

PERFIL DE PROJETO (PP)

BRASIL

PROGRAMA DE MÚLTIPLAS FASES DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 2ª FASE (PNAFM – FASE II) (BR-L1252)

I. DADOS BÁSICOS

Título do Projeto:	Programa de Múltiplas Fases de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – 2ª Fase (PNAFM – Fase II)	
Número do Projeto:	BR-L1252	
Equipe do Projeto:	Fátima Cartaxo (FMM/CBR), Chefe de Equipe; Ana Lúcia Paiva Dezolt (FMM/CBR); Marcio Cracel (ICF/FMM); Luiz Villela (ICF/FMM); Roberto Monteverde (CSC/CBR); Fernando Glasman (CSC/CBR); Belinda Fonseca (CSC/CSC); Cynthia Colaiacovo (LEG/SGO); Luciana Pimentel (Consultora); Lilia Dobbin (Consultora); Adriana Sobral Coelho (FMM/CBR); e Cecilia Bernedo (ICF/FMM).	
Mutuário:	República Federativa do Brasil	
Órgão executor:	Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF)	
Plano de financiamento:	IDB: (Capital Ordinário -CO)	US\$150,0 milhões
	Local	<u>US\$ 16,6 milhões</u>
	Total	US\$166,6 milhões
Salvaguardas:	Políticas identificadas:	Nenhuma
	Categoria:	“C”

II. JUSTIFICATIVA GERAL

- 2.1 Esta é a segunda Fase do Programa de Múltiplas Fases de apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (BR0286), no valor total de US\$2.200,0 milhões (dois bilhões e duzentos milhões de dólares) distribuídos em três fases, o qual foi aprovado pela Diretoria Executiva do Banco em 11 de Agosto de 1999¹. O objetivo geral do Programa é contribuir para a modernização da gestão administrativa, fiscal, financeira e patrimonial dos municípios brasileiros. De forma a atender os acordos de programação da carteira do Banco para o País, verificou-se a necessidade de aumentar o número de fases do Programa, mantendo-se o valor original total. A sessão Estratégia do Programa (Parágrafos 2.8 a 2.10) descreve esta proposta em mais detalhes.
- 2.2 **Modernização da gestão fiscal no Brasil.** O Brasil é um país organizado como República Federativa, com três níveis de governo - Federal (União), Estadual (26 Estados e Distrito Federal) e Municipal (5.564 municípios), todos com ampla

¹ O Anexo IV - Índice dos Trabalhos Concluídos e Pendentes - apresenta um link eletrônico para o Resumo Executivo da Proposta de Empréstimo da 1ª Fase (BR0286).

autonomia assegurada pela Constituição Federal para explorar as suas competências tributárias e definir e executar as suas políticas de gastos públicos.

- 2.3 Na distribuição das competências constitucionais tributárias, conforme sejam as bases, a renda, o consumo ou a propriedade, compete aos municípios a tributação da seguinte forma: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos (ITBI).
- 2.4 **Avanços alcançados na implantação da 1ª Fase do PNAFM.** Um total de 197 municípios estiveram ou estão envolvidos em ações diretas do Programa (projetos contratados e em execução, projetos elaborados e aprovados, projetos em análise, distratos). A distribuição destes municípios por faixa de população revela que, nesta 1ª Fase, o Programa atendeu as localidades com maior concentração populacional, uma vez que 63% dos municípios (125) atendidos têm população superior a 50.000 habitantes (inclusive 19 das 27 capitais).
- 2.5 **Desafios para o futuro.**² Não obstante os resultados já alcançados na 1ª Fase do PNAFM, ainda existem importantes desafios a serem transpostos para avançar na integração e no fortalecimento dos municípios brasileiros. O maior desafio será aumentar o impacto e a eficiência das intervenções do Programa e ampliar a integração com outros programas fiscais e municipais, através do fortalecimento das seguintes áreas:
- a. ***Coordenação e assistência técnica nacional.*** As avaliações realizadas pela UCP/MF identificaram a necessidade de ampliação das ações de âmbito nacional para apoiar os municípios, em decorrência das seguintes dificuldades: (i) fragilidade das equipes municipais em planejamento e elaboração de projetos; (ii) baixa capacidade das equipes municipais para atendimento às exigências legais e procedimentais relativas à contratação de operações de crédito e para a execução de projetos, em especial com organismos internacionais; (iii) falta de fóruns nacionais e medidas indutoras do compartilhamento de soluções; (iv) baixa capacidade de articulação dos municípios, no âmbito nacional e internacional; (v) dificuldades de comunicação e integração entre os municípios e falta de capilaridade da UCP; (vi) elevados custos de deslocamento de gestores e técnicos municipais para participação em eventos presenciais; (vii) coleta de informações para monitoramento e avaliação de resultados não sistematizada; (viii) divulgação e discussão insuficiente dos resultados dos projetos e do Programa; e (ix) excesso de indicadores dissociados dos resultados e não suportados por sistema informatizado.
 - b. ***Fortalecimento institucional municipal.*** As avaliações realizadas pela UCP/MF dos diagnósticos e propostas de soluções apresentadas pelos municípios confirmam as limitações de eficiência e eficácia da gestão

² O Anexo IV (Índice dos Trabalhos Concluídos e Pendentes) apresenta um link eletrônico para o Mapa de Problemas-Causas, Soluções e Resultados, que detalha cada um dos desafios apresentados.

municipal, em especial para elevação das receitas próprias e contenção do gasto público, em decorrência das seguintes deficiências: (i) baixa capacidade de planejamento, em especial com participação social e implementação das atividades planejadas; (ii) ausência de estruturas modernizadas de atendimento sistematizado ao cidadão; (iii) insuficiência de qualificação técnica continua focada na gestão municipal; (iv) baixa qualidade e confiabilidade dos cadastros, em razão da defasagem na sua manutenção; (v) falta de integração com cadastros de outros níveis de governo; (vi) dificuldade de gestão (fiscalização, acompanhamento, arrecadação, etc.) das informações fiscais; (vii) deficiência no controle e administração dos processos municipais de logística; (viii) sistema contábil patrimonial sem padrão e convergência com as normas internacionais; (ix) ineficácia na gestão do gasto público; (x) dificuldade de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; (xi) deficiência de disponibilização de serviços públicos por meio eletrônico; (xii) baixa interoperabilidade dos sistemas corporativos; e (xiii) insuficiência de ferramentas de gestão voltadas à aferição dos resultados dos projetos.

- 2.6 **Avaliação, cumprimento dos critérios da 1ª Fase do Programa.** Com base nas análises e informações constantes do relatório de avaliação da 1ª Fase³ e em documentação posteriormente apresentada pelo Executor⁴, consideram-se satisfatoriamente cumpridos os critérios para o início da 2ª Fase do Programa.
- 2.7 **Estratégia do Programa.** O PNAFM foi concebido e aprovado para execução em três fases distintas. A 1ª Fase, cujo prazo de comprometimento de recursos expirou-se em junho de 2008, tem seu prazo de execução dos projetos municipais até dezembro de 2012. Todavia, permanece uma demanda por financiamentos, tanto de projetos aprovados que não lograram financiamento na primeira etapa, como também novos municípios que buscam otimizar seus instrumentos fiscais e administrativos. Nesse sentido, faz-se necessária a solicitação de US\$150 milhões de financiamento, para a implementação da 2ª Fase do Programa, observadas as normas e regras do Governo Brasileiro e do BID.
- 2.8 A 2ª Fase do PNAFM objetiva oferecer as condições para atendimento à Emenda Constitucional 42/2003 que determina a integração dos fiscos, consubstanciada nas ações de integração nacional: Cadastro Sincronizado Nacional (CadSinc) e Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com seus três subprojetos de Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Escrituração Fiscal Digital (EFD) e Escrituração Contábil Digital (ECD). Neste mesmo sentido, devem ser priorizadas as ações para implantação da contabilidade patrimonial, em consonância com o movimento de convergência para as normas contábeis internacionais e a elaboração e implantação de plano de contas único aplicado ao setor público.

³ O Anexo IV (Índice dos Trabalhos Concluídos e Pendentes) apresenta um link eletrônico para o Relatório de Avaliação da 1ª Fase do PNAFM.

⁴ O Anexo IV apresenta um link eletrônico para a Nota Técnica UCP/MF 04/2009: Desembolsos da 1ª Fase.

- 2.9 Tendo em vista que a programação de carteira do Banco para o País não comporta os recursos originalmente previstos de US\$450 milhões, será necessário ampliar de 3 para 5 o número de fases do Programa, mantendo-se o valor total de empréstimo do Banco de US\$1,1 bilhão. Desta forma a 2ª Fase será de US\$150 milhões, e os restantes US\$650 milhões, serão divididos em 3 fases adicionais, em montantes compatíveis com a programação do Banco para o País.
- 2.10 **Objetivos e resultados esperados.** O objetivo geral da 2ª Fase do PNAFM é contribuir para a integração dos fiscos e para a modernização da gestão administrativa, fiscal, financeira e patrimonial dos municípios brasileiros, tornando mais efetivo o sistema fiscal vigente, em cumprimento às normas constitucionais e legais brasileiras. Para o alcance deste objetivo, a 2ª Fase do Programa está estruturada em dois componentes e respectivos subcomponentes, conforme segue:
- 2.11 **Componente I – Coordenação e Assistência Técnica Nacional.** Este componente visa apoiar ações relacionadas com a integração, cooperação e avaliação no âmbito nacional, em quatro subcomponentes: (i) Assistência Técnica aos Municípios e Supervisão dos Projetos; (ii) Cooperação e Integração entre os Fiscos; (iii) Gestão do Conhecimento e Aprendizagem Institucional; e (iv) Monitoramento e Avaliação do Programa.
- 2.12 **Componente II – Fortalecimento Institucional Municipal.** Este componente visa apoiar o desenvolvimento de projetos municipais por meio de quatro subcomponentes: (i) Gestão Fiscal Integrada; (ii) Administração Tributária e do Contencioso Fiscal; (iii) Administração Orçamentária, Financeira, Contábil, Patrimonial e de Controle da Gestão Fiscal; e (iv) Gestão, Monitoramento e Avaliação do Projeto.
- 2.13 **Resultados esperados.** Ao final da execução da 2ª Fase do Programa os resultados esperados mais relevantes são⁵: (i) 10 projetos elaborados e/ou revisados; (ii) 12 municípios apoiados na contratação de operações de crédito; (iii) 30 visitas técnicas de supervisão realizadas; (iv) 2 eventos para compartilhamento de melhores práticas realizados; (v) 1 convênio e/ou acordo de cooperação técnica firmado; (vi) 1 conferência técnica nacional realizada; (vii) 1 plano de comunicação interna e externa elaborado; (viii) 1 piloto de pólo regional de modernização implantado; (ix) 2 replicações de cursos por EAD realizadas; e (x) 1 reunião anual de avaliação de resultados dos projetos e do Programa.

III. ASPECTOS DO DESENHO E CONHECIMENTO DO SETOR

- 3.1 Entre 1994 e 2008, o Governo Federal e o Banco adquiriram grande experiência no campo da modernização da gestão administrativa e fiscal, nos três níveis de

⁵ O Anexo IV - Índice dos Trabalhos Concluídos e Pendentes - apresenta um link eletrônico para o Marco de Resultados e Quadro de Indicadores do Programa.

governo, através da preparação e execução de quatro programas e uma linha de crédito: (i) Programa de Modernização da Secretaria da Receita Federal; (ii) Programa de Modernização do Poder Executivo Brasileiro; (iii) Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE); (iv) Programa de Desenvolvimento Municipal de Porto Alegre; e (v) Linha de Crédito Condicional para financiamento de um Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (CCLIP/PROFISCO).

- 3.2 O Mutuário da operação é a República Federativa do Brasil e a coordenação da 2ª Fase do Programa estará a cargo do Ministério da Fazenda, por intermédio de sua Secretaria-Executiva, especificamente da Diretoria de Gestão Estratégica (DIGES), por meio de sua Unidade de Coordenação de Programas (UCP/MF). A Caixa Econômica Federal (CAIXA) atuará como co-executor do Programa, sob a coordenação da UCP/MF, assim como será seu agente financeiro.

IV. SALVAGUARDAS

- 4.1 Em relação a questões ambientais, o Programa obteve uma classificação “C”, de acordo com os critérios do “*Sustainable Finance Toolkit*” do Banco, que é consistente com a avaliação da equipe de projeto por se tratar de operação de modernização institucional na área fiscal. Conseqüentemente, não se considera necessária a preparação de uma estratégia ambiental e social para o programa.

V. OUTROS TEMAS

- 5.1 Em relação à análise de risco, a mesma foi aplicada por equipe especializada da representação do BID no Brasil, resultando em classificação de risco moderado a baixo e ausência de recomendações adicionais.

VI. RECURSOS E CRONOGRAMA

- 6.1 O Anexo IV apresenta o atual estágio de desenvolvimento do Programa. O Anexo V detalha o cronograma de preparação, os recursos (US\$70,460) requeridos para financiar a realização das missões e estabelece as etapas para aprovação da Proposta de Desenvolvimento de Operação (POD) no mês de outubro de 2009.

Anexo I

Este anexo fue extraido por ser confidencial.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FISCAL REFORM	
	Type of Operation	Investment Loan	
	Additional Operation Details		
	Investment Checklist	Institutional Development Investment	
	Team Leader	Cartaxo, Maria de Fatima (FATIMAC@iadb.org)	
	Project Title	PNAFM II - National Program to Support the Administrative and Fiscal Management	
	Project Number	BR-L1252	
	Safeguard Specialist(s)	Arcindo Santos	
	Assessment Date	2009-09-22	
	Additional Comments		

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation / Multi-Phase Lending Project	
	Safeguard Policy Items Identified	No issues identified	
	Potential Safeguard Policy Items	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has not triggered any Policy Directives. Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR. <small>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</small>	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2009-09-22

SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) and sent to ESR.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FISCAL REFORM
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	BRAZIL
	Project Status	
	Investment Checklist	Institutional Development Investment
	Team Leader	Cartaxo, Maria de Fatima (FATIMAC@iadb.org)
	Project Title	PNAFM II - National Program to Support the Administrative and Fiscal Management
	Project Number	BR-L1252
	Safeguard Specialist(s)	arcindos
	Assessment Date	2009-09-22
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
	Conditions/ Recommendations		Comments:
<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). The Project Team must send the PP or PCD (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. <p style="text-align: right;"><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>			

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2009-09-22

BRASIL

**Programa de Múltiplas Fases de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos
Municípios Brasileiros
(PNAFM – FASE II)
(BR-L1252)**

ESTRATÉGIA DE SALVAGUARDAS AMBIENTAL E SOCIAL

Em relação às questões de salvaguardas ambientais e sociais, o Projeto obteve uma classificação “C”, de acordo com os critérios do “Sustainable Finance Toolkit” do Banco (ver Anexo II), que é consistente com a avaliação da Equipe de Projeto por se tratar de operação de modernização institucional. Não se espera que o Programa tenha impactos ambientais e sociais negativos, conseqüentemente, não se considera necessária a preparação de uma Estratégia Ambiental e Social (EAS) para o Projeto.

BRASIL

**Programa de Múltiplas Fases de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
(PNAFM – FASE II)
(BR-L1252)**

ÍNDICE DOS TRABALHOS SETORIAIS CONCLUÍDOS E PENDENTES

Estudos	Descrição	Data Esperada	Referências e Links arquivos técnicos
Opções técnicas e de desenho do Programa	1. Resumo da Proposta de Empréstimo da 1ª Fase do PNAFM (1194/OC-BR)	Agosto/1999	IDBdocs2176099
	2. Relatório de Avaliação da 1ª Fase do PNAFM (1194/OC-BR)	Setembro/2008	IDBdocs2176111
	3. Nota Técnica UCP/MF 04/2009: Desembolsos da 1ª Fase	Maio/2009	IDBdocs2176117
	4. Mapa de Problemas, Soluções e Resultados da 1ª para a 2ª Fase do PNAFM	Outubro/2008	IDBdocs2176120
Mecanismo de execução e questões fiduciárias e de controle	5. Portaria MF 264/2006 – Consolida constituição UCP	Setembro/2006	IDBdocs2176121
	6. Portaria MF 381/2006 – Regimento interno da UCP	Outubro/2006	IDBdocs2176077
Documentação técnica e de custos do Programa	7. Plano de Ação e de Investimentos (PAI) do Componente 1 da 2ª Fase do PNAFM.	Setembro/2009	IDBdocs2176084
	8. Marco de Resultados e Quadro de Indicadores da 2ª Fase do PNAFM.	Setembro/2009	IDBdocs2176087
	9. Regulamento Operacional da 2ª Fase do PNAFM (ROP PNAFM – 2ª Fase)	Setembro/2009	IDBdocs2176092
	10. Sistemática de Monitoramento e Avaliação para a 2ª Fase do PNAFM	Setembro/2009	IDBdocs2176095
	11. Plano Operacional – 18 meses	Outubro/2009	
	12. Plano de Aquisições – 18 meses	Outubro/2009	

Anexo V

Este anexo fue extraido por ser confidencial.

ELIGIBILITY REVIEW MEETING**ERM MINUTES****25 de Septiembre de 2009****I. Basic information:**

PROJECT NUMBER:	BR-L1252
PROJECT NAME:	Programa Multi Fase de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM II)
PIPELINE YEAR	2009A
TEAM LEADER:	Fátima Cartaxo
CHAIRPERSON (VPC MANAGER):	Carlos Hurtado

II. ERM decisions:

ELIGIBILITY	YES		
IDB FINANCING AMOUNT AND SOURCE	US\$ 150 millones		
ENVIRONMENTAL AND SOCIAL CLASSIFICATION	Clasificación: C Políticas identificadas: Ninguna		
POD DUE DATE	29 de Septiembre de 2009		
TOTAL RESOURCE REQUIREMENTS (US\$)	ADMINISTRATIVE BUDGET	NPC¹(US\$)	70,46 mil
		PC²	0.8 FTEs
	TC FUNDING		
	TOTAL		
DIVISION CONTRIBUTION	DIVISION 1 : FMM	DIVISION 2:	DIVISION 3:
	100%		
TECHNICAL COOPERATION (TC) CLEARED FOR APPROVAL	N/A		

III. Recommendations:

SUBJECT	RECOMMENDATIONS
1. Overall risk assessment and mitigation strategy	
1.a) Environmental and Social Strategy	Comentarios presentados en la Revisión Ambiental y Social: ESG no identifica ningún tema relacionado con salvaguardias ambientales asociado a esta operación.
2. Institutional and policy issues	

¹ NPC: Non personnel costs (travel, consultants, etc)² PC: Personnel costs (FTEs)

SUBJECT	RECOMMENDATIONS
3. Other subjects as needed	<p><u>Recomendaciones para el POD:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> •Aclarar la estrategia que distingue a los municipios grandes vs municipios pequeños, así como también la razón de ser de agrupar a los pequeños municipios en “polos o grupos” y el esquema de cooperación adoptado para los mismos en la fase II a la luz de la fase I del proyecto. •Justificar mejor en el POD las razones del retraso de la primera fase del proyecto, resaltando que las lecciones aprendidas en el proyecto anterior ya se han incorporado en la segunda fase. •Resaltar la importancia de la flexibilidad de los paquetes. •Agregar un párrafo sobre la evaluación de la primera fase del programa, y ampliar esta evaluación en un anexo de 1 página de extensión. •En el párrafo 2.9, dejar claro que el monto mencionado debe respetarse porque se trata de un programa multifase y no de un CCLIP, pero en particular porque fue un compromiso adquirido previamente con el gobierno el que se está respetando y que no se está generando un compromiso nuevo. Además, en el mismo párrafo habría que cambiar la redacción, donde dice “préstamo” por “eventual financiamiento”. • Matriz de Riesgo: Dejar claro en el POD, cuáles son los mecanismos que estamos usando para mitigar los riesgos de gobernabilidad y ambiente político, tanto a nivel de país como a nivel de sector.

IV. Next steps

TOPIC	NEXT STEPS
Distribución del POD	29 de Septiembre de 2009

ANNEX TO ERM MINUTES List of invitees/participants

INVITEES	DEPARTMENT/DIVISION	PARTICIPANTS
Corresponding VPC Manager Carlos Hurtado	CSC/MGR	√
Corresponding VPS Manager Vicente Fretes Cibils	ICF/FMM	√
Corresponding Country Representative	CBR	
Originating VPS Division Chief		
Other relevant VPS Division Chief (s)		
Corresponding Regional Economic Advisor		
Corresponding Country Coordinator		

Jose Seligmann	CSC/CSC	
Corresponding LEG Coordinator		
SPD Manager		
FIN/FSV Chief		
VPC/PDP Chief		
ESG Chief		
Project team members Fátima Cartaxo Ana Lúcia Paiva Dezolt Luiz Villela	FMM/CBR FMM/CBR ICF/FMM	√ √ √
Other participants as needed Pablo Roldán Belinda Fonseca Ivanna Cal	CSC/CSC CSC/CSC CSC/CSC	√ √ √

√ denotes ERM participation

 Aprobado: Carlos Hurtado CSC/MGR