operación de crédito<sup>41</sup>.

**Cuadro 5. Presupuesto global del PNAFM - 3ª Fase (US\$ millones)**

Categorías de inversión	Banco	Local	Total	%
<b>1. Administración del PNAFM</b>	<b>0,23</b>	<b>0,00</b>	<b>0,23</b>	<b>0,14</b>
1.1 Monitoreo y evaluación	0,23	0,00	0,23	0,14
<b>2. Componentes</b>	<b>149,77</b>	<b>16,70</b>	<b>166,47</b>	<b>99,86</b>
2.1 Coordinación y asistencia técnica nacional	14,77	1,70	16,47	9,86
2.2 Fortalecimiento institucional municipal	135,00	15,00	150,00	90,00
<b>3. Recursos no asignados<sup>42</sup></b>				<b>0,00</b>
<b>Total</b>	<b>150,00</b>	<b>16,70</b>	<b>166,70</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>90,00</b>	<b>10,00</b>	<b>100</b>	

- 2.3 **Programación de desembolsos.** Los desembolsos serán realizados en el plazo de seis años a partir de la fecha de entrada en vigor del contrato, de acuerdo con la programación de desembolsos presentada en el Cuadro 6:

**Cuadro 6. PNAFM - 3ª Fase. Programación de desembolsos (US\$ millones)**

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Total	%
<b>BID</b>	15,56	23,95	38,72	38,80	21,42	11,56	150,00	90
<b>Local</b>	2,84	2,84	2,84	2,84	2,84	2,50	16,7	10
<b>TOTAL</b>	<b>18,4</b>	<b>26,79</b>	<b>41,56</b>	<b>41,64</b>	<b>24,26</b>	<b>14,06</b>	<b>166,7</b>	
<b>%</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>	<b>15%</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>	<b>---</b>

- 2.4 **Elegibilidad para las 4ª y 5ª Fases.** Estas fases siguen la misma lógica del programa, contemplando componentes, productos y resultados idénticos a las fases anteriores, orientados a municipios que no participaron en el programa.

**Cuadro 7. Criterios de elegibilidad para las 4ª y 5ª Fase**

Indicador	Fases		Medios de verificación
	4ª	5ª	
1. <b>Compromiso de los recursos</b> —recursos (US\$150 Millones), a través de subpréstamos en relación al monto total (moneda local).	75%	75%	Contratos de subpréstamos
<b>Componente I - Coordinación y asistencia técnica nacional</b>			
2. <b>Apoyo para la preparación y revisión de proyectos</b> - proyectos de subpréstamo contratados.	15	15	Informe Semestral de progreso del programa
3. <b>Mejores prácticas en el área fiscal</b> —eventos de difusión.	6	6	
4. <b>Programas de Educación a Distancia (EAD)</b> —programas implantados.	3	4	
<b>Componente II – Fortalecimiento institucional municipal</b>			
5. <b>Potencial de recaudación propia</b> —diagnósticos realizados en relación a la cantidad total de municipios de la fase.	70%	70%	Informe Semestral de progreso del programa
6. <b>Línea de base para los cuatro ejes estructuradores del programa</b> diagnósticos realizados en relación a total de municipios de la fase.	70%	70%	

## B. Riesgos Medioambientales y Sociales

- 2.5 Según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), el programa clasifica en la Categoría C, por tratarse de una

<sup>41</sup> Las operaciones de crédito con los municipios será realizada por medio de la CAIXA.

<sup>42</sup> No se prevé imprevistos porque los contratos de subprestamos serán firmados de acuerdo con la disponibilidad de recursos del Componente II.

modernización institucional fiscal y no vislumbrar riesgos por impactos ambientales negativos (Anexo IV).

### **C. Riesgos del Programa**

- 2.6 El análisis de riesgos fue aplicado en reunión con los órganos involucrados en la ejecución del programa<sup>43</sup>. Los principales riesgos se clasifican como medios; conforme se detalla a continuación:
- 2.7 **Fiduciario.** El riesgo de que ocurran retrasos en los procesos de licitación con posible perjuicio al cronograma de ejecución establecido es medio, debido a:
- a. **Componente I.** Bajo conocimiento de los ejecutores en las políticas de selección de consultores. Este riesgo será mitigado con: (i) la creación de una comisión especial de licitación en la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda para utilización de las políticas de los organismos internacionales; (ii) la capacitación de los equipos involucrados en las políticas de adquisición del Banco; y (iii) la inclusión en el diseño del programa de la posibilidad de contratación de escuelas e instituciones de investigación del gobierno y del uso de contratación directa de empresas públicas federales.
  - b. **Componente II.** Bajo conocimiento de los municipios en las políticas del Banco. Este riesgo será mitigado a través de la autorización para el uso de la legislación nacional en las adquisiciones y contrataciones realizadas por los municipios con recursos de los subpréstamos.
- 2.8 **Gestión pública y gobernabilidad:** Componente II. Se califica como medio el riesgo de que ocurran retrasos en la ejecución de los proyectos municipales, debido a posibilidad de cambio de administración con reducción de la prioridad otorgada a los proyectos municipales, considerando que habrá elecciones en 2016. Este riesgo será mitigado con la expedición de un decreto de designación del equipo de proyecto por el alcalde por el tiempo de ejecución previsto.

## **III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ADMINISTRACIÓN**

### **A. Resumen de las Disposiciones para la Implementación**

- 3.1 El prestatario es la República Federativa de Brasil y el Organismo Ejecutor será el Ministerio de Hacienda, el cual actuará por intermedio de la UCP creada dentro de la Coordinación General de Programas y Proyectos de Cooperación (COOPE)<sup>44</sup> de la Secretaría Ejecutiva del citado Ministerio. A su vez, la Caja Económica Federal (CAIXA) actuará como co-ejecutora y agente financiero para el componente II del programa, bajo la coordinación general de la COOPE.
- 3.2 Las principales funciones de la UCP/MF incluyen: (i) llevar a cabo la ejecución, monitoreo, evaluación, informes de progreso y financieros del programa, así

---

<sup>43</sup> Incluyendo la Secretaría Ejecutiva (SE/MF), Secretaría del Tesoro Nacional (STN/MF), Contraloría General de la Unión (CGU), Secretaría de Asuntos Internacionales (SEAIN/MP), CAIXA y de dos municipios.

<sup>44</sup> La COOPE es el órgano en el Ministerio de Hacienda que coordina todos los proyectos de modernización.

- como apoyar a las auditoría externas; (ii) apoyar en la elaboración de los proyectos municipales; y (iii) coordinar con la CAIXA en la aprobación, elegibilidad, desembolso y rendición de cuentas de los proyectos municipales. La CAIXA, además de la funciones de coordinación con la UCP/MF, será responsable por firmar los contratos con los municipio, así como realizar los pagos a los proveedores de bienes y servicios en el ámbito de los proyectos municipales, prestando cuentas de estas actividades a la UCP/MF.
- 3.3 **Subprestatarios y ejecutores de proyectos dentro del Componente II.** De igual manera que para la 2ª Fase de PNAFM, el prestatario, a través de la CAIXA, podrá utilizar los recursos destinados al Componente II para conceder sub-préstamos a los municipios participante del programa<sup>45</sup>. Los municipios actuarán como sub-prestatarios y como organismos ejecutores de los proyectos respectivos, por medio de las secretarías municipales, en especial de las Secretarías de Finanzas. Los municipios implementarán los proyectos a partir de una UEM creada en cada municipio para la ejecución del proyecto respectivo.
- 3.4 **Elegibilidad, contratación y desembolsos para los sub-préstamos de los municipios.** Sera adoptada la misma mecánica aprobada para la 2ª Fase del PNAFM, cuyos detalles están descritos es los párrafos 5.2 al 5.4 del Anexo III.
- 3.5 **Reglamento Operacional del Programa (ROP-PNAFM) y el Manual Operacional del Programa (MOP) PNAFM.** El programa se regirá por un ROP-PNAFM previamente aprobado por el Banco. El ROP-PNAFM incluirá los criterios de elegibilidad de los sub-prestatarios de los proyectos y de los productos financiables. El ROP-PNAFM describe detalladamente las responsabilidades, funciones y atribuciones de la UCP/MF y de la CAIXA. Por su parte, los procedimientos operacionales, los términos y condiciones financieras de los sub-préstamos y las atribuciones de las UEMs se regirán por el MOP-PNAFM que será aprobado por el Banco y por la UCP/MF.
- 3.6 **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso que el prestatario presente, en términos aceptables para el Banco, lo siguiente: (i) el MOP; (ii) el contrato a ser firmado entre el MF y CAIXA, para que ésta actúe como co-ejecutora y agente financiero en el marco del Componente II; (iii) el modelo de contrato de sub-préstamo que será firmado entre la CAIXA y cada municipio; y (iv) evidencia de la vigencia del ROP-PNAFM para la 3ª Fase.**
- 3.7 **Definición de criterio de conversión de los gastos efectuados en moneda local a dólares estadounidenses (US\$).** Se aplicará el mismo tipo de cambio utilizado para la conversión de los recursos desembolsados en dólares de los Estados Unidos de América a la moneda del país del Prestatario. En este caso, para efectos del reembolso de gastos con cargo al Financiamiento y del reconocimiento de

---

<sup>45</sup> El Banco aceptara como rendición de cuentas los desembolsos realizados por la Unidad Ejecutora a la Caixa Económica Federal. Ver punto 7.6 del Anexo III.

gastos con cargo a la contrapartida local, se aplicará el tipo de cambio vigente en la fecha de presentación de la solicitud al Banco.

- 3.8 **Estados financieros auditados.** El programa será auditado por la Contraloría General de la Unión (CGU). Los estados financieros auditados se presentarán anualmente al Banco con corte al 31 de diciembre de cada año dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio calendario a partir de aquel en que se inicien los desembolsos del financiamiento, incluyendo revisión de procesos de desembolsos y de adquisiciones. La revisión de la documentación de soporte de los gastos efectuados será realizada de forma ex-post, por la CGU.
- 3.9 **Adquisición de bienes, obras y servicios (de consultoría y distintos a los de consultoría).** De manera semejante a lo previsto para la Fase 2ª del PNAFM<sup>46</sup>, se propone para esta 3ª Fase una excepción parcial a las políticas de adquisiciones del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9), para que el MF pueda utilizar la legislación nacional para las contrataciones de obras, bienes y servicios (distintos a los de consultoría) por montos inferiores a los umbrales aplicables para la Licitación Pública Internacional (LPI).<sup>47</sup> Por su parte, también se propone que los municipios sub-prestatarios puedan utilizar la legislación nacional para las adquisiciones de obras y bienes por montos inferiores a los umbrales aplicables para LPI, y para la contratación de consultores cuyo costo estimado sea menor que US\$1.000.000. En todos los casos deberán ser respetados los principios de competencia, economía, equidad, publicidad y debido proceso, y las demás disposiciones del capítulo 1 de las políticas de adquisiciones arriba mencionadas.
- 3.10 La justificación de la excepción descrita es la misma que la de la 2ª Fase, y se basa en la experiencia de la 1ª Fase, donde quedó demostrado que la obligación de que los municipios utilicen normas y procedimientos del Banco en materia de adquisiciones y contrataciones (diferentes de las utilizadas normalmente por los municipios), crea a éstos conflictos de interpretación jurídica, dificultades de aceptación de los documentos de licitación por el control interno y externo al que están sometidos los municipios, aumenta la burocracia y genera inseguridad jurídica, con la consiguiente reducción en la capacidad de ejecución de los municipios y el flujo de desembolsos.
- 3.11 **Contratación directa.** Tal como se previera en la 2ª Fase, y de conformidad con el ¶3.8 (a y d) del documento GN-2350-9, el Banco podrá autorizar la contratación directa de<sup>48</sup>: (i) la Escuela de Administración de Hacienda del MF; (ii) la Escuela Nacional de Administración Pública del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, para la provisión de servicios de capacitación de personal de la administración pública federal o municipal; (iii) escuelas de gobierno o de hacienda para la provisión de servicios de capacitación cuando el Banco determine que la respectiva escuela tiene capacidad

---

<sup>46</sup> Esta excepción fue aprobada por el Directorio desde la 2ª Fase del PNAFM (2248/OC-BR).

<sup>47</sup> Excepción parcial idéntica a la autorizada por el Banco en Programa de Modernización Integrada del Ministerio de Hacienda (3142/OC-BR), cuya ejecución está a cargo de la misma unidad ejecutora.

<sup>48</sup> Se estima que el costo total de estas contrataciones será inferior a 3% del total del financiamiento.

para la prestación de los servicios y sus costos son compatibles con el mercado; y (iv) el *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, del *Serviço Federal de Processamento de Dados*, y de la *Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais* (ver justificación Anexo III<sup>49</sup>).

- 3.12 **Uso de los recursos provenientes de la amortización de los sub-préstamos.** Tal como para la Fase 2ª del PNAFM, se propone una excepción a lo previsto en el documento Préstamos Globales a Instituciones Financieras de Desarrollo, relativo al uso de recuperaciones (GP-30-1, del 7 de mayo de 1975). Esta excepción permite excluir el requerimiento de que el prestatario reinvierta los recursos de las recuperaciones de los sub-préstamos en nuevos proyectos semejantes a los financiados por el programa, puesto que: (i) las condiciones del préstamo al prestatario serán, en lo que sea pertinente, transferidas a los sub-préstamos, incluso en lo que sea compatible a período de gracia y amortización; (ii) la tasa de cambio a ser utilizada no generará variaciones cambiarias; y (iii) el Gobierno no lleva contabilidad especial que permita determinar excedentes en su sistema contable y financiero.

## **B. Disposiciones para el Monitoreo y Evaluación**

- 3.13 **Monitoreo.** El objeto del monitoreo es detectar los factores que facilitan o impiden que un producto alcance sus resultados. El monitoreo de la 3ª Fase del programa estará basado en la Matriz de Resultados, en la programación de actividades, en el detalle de la ejecución físico y financiero de los productos que constan en los informes semestrales de progreso, los procedimientos de la metodología de apoyo a la preparación y supervisión de proyectos, y en las descripciones de adquisiciones y contrataciones que constan en el Plan de Adquisiciones<sup>50</sup>. El prestatario presentará informes semestrales de progreso.
- 3.14 **Evaluación.** La 3ª Fase será evaluada con base en 3 metodologías<sup>51</sup>: (i) reflexiva, será realizada a cada 2 años, conforme a las metas y los respectivos indicadores anuales de los productos y resultados que integran la matriz de resultados del programa; (ii) económica ex post, será realizada al término de la fase, para verificar el rendimiento financiero del programa, siguiendo una metodología comparable a la utilizada en la preparación del programa<sup>52</sup>; y (iii) impacto ex post, será realizada al término de la fase, siguiendo los principios de diferencias en diferencias, para medir la diferencia de los resultados entre el grupo de municipios fortalecidos por el programa con un grupo de control de municipios que no tuvo el tratamiento anterior. Las evaluaciones económica y de impacto serán realizadas una única vez, cuando se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo. La última evaluación reflexiva seguirá el mismo criterio.

---

<sup>49</sup> GN-2350-9 (¶3.10): a) servicios que constituyen continuación natural de los realizados anteriormente por la entidad; y d) cuando una firma está calificada o tiene experiencia de valor excepcional para los servicios.

<sup>50</sup> El monitoreo será ejecutado por el personal de la UCP; no surgen costos (ver [EE Requerido-EER3](#)).

<sup>51</sup> Los costos de las 3 evaluaciones son US\$180 mil y serán financiados con recursos del préstamo. Será responsabilidad de la UCP coordinar la realización de las evaluaciones (ver [EER3](#)).

<sup>52</sup> El objetivo de la evaluación ex post es verificar si las estimaciones que justifican el financiamiento por parte del Banco se mantuvieron en el período subsiguiente.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<b>I. Alineación estratégica</b>			
<b>1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID</b>		<b>Alineado</b>	
Programa de préstamos			
Metas regionales de desarrollo	i) Índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial y ii) Gasto público administrado en forma descentralizada como porcentaje del gasto público total.		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	i) Sistemas financieros públicos implementados o renovados y ii) Gobiernos municipales o subnacionales de otro tipo que reciben apoyo.		
<b>2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país</b>		<b>Alineado</b>	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2662-1	i) Reducir las disparidades y desigualdades institucionales entre las administraciones tributarias brasileñas y promover la cooperación e integración de los fiscos en los tres niveles de gobierno; ii) Promover el equilibrio fiscal sostenible en el ámbito subnacional; y iii) Mejorar los programas de educación y ciudadanía fiscal y las iniciativas de transparencia e interlocución con la sociedad.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2756-2	La operación está incluida en el Programa de Operaciones de 2014.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>			
	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.0		10
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	<b>8.1</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
3.1 Diagnóstico del Programa	1.8		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7		
<b>4. Análisis económico ex ante</b>	<b>8.5</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	0.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>	<b>7.4</b>	<b>33.33%</b>	<b>10</b>
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	4.9		
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>			
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación			
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>			
<b>El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales</b>			
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)	Sí	Administración financiera: i) Presupuesto, ii) Tesorería, iii) Contabilidad y emisión de informes y iv) Control externo. Adquisiciones y contrataciones: i) Sistema de Información, ii) Método de compra, iii) Contratación de consultor individual y iv) Licitación pública nacional.	
No-Fiduciarios	Sí	i) Sistema Nacional de Planeación Estratégica y ii) Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.	
<b>La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:</b>			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
<b>Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto</b>			
<b>La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.</b>			

Los principales problemas de capacidad institucional que afectan a los municipios brasileños para incrementar los ingresos tributarios y mejorar la gestión del gasto público han sido identificados, así como sus determinantes. El POD no cuantifica satisfactoriamente la magnitud en la que los principales problemas pueden ser explicados por los factores determinantes identificados. El proyecto aporta cierta evidencia respecto a la validez interna de las soluciones propuestas. Sin embargo, hace falta evidencia empírica para reforzar la validez externa de la intervención.

La matriz de resultados incluida en el POD presenta algunos problemas en la definición de indicadores de impacto y de producto. Presenta también ciertas limitaciones en el establecimiento de las líneas de base y las metas, derivadas de los problemas señalados en los párrafos precedentes. Todo lo anterior puede dificultar entre otros aspectos un adecuado monitoreo del proyecto.

El proyecto propone una evaluación de impacto mediante el método de diferencias en diferencias, aunque no especifica con claridad por qué es adecuado para la evaluación, y cuál es la razón para haber descartado otros métodos alternativos. Así mismo, falta un análisis que justifique el criterio de selección de los municipios, y como se resolverá el sesgo de selección. El anterior problema se ve en cierta manera aumentado por las limitaciones observadas en la definición del grupo de control. Además, no se aporta el conocimiento existente sobre evaluaciones previas con validez externa.

Por último, la calificación de riesgo general del programa es media. Se observa que algunas de las medidas de mitigación no presentan indicadores de seguimiento adecuados.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo de la 3ª Fase del Programa:</b>	El objetivo general de la 3ª fase del PNAFM es incrementar la autonomía fiscal municipal por medio de la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los entes municipales.
---	---

**IMPACTOS ESPERADOS**

Indicador de Resultado	Unidad de medida	Línea de Base <sup>1</sup>	Meta <sup>2</sup> (2020)	Fuente/Medios de Verificación	OBSERVACIONES
<b>IMPACTO: Incremento de la tendencia de los ingresos tributarios en relación a la tendencia de las transferencias intergubernamentales (promedio de 5 años)</b>					
% tendencia de los ingresos tributarios / % tendencia de los ingresos de transferencias intergubernamentales	Índice	0.78 (2007-2011)	1.16 (2016-2020)	Sistema del Tesoro Nacional	Valores en R\$ millones. Tendencia de los ingresos tributarios (2007-2011) = 40,96% (R\$ 1,734 – R\$ 2,445) Tendencia de los ingresos de transferencias intergubernamentales (2007-2011) = 52.31% (R\$ 2,125 – R\$ 3,236)

**RESULTADOS ESPERADOS**

Indicador de Resultado	Unidad de medida	Línea de Base	Meta Intermedia	Meta (2020)	Fuente/Medio de Verificación	OBSERVACIONES
<b>RESULTADO 1.: Reducción del tiempo medio para la aprobación de los proyectos municipales por la UCP/MF</b>						
Tiempo medio de elegibilidad por la UCP de los proyectos	días	120 (2011)	100 (2017)	100	Informe del Sistema de Elaboración, Ejecución y Monitoreo de Proyectos (SEEMP) de la UCP	Aumento de productividad por automatización del proceso de preparación y aprobación de los proyectos (Sistema SEEMP)

<sup>1</sup> Las líneas de base de los indicadores de impacto, resultado y producto fueron calculadas con base en los datos de los 18 municipios candidatos a la 3ª fase del Programa: Abreu e Lima/PE, Alfenas/MG, Anápolis/GO, Aparecida de Goiânia/GO, Bertioga/SP, Campo Maior/PI, Catanduva/SP, Hortolândia/SP, Ilhéus/BA, Itabaiana/SE, Jaraguá do Sul/SC, Niterói/RJ, Paragominas/PA, Parnaíba/PI, Rio Grande/RS, Porto Alegre/RS, Tubarão/SC, E Varginha, MG.

<sup>2</sup> En base a los resultados de la Fase 1, se prevé un incremento adicional real anual de 3.77% de los ingresos tributarios de la fase 3. Lo que en 5 años será de 18,85%, incrementando el promedio de los ingresos tributarios hasta el 59,81% (40.96% + 18.85%). Las metas de impacto y de resultados fueron estimadas con base en los resultados alcanzados por los 60 municipios participantes de la 1ª fase del PNAFM.

Indicador de Resultado	Unidad de medida	Línea de Base	Meta Intermedia	Meta (2020)	Fuente/Medio de Verificación	OBSERVACIONES
<b>RESULTADO 2.: Aumento del índice de desempeño de la ejecución de los proyectos municipales en el 5º año de ejecución del Programa</b>						
% desembolsado del Componente II / % de tiempo transcurrido de los proyectos municipales en el 5º año de ejecución	Índice	0,77 (2014)	1,0 (2019)	1,0	Informe del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI)	Línea de base: 0.77 = 64,26% desembolsado. / 83%. (% del tiempo transcurrido en 5 años en relación a 6años). La línea de base fue calculada en base a la ejecución de la fase 2. Se espera que en la fase 3 se mejore esta relación (de 0,77 a 0,83).
<b>RESULTADO 3.: Aumento del porcentaje de municipios que presentan el informe de monitoreo de la ejecución en los tiempos previstos</b>						
Cantidad de municipios presentando informes en el tiempo previsto / Total de municipios	%	63 (2014)		100	Informe del Sistema SEEMP	Informes incorporados al sistema SEEMP
<b>RESULTADO 4: Incremento real de los ingresos tributarios de los municipios en relación al promedio de los 5 años anteriores.</b>						
Ingresos Tributarios en valores reales (promedio)	%	7,54% (2007-2012)		11,31% (2016-2020)	Sistema del Tesoro Nacional	Línea de base: Total ingresos tributarios 2005 = R\$1.7 mil millones (MM) Total ingresos tributarios 2012 = R\$2.7 mil millones (MM). El incremento de 3.77% en base a la evaluación de la fase 1.

### PRODUCTOS

Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta Final	Fuente/Medio de Verificación	Observaciones
<b>COMPONENTE I: Coordinación y asistencia técnica nacional</b>											
1. Proyectos estandarizados con preparación automatizada (sistemas SEEMP Web)	Proyectos	0	8	10					18	Informe de progreso de la UCP basado en informe de aprobación en el SEEMP	
2. Funcionarios	funcionarios	0	24	24	24	0	0	0	72	Informe de	Una media de 4

Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Meta Final	Fuente/Medio de Verificación	Observaciones
municipales certificados en el uso de herramientas y metodologías para la ejecución de proyectos	municipales certificados									progreso de la UCP basado en el informe anual de gestión de la COOPE	funcionarios por municipio = 72 funcionarios
3. Soporte técnico a los municipios en la ejecución de proyectos realizado	Visitas de soporte técnico	0	8	24	36	22	15	15	120	Informe de progreso de la UCP basado en el informe anual de gestión de la COOPE	Un promedio de 6 visitas por municipio en 6 años.
4. Soluciones de modernización en el área fiscal adoptadas	Soluciones adoptadas (metodologías, sistemas, procedimientos)	0	10	10	10	10	10	10	60	Informe de progreso de la UCP basado en el informe anual de gestión de la COOPE	Por lo menos 60% de los 18 municipios adoptan una solución de modernización en el área fiscal
5. Publicaciones en las áreas de gestión, tributación, finanzas y gasto público municipal disponible en la WEB	Publicaciones	0		1	2	3			6	Documento del estudio	
6. Evaluación de resultados del Programa realizado	Evaluación de resultados	0	2	2	2	2	2	2	12	Actas de las Reuniones de la COGEP	
7. Web Service de integración del SINTER con la Central Nacional de Registros de Inmuebles y la Central Nacional de Registros de Títulos y Documentos y Personas Jurídicas	Web service del SINTER	0	Visitas Técnicas a Notarios de Registros de Inmuebles	Decreto de Reglamentación	Seminario del Proyecto	1			1	Informes del Sistema SINTER/RFB	
<b>COMPONENTE II: Fortalecimiento institucional municipal</b>											
1. Modernización administrativa y fiscal de los municipios realizada	Proyectos municipales implantados	0				5	10	3	18	Informes de progreso de la UCP	

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

**PAÍS:** Brasil  
**PROYECTO N°:** BR-L1377  
**NOMBRE:** Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM III)  
**PREPARADO POR:** Leíse Estevanato (FMP/CBR) y Marília Santos (FMP/CBR)

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación de la gestión fiduciaria fue realizada en base a reuniones efectuadas junto al Equipo de Proyecto del Banco, con la Sub Secretaría de Gestión Estratégica del Ministerio de Hacienda (SGE/MF), con los técnicos de la Coordinación de Programas y Proyectos Administración (COOPE/SGE), que quedará responsable por la coordinación del programa, y con los responsables por las distintas áreas de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Tesoro Nacional (STN), relacionadas con la ejecución fiduciaria del programa.
- 1.2 Adicionalmente, fueron considerados los documentos de preparación de la operación, Matriz de Riesgos y la experiencia del Banco trabajando con los proyectos PNAFE, PROFISCO y PNAFM I/II, cuyas actividades de coordinación y control financiero están a cargo de la COOPE/SGE/MF. Teniendo en cuenta la evaluación practicada sobre la entidad ejecutora, se han elaborado los acuerdos fiduciarios tanto en materia de adquisiciones como de gestión financiera que se aplicarán en el proceso de ejecución del programa.

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL PAÍS

- 2.1 El Brasil dispone de un marco normativo e institucional sólido y transparente, con sistemas fiduciarios nacionales robustos, que posibilitan una adecuada gestión de los procesos administrativos, financieros, control interno y de adquisiciones, cumpliendo con los principios de transparencia, economía y eficiencia. La estrategia fiduciaria del Banco para Brasil, está orientada hacia la utilización progresiva y sostenible de los sistemas fiduciarios del País.
- 2.2 Importante destacar que recientemente, la Secretaría de Tesoro Nacional y el Servicio de Procesamiento de Datos del Gobierno Federal han concluido el ajuste operativo del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI) para utilizarlo como herramienta de control y gestión financiera de los proyectos financiados con recursos externos, de acuerdo con la nomenclatura de las categorías o componentes establecidos en el proyecto. El aplicativo desarrollado también incluye las herramientas necesarias para la generación de los informes financieros básicos, según la periodicidad requerida por el agente ejecutor, siempre a partir del SIAFI que es la base de informaciones presupuestaria y financiera, que es empleada por todo el sector público. Estas informaciones que estarán disponibles en el Sistema, además de permitir mayor transparencia en el uso de estos recursos, también facilitará los trabajos de

auditoría y control que realiza la Contraloría General de la Unión (CGU), a través de la Secretaría Federal de Control Interno, en todas las operaciones de crédito externo. También es de gran relevancia para el Banco, el creciente uso de los sistemas nacionales de compras públicas, principalmente el COMPRASNET, administrado por el Gobierno Federal.

- 2.3 En los últimos años el Banco ha apoyado el uso de los sistemas nacionales y acompañando su desempeño para que los mismos sigan perfeccionándose, con el fin de alcanzar niveles de eficiencia y economía adecuados a las necesidades del país. En este sentido, se han observado importantes avances para la evolución de estos sistemas en otras unidades de la federación, con la implementación reciente de los programas PNAFE y PROFISCO en los Estados y PNAFM I y II, en los Municipios.

### **III. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR**

- 3.1 El prestatario es la República Federativa de Brasil y el Organismo Ejecutor será el Ministerio de Hacienda, el cual actuará por intermedio de la UCP creada dentro de la Coordinación de Programas y Proyectos (COOPE)<sup>1</sup> de la Secretaría Ejecutiva del citado Ministerio. A su vez, la Caja Económica Federal (CAIXA) actuará como co-ejecutora y agente financiero para el Componente II del programa, bajo la coordinación general de la COOPE.
- 3.2 Las principales funciones de la UCP/MF incluyen: (i) llevar a cabo la ejecución, monitoreo, evaluación, informes de progreso y financieros del programa, así como apoyar a las auditoría externas; (ii) apoyar en la elaboración de los proyectos municipales; y (iii) coordinar con la CAIXA en la aprobación, elegibilidad, desembolso y rendición de cuentas de los proyectos municipales. La CAIXA, además de la funciones de coordinación con la UCP/MF, será responsable por firmar los contratos con los municipio, así como realizar los pagos a los proveedores de bienes y servicios en el ámbito de los proyectos municipales, prestando cuentas de estas actividades a la UCP/MF.
- 3.3 El programa se registrará por un ROP-PNAFM previamente aprobado por el Banco. El ROP-PNAFM incluirá los criterios de elegibilidad de los sub-prestatarios de los proyectos y de los productos financiables. El ROP-PNAFM describe detalladamente las responsabilidades, funciones y atribuciones de la UCP/MF y de la CAIXA. Por su parte, los procedimientos operacionales, los términos y condiciones financieras de los sub-préstamos y las atribuciones de las UEMs se registrarán por el MOP-PNAFM que será aprobado por el Banco y por la UCP/MF.

### **IV. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 4.1 Como consecuencia del ejercicio de evaluación de riesgo fueron identificados en materia fiduciaria los siguientes riesgos, clasificados como de nivel medio:

---

<sup>1</sup> La COOPE es el órgano en el Ministerio de Hacienda que coordina todos los proyectos de modernización.

- a) Componente I. Bajo conocimiento de los ejecutores en las políticas de selección de consultores. Este riesgo será mitigado a través: (a) de la creación de una comisión especial de licitación en la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda (SE/MF) para utilización de las políticas de los organismos internacionales; (b) de la capacitación de los equipos involucrados en las políticas de adquisición del Banco; y (c) de la inclusión en el diseño del programa de la posibilidad de contratación de escuelas e instituciones de investigación del gobierno y del uso de contratación directa de empresas públicas federales.
- b) Componente II. Bajo conocimiento de los municipios en las políticas del Banco. Este riesgo será mitigado a través de la autorización para el uso de la legislación nacional en las adquisiciones y contrataciones realizadas por los municipios con recursos de los subpréstamos.

## V. ASPECTOS QUE DEBEN SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO

5.1 Los aspectos a considerar según condiciones especiales fiduciarias, son:

- a. **Condiciones previas al primer desembolso.** El primer desembolso de los recursos del financiamiento está condicionado a que el prestatario presente, en términos aceptables para el Banco, lo siguiente: (i) el MOP; (ii) el contrato a ser firmado entre el MF y CAIXA, para que ésta actúe como co-ejecutora y agente financiera en el marco del Componente II del programa; (iii) el modelo de contrato de sub-préstamo que será firmado entre la CAIXA y cada municipio; y (iv) evidencia de la vigencia del ROP-PNAFM para la 3<sup>a</sup> Fase.
- b. **Definición de criterio de conversión de los gastos efectuados en moneda local a dólares estadounidenses (US\$).** Se aplicará el mismo tipo de cambio utilizado para la conversión de los recursos desembolsados en dólares de los Estados Unidos de América a la moneda del país del Prestatario. En este caso, para efectos del reembolso de gastos con cargo al Financiamiento y del reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida local, se aplicará el tipo de cambio vigente en la fecha de presentación de la solicitud al Banco.
- c. **Estados financieros auditados.** El programa será auditado por la CGU, a través de la Secretaría Federal de Control Interno (SFCI). Los estados financieros auditados se presentarán anualmente al Banco con corte al 31 de diciembre de cada año dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio calendario a partir de aquel en que se inicien los desembolsos del financiamiento, incluyendo revisión de procesos de desembolsos y de adquisiciones. La revisión de la documentación de soporte de los gastos efectuados será realizada de forma ex-post, por la SFCI.

5.2 **Elegibilidad de los proyectos de los municipios.** Serán elegibles para financiamiento en el ámbito de la 3<sup>a</sup> Fase del PNAFM, los Proyectos que cumplan

con los siguientes requisitos: (i) haya sido elaborado usando el Sistema de Elaboración, Ejecución, Monitoreo y Supervisión de Proyectos (SEEP), y de conformidad con la metodología de elaboración de proyectos definida por la COOPE; (ii) que su contenido sea consistente con las directrices previstas por el ROP para el Componente II del programa; (iii) que describa los avances, cuando no se encuentre incluidos en las acciones del proyecto municipal, para la implantación de: (a) Normas Brasileñas de Contabilidad Aplicadas al Sector Público (NBCASP) y (b) requisitos de transparencia de la Ley de Acceso a la Información (LAI); y (iv) obtener la no objeción del Banco.

- 5.3 **Contratación de sub-préstamos.** Para firmar los sub-préstamos, los municipios tendrán que presentar evidencia de que: (i) hayan creado la UEM; (ii) hagan constar en la Ley Presupuestaria Anual (LOA) la previsión para recibir recursos del financiamiento y aportar la contrapartida; (iii) obtengan la autorización legislativa para la contratación de la operación de crédito; y (iv) obtengan autorización de la Secretaría del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda (STN/MF) sobre el cumplimiento de los límites para la contratación de la operación de crédito.
- 5.4 **Desembolsos para los sub-préstamos.** Continuando con la misma mecánica aprobada para la 2ª Fase del PNAFM, la de justificación de gastos para la realización de nuevos desembolsos tomará como objeto de gasto la transferencia de recursos desde el prestatario, por intermedio de la CAIXA, a cada municipio sub-prestatario. El prestatario, por intermedio de la CAIXA, realizará transferencias de recursos a los sub-prestatarios en la misma medida que ellos demuestren la utilización de los recursos del programa, de conformidad con el Manual Operacional del Programa (MOP-PNAFM).

## VI. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 6.1 **Adquisición de bienes, obras y servicios (de consultoría y distintos a los de consultoría).** Para las adquisiciones de obras, bienes y servicios que lleve a cabo el Ministerio de Hacienda (MF) se aplicarán las políticas de Adquisiciones del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9). Sin embargo, de manera semejante a lo previsto para la 2ª Fase del PNAFM<sup>2</sup>, se propone para esta 3ª Fase una excepción parcial a las políticas de adquisiciones del Banco, para que el MF pueda utilizar la legislación nacional para las contrataciones de obras, bienes y servicios (distintos a los de consultoría) por montos inferiores a los umbrales aplicables para la Licitación Pública Internacional (LPI).<sup>3</sup> Por su parte, también se propone que los municipios sub-prestatarios puedan utilizar la legislación nacional para las adquisiciones obras y bienes por montos inferiores a los umbrales aplicables para LPI, y para la contratación de consultores cuyo costo estimado sea menos a

---

<sup>2</sup> Esta excepción fue aprobada por el Directorio desde la 2ª Fase del PNAFM (BR-L1252), con su justificación en el punto 2.4 del mencionado documento (Anexo).

<sup>3</sup> Esta excepción parcial es idéntica a la autorizada por el Banco en el contexto del Programa de Modernización Integrada del Ministerio de Hacienda (BR-L1349), cuya ejecución está a cargo de la misma unidad ejecutora que será responsable por la ejecución de la presente operación.

US\$1.000.000. En todos los casos deberán ser respetados los principios de competencia, economía, equidad, publicidad y debido proceso, y las demás disposiciones del capítulo 1 de las políticas de adquisiciones arriba mencionadas.

- 6.2 La justificación de la excepción arriba descrita es la misma que fue aprobada para la 2ª Fase, y se basa en la experiencia de la 1ª Fase, donde quedó demostrado que la obligación de que los municipios utilicen normas y procedimientos del Banco en materia de adquisiciones y contrataciones (diferentes de las utilizadas normalmente por los municipios), crea a éstos conflictos de interpretación jurídica, dificultades de aceptación de los documentos de licitación por el control interno y externo al que están sometidos los municipios, aumenta la burocracia y genera inseguridad jurídica, con la consiguiente reducción en la capacidad de ejecución de los municipios y el flujo de desembolsos.
- 6.3 **Para la selección y contratación de servicios de consultoría, el Organismo Ejecutor** deberá utilizar las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores (GN 2350 9), versión de marzo de 2011. Para la selección de servicios de consultoría cuyo costo estimado sea superior a US\$200 mil se requerirá publicidad internacional por medio del United Nations Development Business On Line. Las listas cortas de firmas de consultoría para trabajos cuyo costo estimado sea inferior a US\$1 millón, podrán estar compuestas en su totalidad por firmas de consultoría nacionales. Por su parte, para todas las contrataciones de consultorías (consultores individuales y firmas) que lleven a cabo los municipios sub-prestarios, por montos inferiores a los umbrales aplicables para LPI, se propone para esta 3ª Fase una excepción parcial a las políticas de adquisiciones del Banco, de manera semejante a la propuesta en el marco de la 2ª Fase del FNAFM, a fin de que los municipios utilicen la legislación nacional.
- 6.4 **La selección y contratación de los consultores individuales** que lleve a cabo el Organismo Ejecutor, y que sean financiados en forma total o parcial con recursos del Banco, deberán ser hechas con base en lo dispuesto en la sección 5 de las Políticas de Selección y Contratación de Consultorías del Banco (GN-2350-9). Para la Selección de los Consultores Individuales, se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos. Cuando la situación así lo disponga, se podrán publicar anuncios en la prensa local o internacional a fin obtener antecedentes de consultores calificados.
- 6.5 **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones:** A partir de la fecha de entrada en vigencia del acuerdo que se suscribirá entre el país y el Banco para permitir el uso del sistema nacional de adquisiciones aprobado por el Banco, el Ministerio de Hacienda podrá utilizar dicho sistema para las contrataciones y adquisiciones de obras, bienes y servicios, conforme los términos de la Validação de Normas e Procedimentos de Sistemas da República Federativa do Brasil (Administração Direta da União), y el Acuerdo antes referido. Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad será aplicable a la operación. El Plan de Adquisiciones de la operación y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se

ejecutarán a través de los sistemas nacionales aprobados<sup>4</sup>. Quedan excluidas del Acuerdo sobre el uso del sistema nacional de adquisiciones todas las contrataciones y adquisiciones que lleven a cabo los municipios sub-prestatarios en el marco del Componente II del proyecto.

6.6 **Adquisiciones principales** previstas en esta operación se detallan a continuación:

Actividad	Tipo de Licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado (miles US\$)
<b>Bienes</b>			
Desenvolvimento e Implantação de Módulo do Sistema - Administração Financeira e Contábil	CD	2016	5.040.000
Desenvolvimento CTM Web Cloud para uso dos municípios de pequeno porte. Extensão do software do SIGEF (usado para imóveis rurais) para regularização fundiária urbana e retificação de registro em imóveis urbanos.	CD	2016	5.760.000
Desenvolvimento SIG WEB - módulo Gráfico de Camadas Espaciais pela Web (2000 pontos de Função)	CD	2016	2.880.000
<b>Servicios de consultoría</b>			
Elaboração do Livro do PNAFM - Tipo 28	CCIN	2016	900.000
Realização de Workshop Internacional para compartilhamento de experiências entre as municipalidades latino-americanas - Tipo 14	CCIN	2016	308.000
Elaboração de Revista Técnica - 1 por ano - Tipo 26	CCIN	2016	240.000

6.7 **Contratación directa.** Tal como se previera en la 2ª Fase, y de conformidad con el párrafo 3.10 (a y d) del documento GN-2350-9, el Banco podrá autorizar la contratación directa de la Escuela de Administración de Hacienda del Ministerio de Hacienda de la República Federativa de Brasil (ESAF/MF). En base al párrafo 3.10 (d), se podrá contratar directamente la Escuela Nacional de Administración Pública del Ministerio de Planificación Presupuesto y Gestión (ENAP/MP), para la provisión de servicios de capacitación de personal de la administración pública federal o municipal. El Banco también podrá, en base al párrafo 3.10 (d), autorizar la contratación directa de una escuela de gobierno o de hacienda para la provisión de servicios de capacitación cuando el Banco determine que la respectiva escuela tiene capacidad instalada para la prestación de los servicios y sus costos son compatibles con el mercado.

6.8 Adicionalmente, en el ámbito del Componente I, el Banco podrá autorizar, en base al párrafo 3.10 (d), la contratación directa<sup>5</sup> del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), del Servicio Federal de Procesamiento de Datos (SERPRO), y de la *Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais* (ABRASF). La justificación de estas contrataciones son: (i) el IPEA es el más importante centro de investigación del estado en Brasil, que cuenta con uno de los mejores cuerpos técnicos de especialistas del país, con reconocida producción de datos y estudios científicos; (ii) El SERPRO se justifica bajo el

<sup>4</sup> En caso que el Banco valide otro sistema o subsistema, éste será aplicable a la operación, de acuerdo con lo establecido en el Contrato de Préstamo.

<sup>5</sup> Se estima que el costo total de estas contrataciones será inferior a 3% del total del financiamiento.

inciso (a) y (d) del párrafo 3.10 del documento GN-2350-9, porque básicamente las actividades relativas al desarrollo o ajustes de sistemas, involucran en su totalidad sistemas ya desarrollados por el propio SERPRO en el marco de la 2ª Fase<sup>6</sup>. El SERPRO es una de las empresas públicas vinculadas al MF, responsable por el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de gestión hoy en operación en el MF<sup>7</sup>; y (iii) la [ABRASE](#), desde hacen 30 años, apoya los municipios en el desarrollo de investigaciones y difusión de buenas prácticas para la mejora en temas de gestión financiera y tributaria, así como hace disponible instrumentos de gestión y capacitación de servidores, sin costos para los municipios<sup>8</sup>.

6.9 Para estas contrataciones, el prestatario presentará al Banco, antes de la transferencia de recursos del financiamiento a estas entidades, un instrumento jurídico apropiado en el cual la respectiva escuela se comprometa a: (i) cumplir con las normas nacionales de adquisiciones y contrataciones vigentes; y (ii) permitir que el Banco y los auditores del programa tengan acceso a la documentación que ampara dichas adquisiciones y contrataciones. Cabe destacar también, el carácter continuado de la contratación directa de tales entidades, porque la especificidad y la naturaleza de los servicios prestados por ellas contribuirán a la sostenibilidad de los proyectos, para la difusión de conocimiento y experiencias y, sobre todo, para el mantenimiento de la oferta de esos servicios y productos después de la conclusión del programa.

6.10 **Agencia especializada.** El prestatario podrá contratar directamente, con recursos propios, los servicios de una agencia especializada para la prestación de apoyo técnico exclusivamente en los procesos de adquisición de bienes y selección de firmas consultoras o consultores individuales para la ejecución de actividades relacionadas con la ejecución del programa, siempre y cuando se mantengan las siguientes condiciones: (i) el Banco deberá aprobar previamente el contrato que será firmado con la agencia especializada; (ii) la agencia especializada deberá asumir el compromiso de obedecer las políticas y procedimientos del Banco sobre adquisiciones y contrataciones; y (iii) no será permitida la contratación de consultorías para las actividades de rutina de la ejecución del programa.

a. **Umbral de procesos de adquisiciones.** El umbral que determina el uso de la licitación pública internacional será puesto a disposición del Prestatario o, en su caso, del Organismo Ejecutor, en la página [www.iadb.org/procurement](http://www.iadb.org/procurement). Por debajo de dicho umbral, el método de selección se determinará de acuerdo con la complejidad y características de la adquisición o contratación, lo cual deberá reflejarse en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco.

---

<sup>6</sup> Sistema de Elaboración, Ejecución y Monitoreo de Proyectos (SEEMP).

<sup>7</sup> SIAF – Sistema Integrado de Administración Financiera; SISCOMEX – Sistema de Gestión de los Procesos aduaneros; SIC – Sistema Integrado de Costos; SICONFI – Sistema de Informaciones Contables y Fiscales del Sector Público. Adicionalmente, todos los sistemas de apoyo a la gestión de los tributos federales fueron desarrollados por el SERPRO.

<sup>8</sup> Apartado 3.10 a): en el caso de los servicios que constituyen una continuación natural de servicios realizados anteriormente por la entidad. Apartado 3.10 d): cuando solamente una firma está calificada o tiene experiencia de valor excepcional para los servicios.

- b. **Plan de Adquisiciones Inicial (PAI).** Se anexa el enlace a la versión acordada a la misión de análisis (enlace Plan de Adquisiciones).
- c. **Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** No habrá reconocimiento de gastos.
- d. **Preferencia nacional.** No serán aplicados márgenes de preferencia nacional.
- e. **Supervisión de adquisiciones.** Todas las LPI y CD serán revisadas bajo la modalidad de revisión ex ante y considerando las características especiales del proyecto y la capacidad de la UCP en materia operativa, se efectuará una revisión posterior anual. Asimismo, a partir de las revisiones anuales de auditoría, el Banco podrá modificar la forma de revisión indicada en el PA. El método de supervisión de las adquisiciones será el que defina el Banco. Será ex post, salvo en aquellos casos en que se justifique una supervisión ex ante. Cuando las adquisiciones se ejecuten a través del sistema nacional, la supervisión también se llevará a cabo por medio del sistema del país. El método de supervisión se debe determinar para cada proceso de selección. Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el Plan de supervisión del proyecto. Los reportes de revisión ex-post incluirán al menos una visita de inspección física<sup>9</sup>, escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post.
- f. **Disposiciones especiales.** El Ejecutor deberá actualizar el Plan de Adquisiciones anualmente o conforme lo requiera el Banco, para reflejar las necesidades reales de ejecución del programa y el progreso alcanzado.
- g. **Registros y archivos.** Los registros y archivos del programa deberán estar ubicados en las oficinas del MF y bajo las condiciones de seguridad correspondientes.

## VII. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

### A. Programación y Presupuesto

- 7.1 La preparación de la programación anual y presupuesto del financiamiento externo y contrapartida será realizado por la COOPE con el apoyo de todos los Líderes de Productos y de la SPOA. El presupuesto será operado a través del SIAFI. La propuesta de presupuesto anual asignado al Programa estará incorporada en el presupuesto general de la Unión y se reflejará en el SIAFI, para realización de las actividades comprometidas.

---

<sup>9</sup> La inspección verifica la existencia de las adquisiciones, dejando la verificación de la calidad y cumplimiento de especificaciones al especialista sectorial.

## **B. Contabilidad y sistema de información**

- 7.2 La ejecución presupuestaria y financiera será realizada y controlada a través del SIAFI, según las directivas de aceptación del uso de Sistemas Nacionales de Gestión por parte del Banco, y considerando que fue finalizado el proceso de ajuste de ese sistema para permitir el control financiero por componente del programa y la generación de los informes financieros requeridos por el Banco (para desembolsos). En este sentido, se crearán los Planes Internos (PI) que harán viable la inserción de conceptos presupuestarios según los componentes del programa, conforme las necesidades de control acordadas con el Banco.

## **C. Desembolsos y Flujo de Recursos**

- 7.3 El programa utilizará el sistema de tesorería de la Unión. El gasto estará sujeto al proceso de ejecución presupuestaria y financiera y estará debidamente registrado en el SIAFI. Los recursos utilizados para el pago de los gastos tendrán que administrarse a través de la cuenta única del Tesoro Nacional. El programa operará con recursos adelantados por el Banco, que deberán atender las reales necesidades de liquidez del proyecto, con una previsión de gastos a 120 días. Es necesaria la presentación de un pedido de desembolso que tendrá que estar debidamente acompañado por una Planificación Financiera que refleje esa necesidad de aporte para el período pretendido, previamente acordado con el Banco. En principio, este período será de 120 días de manera que cada remesa pueda ser plenamente vencida dentro de los siguientes 180 días a su constitución.
- 7.4 La Unidad Ejecutora del Programa (UCP) presentará al Banco un Plan Financiero inicial del proyecto, que deberá reflejar el cronograma anual de desembolsos para todo el período de ejecución del proyecto. De ese plan inicial se deberá extraer uno detallado, reflejando el primer ejercicio de ejecución, en base al cual se planificará el primer adelanto de recursos. Para futuros adelantos, será necesaria la rendición de cuentas de por lo menos, el 80% de los recursos anteriormente anticipados. En el mismo proceso, o cuando sea necesario, debe presentarse un nuevo pedido de adelanto, amparado en proyecciones informadas en un nuevo plan financiero para el período solicitado.
- 7.5 **Para el Componente I**, la revisión de la documentación de soporte de los gastos se realizará de manera ex-post por ocasión de las auditorías anuales o siempre que el BID así lo requiera. La revisión ex-post deberá ser debidamente documentada en un informe estructurado según los requisitos de auditoría del Banco.
- 7.6 **Para el Componente II**, el Banco aceptara como rendición de cuentas los desembolsos realizados por la UCP a la Caixa Economica Federal. La revisión de los comprobantes de estos desembolsos se realizará de manera ex-post por ocasión de las auditorías anuales o siempre que el BID así lo requiera. La revisión ex-post deberá ser debidamente documentada en un informe estructurado según los requisitos de auditoría del Banco. Los gastos considerados no elegibles por el

Banco deberán reintegrarse con recursos del aporte local o con otros recursos, a criterio del Banco, según la naturaleza de la no elegibilidad.

- 7.7 **Uso de los recursos provenientes de la amortización de los sub-préstamos.** Tal como para la 2ª Fase , se propone una excepción a lo previsto en el documento Préstamos Globales a Instituciones Financieras de Desarrollo, relativo al uso de recuperaciones (GP-30-1, de 07/05/75). Esta excepción permite excluir el requerimiento de que el prestatario reinvierta los recursos de las recuperaciones de los sub-prestamos en nuevos proyectos semejantes a los financiados por el programa, puesto que: (i) las condiciones del préstamo al prestatario serán, en lo que sea pertinente, transferidas a los sub-préstamos, incluso en lo que sea compatible a período de gracia y amortización; (ii) la tasa de cambio a ser utilizada no generará variaciones cambiarias; y (iii) el Gobierno de Brasil no lleva contabilidad especial que permita determinar la existencia de excedentes en su sistema contable y financiero.

#### **D. Control Interno y Auditoría Interna**

- 7.8 El ambiente y los procedimientos de control interno, la comunicación, información y monitoreo de las actividades de la UCP deben seguir las normas del país, consolidadas en las normas de la CGU.

#### **E. Control Externo e Informes**

- 7.9 El Control Externo será ejercido por la CGU, a través de la Secretaría Federal de Control Interno, (SFCI) que estará a cargo de la auditoría anual de los estados financieros del proyecto. Los contenidos de los informes y los dictámenes a emitir deberán seguir el estándar definido por el BID para auditorías externas, los términos de referencias previamente aprobados por el Banco y deberán entregarse al Banco cumpliendo el plazo definido en el Contrato de Préstamo. Para el caso del Componente II, considerando su naturaleza, el alcance del trabajo de la auditoría de la SFCI se limitará a la revisión de los desembolsos del ejecutor a la Caixa Econômica Federal, aceptándose dichos desembolsos como transacción suficiente para prestar cuentas al Banco. La auditoría de los gastos realizados por los municipios, será realizada por cada Tribunal de Cuentas Estadual, Tribunal de Cuentas Municipal y/o CGU siguiendo las normas y procedimientos dentro de su mandato institucional. Dicha auditoría no es parte de la auditoría del programa, debiendo seguir las políticas nacionales de control externos e interno.

#### **F. Plan de Supervisión Financiera**

- 7.10 El Plan de Supervisión establecido está orientado para una operación de riesgo bajo. Este plan podrá ser modificado durante la ejecución del proyecto, conforme a las circunstancias de riesgo observadas o por necesidades de control adicionales determinadas por el Banco.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

RESOLUCIÓN DE-\_\_\_\_/\_\_\_

Brasil. Préstamo \_\_\_\_/OC-BR a la República Federativa del Brasil  
Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa  
y Fiscal de los Municipios Brasileños  
(PNAFM – III)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Federativa del Brasil, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM – III). Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$150.000.000 de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_)