



Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños – 2ª Fase (PNAFM II)

(BR-L1252; 2248/OC-BR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Fátima Cartaxo (FMM/CBR), Jefe de Equipo; 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 (Consultor); Lilia Dobbin (Consultora); Adriana Sobral Coelho (FMM/CBR); Daniela do Nascimento (FMM/CBR) y Cecilia Bernedo (ICF/FMM).

Equipo PCR: José Tostes (FMM/CBR), Jefe de Equipo; Santiago Schneider y Karina Diaz (FMP/CBR); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Ariel Zaltsman (IFD/FMM), Rosangela Bando Grana (SPD/SDV); Vanessa Lauar (CSC/CBR); Diana Champi y Lorena Kevish (IFD/FMM); Marcio Cracel. (Consultor).

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Enlaces Electrónicos..... | ii |
| Enlaces Electrónicos Opcionales | ii |
| Acrónimos y Abreviaciones..... | iii |
| INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO | iv |
| RESUMEN EJECUTIVO | 6 |
| I. INTRODUCCIÓN..... | 8 |
| II. Criterios Centrales | 9 |
| A. Relevancia | 9 |
| a. Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país | 9 |
| b. Alineación Estratégica..... | 9 |
| c. Relevancia del Diseño | 10 |
| B. Efectividad | 15 |
| a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa | 15 |
| b. Resultados alcanzados | 16 |
| c. Análisis Contrafactual | 19 |
| d. Resultados imprevistos | 20 |
| C. Eficiencia | 21 |
| Cuadro 10 – Costos del Programa..... | 25 |
| D. Sostenibilidad | 27 |
| a. Aspectos Generales de la Sostenibilidad | 27 |
| b. Salvaguardias Ambientales y Sociales..... | 29 |
| E. Clasificación Total..... | 29 |
| III. Criterios No Centrales..... | 30 |
| A. Desempeño del Banco..... | 30 |
| B. Desempeño del ejecutor | 30 |
| IV. Hallazgos y Recomendaciones..... | 32 |

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Informe de Progreso de Monitoreo \(PMR\) - versión final](#)
3. [Checklist del PCR](#)
4. [Estudio Contrafactual](#)
5. [Aprobación del Ejecutor](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Bibliografía](#)
2. [Información de los Ejecutores](#)
3. [Detalle de los componentes](#)

Acrónimos y Abreviaciones

| | |
|----------|---|
| ARF | Acuerdos y Requisitos Fiduciarios |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAIXA | Caja Económica Federal |
| CBA | Análisis de Costo Beneficio |
| CadSinc | Registro Nacional Sincronizado de Contribuyentes |
| COGEP | Comité Gestor de la Red PNAFM |
| CONFAZ | Consejo Nacional de Política de Hacienda |
| CT-e | Conocimiento de Transporte Electrónico |
| DEM | Matriz de Efectividad para el Desarrollo |
| DPP | Documento de Propuesta de Préstamo |
| EAD | Enseñanza a Distancia |
| ECD | Registro Contable Digital |
| EFA | Estados Financieros Auditados |
| EFD | Registro Fiscal Digital |
| ESAF | Escuela de Administración del Ministerio de Hacienda |
| FMM | División de Gestión Fiscal |
| IPTU | Impuesto sobre la Propiedad Edilicia y Territorial Urbana |
| ISS | Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza |
| ITBI | Impuesto sobre Transmisión de Bienes Inmuebles Inter-vivos |
| LOA | Ley Presupuestaria Anual |
| LRF | Ley de Responsabilidad Fiscal |
| MF | Ministerio de Hacienda |
| NF-e | Factura Fiscal Electrónica |
| PA | Plan de Adquisiciones |
| PAC | Programa de Aceleración del Crecimiento |
| PAI | Plan Anual de Inversiones |
| PCR | Informe de Terminación de Proyecto |
| PFM | Programa de Fases Múltiples |
| PIB-BR | Producto Interno Bruto |
| PNAFM | Programa de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños |
| POA | Plan Operacional Anual |
| PPA | Plan Plurianual |
| PROFISCO | Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil |
| ROP | Reglamento Operacional del PNAFM |
| SE/MF | Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda |
| SEEMP | Sistema de Elaboración, Ejecución y Monitoreo de Proyectos |
| SFC/CGU | Secretaría Federal de Control Interno de la Contraloría General de la Unión |
| SPED | Sistema Público de Contabilidad Digital |
| SRF | Secretaría Federal de Ingresos |
| STN/MF | Secretaría del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda |
| TIC | Tecnología de Información y Comunicación |
| UCP/MF | Unidad de Coordinación del Programa del Ministerio de Hacienda |
| UEM | Unidad de Ejecución Municipal |

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO DE PROYECTO: BR-L -1252
TÍTULO: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL DE LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS – 2ª FASE (PNAFM II)
INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: INVERSIÓN
PAÍS: BRASIL
PRESTATARIO: REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL
PRÉSTAMO (S): 2248/OC-BR
SECTOR/SUBSECTOR: INVERSIÓN PÚBLICA
FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 30 NOVIEMBRE 2009
FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 29 DICIEMBRE 2009
FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 05 NOVIEMBRE 2010

MONTO DEL PRÉSTAMO

MONTO ORIGINAL: US\$150.000,000
MONTO ACTUAL: US\$150.000,000
PARI PASU: BID 90%; APOORTE LOCAL 10% (US\$16.600,000)
COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$166.600,000

MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: 102
DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 101

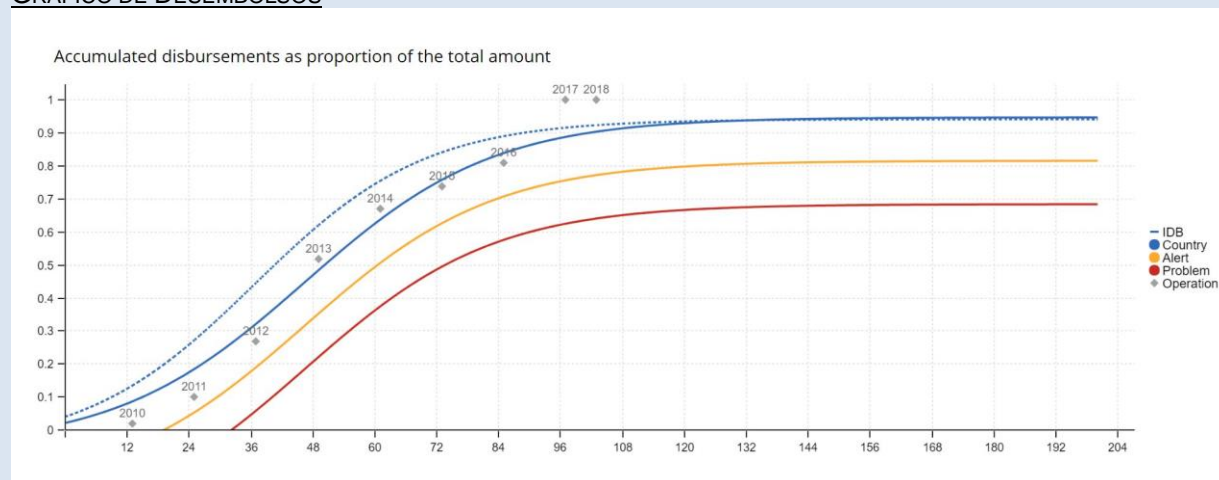
PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 29 DICIEMBRE 2015
FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 29 DICIEMBRE 2017
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 24
EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): 0

DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: US\$150.000,000

GRÁFICO DE DESEMBOLSOS



REDIRECCIONAMIENTO.

¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? NO

¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? NO

Calificación del desempeño del proyecto en el PMR

| No | Fecha del PMR | Fase del PCR | | Desembolso a la fecha |
|----|---------------|--------------|---------------|-----------------------|
| | 12/04/2018 | Inicial | SATISFACTORIO | US\$150.000,000 |

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: BASADA EN UN INDICADOR QUE MIDE EL DESEMPEÑO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS POR MEDIO DE LA RELACIÓN ENTRE EL COSTO PARA RECAUDAR Y EL EFECTIVAMENTE RECAUDADO

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: CONTRAFACTUAL

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: SATISFACTORIA

PERSONAL DEL BANCO

| POSICIONES | EN PCR | EN LA APROBACIÓN |
|--------------------|---------------------------|----------------------|
| VICEPRESIDENTE VPS | SANTIAGO LEVY ALGAZY | SANTIAGO LEVY ALGAZY |
| VICEPRESIDENTE VPC | ALEXANDRE MEIRA ROSA | ROBERTO VELLUTINI |
| GERENTE DE PAÍS | JOSE LUIS LUPO | CARLOS HURTADO |
| GERENTE DE SECTOR | ANA MARIA RODRIGUEZ-ORTIZ | MARIO MARCEL |
| JEFE DE DIVISIÓN | VICENTE FRETES (IFD/FMM) | VICENTE FRETES |
| REPRESENTANTE | HUGO FLOREZ TIMORAN | JOSE LUIS LUPO |
| JEFE DE PROYECTO | JOSE TOSTES (CBR/FMM) | FÁTIMA CARTAXO |
| JEFE DEL PCR | JOSÉ TOSTES (CBR/FMM) | |

Tiempo y Costo del personal (US\$)

| Fases del Ciclo del Proyecto | # Semanas Staff | Monto (incluyendo viajes y consultoría) |
|------------------------------|-----------------|---|
| Preparación | 22,55 | 54,276.07 |
| Supervisión | 58,62 | 552,567.87 |
| Total | 81,17 | 606,843.94 |

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO:

El objetivo general del PNAFM II es contribuir a la integración de los fiscos y la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños haciendo más efectivo el sistema fiscal vigente, en cumplimiento a las normas constitucionales y legales brasileñas.

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM), contó con un financiamiento total de US\$1.100 millones, y tuvo como objetivo general apoyar al gobierno brasileño en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, por medio de un equilibrio fiscal autosostenido, soportado por una política pública eficiente y transparente en la gestión de los ingresos y del gasto público municipal.

El Programa constituye un elemento importante en la política que realiza el Gobierno del Brasil en materia de modernización de su sector público y, en particular, en el fortalecimiento del federalismo fiscal. Integra también sus esfuerzos permanentes para alcanzar el equilibrio fiscal y la manutención de la estabilidad social y macroeconómica por medio de acciones en el ámbito nacional y local con foco en: (i) excelencia en las acciones del estado; (ii) incentivo a la práctica de la transparencia en la gestión pública; (iii) mayor equidad económica y social y reducción de las desigualdades técnicas y operacionales de las administraciones tributarias municipales.

Finalmente, el Programa responde a una demanda explícita del gobierno federal y de los municipios, que buscan alcanzar metas complementarias mediante la integración y coherencia conceptual de las reformas fiscales subnacionales en el fortalecimiento de las administraciones fiscales que permitan recaudar de forma más efectiva y utilizar los recursos de forma más coherente con sus objetivos de desarrollo.

El objetivo general de la 2ª Fase del PNAFM fue contribuir a la integración de los fiscos y a la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños, haciendo más efectivo el sistema fiscal vigente, en cumplimiento a las normas constitucionales y legales brasileñas. Es importante destacar que a partir del año 2000 la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) prohibió la financiación de un ente de la Federación a cualquier otro. Sin embargo, debido a la importancia del Programa, el PNAFM II recibió una excepcionalidad con respecto a la posibilidad de contratación de subpréstamos. Es decir, en los contratos de subpréstamos con los municipios, el Gobierno Federal autorizó utilizar las mismas condiciones establecidas en el contrato de préstamo con el Banco por medio de la CAIXA, que fue el agente financiero del Programa.

El Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM) es un préstamo de programa de fases múltiples (PFM)¹ formulado y aprobado originalmente para ejecución en tres fases. Cada fase contempló una misma estructura de componentes, subcomponentes y productos; sin embargo, cada fase contempla diferentes municipios. La 1ª fase fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 11 de agosto de 1999 por un monto de US\$300 millones, contempló 60 municipios y finalizó su ejecución el 31 de diciembre de 2012.

Tomando en cuenta que la programación de nuevas operaciones del Banco para Brasil en 2009 no contemplaba los recursos originalmente previstos de US\$450 millones para la 2ª fase, se acordó ampliar de 3 a 5 el número de fases del PNAFM, sin alterar la estructura de sus componentes. Cabe mencionar que se mantuvo el monto total del financiamiento del Banco, por el monto de US\$1.100 millones, conforme el compromiso previo asumido por el Directorio Ejecutivo. De esta forma, el monto aprobado para la 2ª fase fue de US\$150 millones, y los

¹ Los PFM brindan apoyo a largo plazo a programas de gran alcance que requieren más de un ciclo de proyecto para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Las fases de los programas elegibles son individuales y se aprueban independientemente. Sin embargo, el cumplimiento de una fase conduce a la siguiente fase. Según las Guías del PCR de 2018, los PFM que tienen una duración superior a 10 años son más susceptibles a los cambios institucionales que pueden afectar el registro de la información y por esto se considera la preparación de un PCR para cada operación.

restantes US\$650 millones fueron divididos en 3 fases adicionales, en montos compatibles con la programación del Banco para el país.

La 2ª Fase del PNAFM inició su ejecución el 29 de diciembre de 2009, contempló 22 municipios y finalizó su ejecución en diciembre de 2017. Esta 2ª Fase tuvo como propósito continuar el apoyo en el fortalecimiento de la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños, incluyendo a algunos municipios no contemplados en la 1ª Fase del Programa. En la 1ª Fase se verificó que los municipios pequeños (menos de 50.000 habitantes) y medianos (entre 50.000 y 150.000 habitantes) presentaron bajo rendimiento en la ejecución de proyectos individuales, debido a su limitada capacidad institucional. Con esto, la 2ª Fase se centró en 22 municipios medianos y grandes (en su mayoría con población superior a 50.000 habitantes). Cabe mencionar que la 3ª Fase del PNAFM, también por un monto de US\$150 millones, inició su ejecución en 2018 y se estima beneficiar 35 municipios de cualquier tamaño².

En relación con su relevancia, el proyecto logró una clasificación satisfactoria. La contribución del proyecto a las políticas del país y del Banco fue excelente y su lógica vertical fue clasificada como satisfactoria.

En términos de efectividad, el programa tuvo un desempeño excelente, ya que se alcanzó un índice de logro promedio de 100% de los indicadores de resultado, así como el 100% de las metas de indicadores de producto.

En lo que respecta a la eficiencia, se clasifica como excelente el beneficio económico generado por el proyecto. Se llevó a cabo una evaluación económica ex-post utilizando una tasa de descuento de 12%, en la cual al final de 10 años (2020) se genera un Valor Presente Neto de US\$6,9 millones con una Tasa Interna de Retorno de 14%.

Respecto a la sostenibilidad de los logros derivados de las actividades del programa, fueron identificados 5 riesgos: (i) falta de capacidad institucional; (ii) impactos macroeconómicos; (iii) cambios políticos; (iv) insuficiencia de recursos para seguir invirtiendo en el área de Tecnología de Información y Comunicación (TIC); y (v) discontinuación de los programas de capacitación. Todos estos riesgos cuentan con acciones de mitigación que están detalladas en la sección específica del documento.

En resumen, conforme al cuadro a continuación, el Programa es calificado como altamente exitoso.

Cuadro 1 – Clasificación Total

| Relevancia | Efectividad | Eficiencia | Sostenibilidad | Total |
|-------------------|--------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| Satisfactorio | Excelente | Excelente | Satisfactorio | Altamente Exitoso |

Entre los hallazgos y recomendaciones más relevantes de la evaluación cabe mencionar: (i) la importancia de seguir invirtiendo en TIC para mantener los logros alcanzados y seguir avanzando con el proceso de modernización de la gestión municipal; (ii) el papel fundamental del Comité Gestor de la Red PNAFM (Red COGEP) en el éxito del Programa; (iii) la necesidad de fortalecer las Unidades de Ejecución Municipal (UEM) y de buscar el patrocinio de la alta administración para una ejecución eficaz de los proyectos municipales; y (iv) los impactos negativos del deterioro

² Según el [Reglamento Operacional del PNAFM III](#) (ítem 2.6 *Alocação dos Recursos na 2ª Fase/2ª Etapa*), los recursos del financiamiento que serán comprometidos con los proyectos municipales serán dimensionados por franja poblacional, alcanzando municipios de todos los tamaños de población, con un plazo de reserva limitado a 180 (ciento ochenta) días, contados a partir de la fecha del primer proyecto contratado. Después de este plazo, los recursos eventualmente disponibles serán redistribuidos conforme el orden de demanda registrada.

de las condiciones políticas y económicas del país que afectaron los municipios participantes del Programa.

Este documento recibió el visto bueno del Coordinador General de la UCP del PNAFM, Luiz Alberto de Almeida Palmeira, para circulación en los comités internos del Banco y su publicación cuando sea aprobado³.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1. El Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM) es un préstamo de programa de fases múltiples (PFM) formulado y aprobado originalmente para ejecución en tres fases. El PNAFM fue aprobado por el Directorio Ejecutivo el 11 de agosto de 1999 con un financiamiento de US\$1.100 millones para ser ejecutado en tres fases distintas. El Objetivo General del PNAFM fue apoyar al gobierno brasileño en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, por medio de un equilibrio fiscal autosostenido, soportado por una política pública eficiente y transparente en la gestión del ingreso y del gasto público municipal. El objetivo del PNAFM II fue contribuir a la integración de los fiscos y la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños haciendo más efectivo el sistema fiscal vigente, en cumplimiento a las normas constitucionales y legales brasileñas. Los detalles de los componentes se encuentran en el [EEO3](#). La 1ª Fase, con un monto de US\$300 millones, contempló 60 municipios y finalizó su ejecución el 31 de diciembre de 2012. Tomando en cuenta que la programación de nuevas operaciones del Banco para Brasil en 2009 no contemplaba los recursos originalmente previstos de US\$450 millones para la 2ª Fase, se acordó ampliar de 3 a 5 el número de fases del PNAFM, sin alterar la estructura de sus componentes. Cabe mencionar que se mantendría el monto total del eventual financiamiento del Banco, por el monto de US\$1.100 millones, conforme al compromiso previo asumido por el Directorio Ejecutivo. De esta forma, la 2ª Fase fue de US\$150 millones. Los restantes US\$650 millones serán divididos en 3 fases adicionales, en montos compatibles con la programación del Banco para el país.⁴
- 1.2. La 2ª Fase del PNAFM inició su ejecución el 29 de diciembre de 2009. El PNAFM II contempló 22 municipios y finalizó su ejecución en diciembre de 2017. Esta 2ª Fase tuvo como propósito continuar el apoyo en el fortalecimiento de la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños, incluyendo a municipios que no fueron incorporados en la 1ª Fase del Programa. En la 1ª Fase se verificó que los municipios pequeños (menos de 50.000 habitantes) y medianos (entre 50.000 y 150.000 habitantes) presentaron un bajo rendimiento en la ejecución de proyectos independientes, debido a su limitada capacidad institucional. Con esto, la 2ª Fase se centró en 22 municipios medianos y grandes (en su mayoría con población superior a 50.000 habitantes).
- 1.3. El órgano ejecutor del Programa fue la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda (MF), por intermedio de la Unidad de Coordinación de Programas (UCP), a la que le corresponde administrar su implementación, de forma descentralizada, con el apoyo de la Caja Económica Federal (CAIXA), agente financiero y co-ejecutor del Programa. Los municipios, mediante contratos de subpréstamos con la CAIXA, son los prestatarios y ejecutores de los proyectos, por medio de las secretarías municipales, en especial de las Secretarías de Finanzas. Así, en el ámbito local, la 2ª fase del PNAFM actuó a partir de las Unidades de Ejecución Municipales (UEM), formalmente creadas ante cada municipio participante en el programa.

³ [Aprobación del Ejecutor](#)

⁴ La 3ª Fase del PNAFM con un monto de US\$150 millones inició su ejecución en 2018.

- 1.4. El Programa se realiza mediante el financiamiento de proyectos específicos y orientados a crear condiciones para que las administraciones municipales puedan alcanzar mayor autonomía en la financiación de los gastos públicos, por medio de ingresos propios, y mejorar el desempeño en la ejecución de sus funciones sociales, especialmente en la atención al cumplimiento ciudadano y al contribuyente.

II. Criterios Centrales

A. Relevancia

- 2.1 Los objetivos y el diseño del proyecto estuvieron debidamente alineados con las necesidades y prioridades de desarrollo del país y del BID (Estrategia de País del BID) al momento de la aprobación y en el momento del cierre. La lógica vertical de la intervención es satisfactoria, demuestra la relevancia de la operación, presentando un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, así como los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades, además las realidades del desarrollo de los municipios y del país.

a. Alineación del Programa con las necesidades de desarrollo del país

- 2.2 El Programa estuvo debidamente alineado, en su etapa de diseño y ejecución, tanto con las necesidades de desarrollo identificadas por el Gobierno de Brasil, así como con las Estrategias del Banco en el País (EBP). En lo referente a las necesidades de desarrollo identificadas por el Gobierno de Brasil, el Programa hace parte de la estrategia del Gobierno Federal para la consolidación y el perfeccionamiento del pacto federativo constitucional, y busca la modernización y el fortalecimiento institucional de los órganos responsables por la gestión administrativa y fiscal de los municipios brasileños.
- 2.3 El Programa estuvo alineado con la LRF⁵ en su artículo 64 donde establece que “la Unión prestará asistencia técnica y cooperación financiera a los municipios para la modernización de las respectivas administraciones tributaria, financiera, patrimonial y seguridad social.” Según la LRF, la asistencia técnica consiste en el entrenamiento y desarrollo de recursos humanos y en la transferencia de tecnología, así como en el apoyo a la divulgación de los instrumentos de transparencia de la gestión fiscal⁶. La cooperación financiera comprende la donación de bienes y valores, la financiación por intermedio de las instituciones financieras federales y el repaso de recursos provenientes de operaciones de financiamiento externo, como es el caso del préstamo del PNAFM. El Programa también estuvo alineado con los Planes Plurianuales del Gobierno Federal de [2016-2019](#), [2012-2015](#) y [2008-2011](#). En este sentido, es importante complementar que, de acuerdo con los resultados obtenidos en el [análisis contrafactual](#), donde se llevó a cabo un estudio basado en “*difference in difference*”, comparando la performance de la recaudación de los 22 municipios contemplados en la operación (que fueron tratados) con otro grupo de municipios similares (que no fueron tratados) se observó que los municipios tratados tuvieron un desempeño de la recaudación superior a los no tratados, demostrando que las soluciones adoptadas fueron adecuadas para superar los desafíos identificados, de acuerdo con las estrategias del Banco y del País, referentes a la modernización y fortalecimiento institucional del contexto fiscal de los municipios brasileños.

b. Alineación Estratégica

- 2.4 El proceso de preparación y aprobación del PNAFM II tiene como referencia el contexto macroeconómico y fiscal del país y de los municipios, así como el marco de los problemas

⁵ Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF ([Ley Complementaria 101 de 4 de mayo de 2000.](#))

⁶ Planes, presupuestos y leyes de directrices presupuestarias; rendición de cuentas, informes de la ejecución presupuestaria y de Gestión Fiscal

identificados durante la preparación del Programa. En el contexto macroeconómico, Brasil venía presentando un deterioro de su escenario macroeconómico debido a la debilidad del crecimiento, a las presiones inflacionarias y a las dificultades en sus cuentas externas decurrente de la crisis económica mundial de 2008. A pesar de las inversiones realizadas en los municipios con los diversos programas de modernización, incluyendo el PNAFM I, los municipios brasileños todavía presentaban una baja capacidad de inversión en función de la limitada recaudación y de su dependencia en relación con los demás entes gubernamentales. Además, existían importantes retos que deberían ser considerados para avanzar en materia de la integración y el fortalecimiento de los municipios brasileños. En este sentido, el mayor reto de la 2ª Fase del PNAFM fue aumentar el impacto y la eficiencia de sus intervenciones, así como ampliar la integración con otros programas fiscales y municipales.

- 2.5 El PNAFM II estuvo alineado con la Estrategia de País del Banco con Brasil 2012-2014 (GN- 2662-1), con relación al incremento de los ingresos propios y la mejoría del gasto público a nivel subnacional, así como con los objetivos del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (GCI- 9; AB-2764) y con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2). Además, el Programa estuvo alineado con la Estrategia de País del Banco con Brasil 2016-2018 (GN-2850) con relación a la promoción de la mejora del clima de negocios, y de fortalecimiento institucional de los tres niveles de gobierno en cuanto a la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.
- 2.6 El PNAFM II fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB- 3008) y se alineó estratégicamente al desafío de desarrollo de productividad e innovación al reducir el costo de la recaudación; y con el área transversal de capacidad institucional y Estado de derecho, por medio del fortalecimiento de los sistemas tributarios como también de gestión y planificación de recursos públicos. El Programa contribuyó al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) mediante los indicadores de: (i) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; (ii) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; y (iii) gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional. Asimismo, los proyectos se alinearon a la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), y Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), en las dimensiones de: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios; (ii) aumentar la recaudación de impuestos; y (iii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas.
- 2.7 **Conclusión:** Se concluye que el PNAFM II fue relevante a las políticas del país y del Banco.

c. Relevancia del Diseño

- 2.8 La DEM consideró limitada la lógica vertical del PNAFM II en su fase de aprobación debido a que importante información no estuvo contemplada en el Documento de Propuesta de Préstamo (DPP) y sus anexos. Específicamente la ausencia de información estuvo relacionada con:
 - a. Ni el DPP, tampoco el sistema Convergencia definían un impacto para la operación; sin embargo, el DPP BR-0286 mencionaba que el PNAFM se constituía un pilar fundamental en la sustentabilidad del equilibrio macroeconómico del país por sus impactos directos en las finanzas públicas de los municipios (párrafo 4.11). Esta información fue usada por el equipo del PCR para complementar el gráfico de la lógica del PNAFM II. La DEM no validó este requisito.

- b. El DPP no presentaba explícitamente los problemas específicos. Sin embargo, a partir del Mapa de Problemas (anexo al DPP), el equipo del PCR logró sintetizar estos problemas con base en la lista de causas asociadas a los productos contemplados en la operación, complementando la información para el análisis de la lógica vertical. La DEM no validó este requisito.
 - c. El DPP no definía claramente los objetivos específicos del PNAFM II. Sin embargo, para el componente I (párrafo 1.13), el documento presentaba que el objetivo era apoyar acciones relacionadas con la integración, cooperación y evaluación en el ámbito nacional. El objetivo específico 2 (apoyar con acciones relacionadas al fortalecimiento institucional de los municipios) fue sintetizado por el equipo del PCR con base en el contenido de los productos contemplados en el componente II. La DEM no validó este requisito.
 - d. A pesar de que el Sistema Convergencia contemple 6 indicadores de resultados, estos están en su mayoría definidos como si fueran indicadores de productos. El equipo no pudo tomar ninguna acción para mitigar esta debilidad, sin embargo, están presentados en el gráfico de la lógica vertical como resultados. La DEM no validó este requisito.
- 2.9 El equipo del PCR, revisó la lógica vertical del proyecto en tres niveles (i) Objetivo General (OBG) e indicador de impacto; (ii) Objetivos Específicos (OBE) e indicadores de Resultado (RES); y (iii) los Componentes (COMP) y Sub Componentes (SC). Cada uno de los 5 SC del COMP1 contribuyen para el alcance del OBE1, así como cada uno de los 4 SC del COMP2 contribuyeron para el alcance del OBE2. A seguir se detalla el análisis de la lógica vertical de cada uno de los 3 niveles, de acuerdo con el gráfico 1.
1. **Nivel 1** - el reto (Problema Principal) de la 2a fase del PNAFM era aumentar el impacto y la eficiencia de sus intervenciones y ampliar la integración con otros programas fiscales y municipales (DPP párrafo 1.7). El proyecto tuvo como objetivo contribuir a la integración de los fiscos y a la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños haciendo más efectivo el sistema fiscal vigente, en cumplimiento a las normas constitucionales y legales brasileñas. La conclusión es que, a pesar de que no se contó con un indicador específico de impacto, el problema principal y el objetivo de la 2ª fase del PNAFM estuvieron alineados.
 2. **Nivel 2** - Para atender el problema, al momento de diseño de la 2ª fase, se identificaron dos problemas específicos: (i) la dificultad de la UCP y de los municipios para la elaboración de proyectos de alto nivel y calidad; y (ii) la baja capacidad institucional de los municipios en temas fiscales (ingresos y gasto). Para atender estos problemas, los objetivos específicos de los proyectos fueron: OBE1 - apoyar acciones relacionadas con la integración, cooperación y evaluación en el ámbito nacional; y OBE2 - apoyar con acciones relacionadas al fortalecimiento institucional de los municipios. Los objetivos específicos asociados a indicadores de resultados fueron: RES1 - aumentar la cantidad de subpréstamos contratados; RES2 - aumentar el volumen de recursos comprometidos; RES3 - aumentar la cantidad de eventos de difusión en el banco de mejores prácticas; RES4 - aumentar la cantidad de eventos de educación a distancia; RES5 - aumentar el número de fuentes de ingresos de los municipios; y RES6 - aumentar la cantidad de diagnósticos sobre los ejes estructurantes de los municipios. La conclusión es que, a pesar de que algunos de los indicadores de resultados fueron definidos como productos, los problemas específicos, los objetivos específicos y los resultados estuvieron alineados.
 3. **Nivel 3** – La causa de los problemas específicos fueron satisfactoriamente presentados en el Mapa de Problemas. El proyecto contó con 2 componentes: COMP1. Coordinación y Asistencia Técnica Nacional, este componente estuvo dirigido a apoyar acciones relacionadas con la integración, cooperación y evaluación en el ámbito nacional; y el

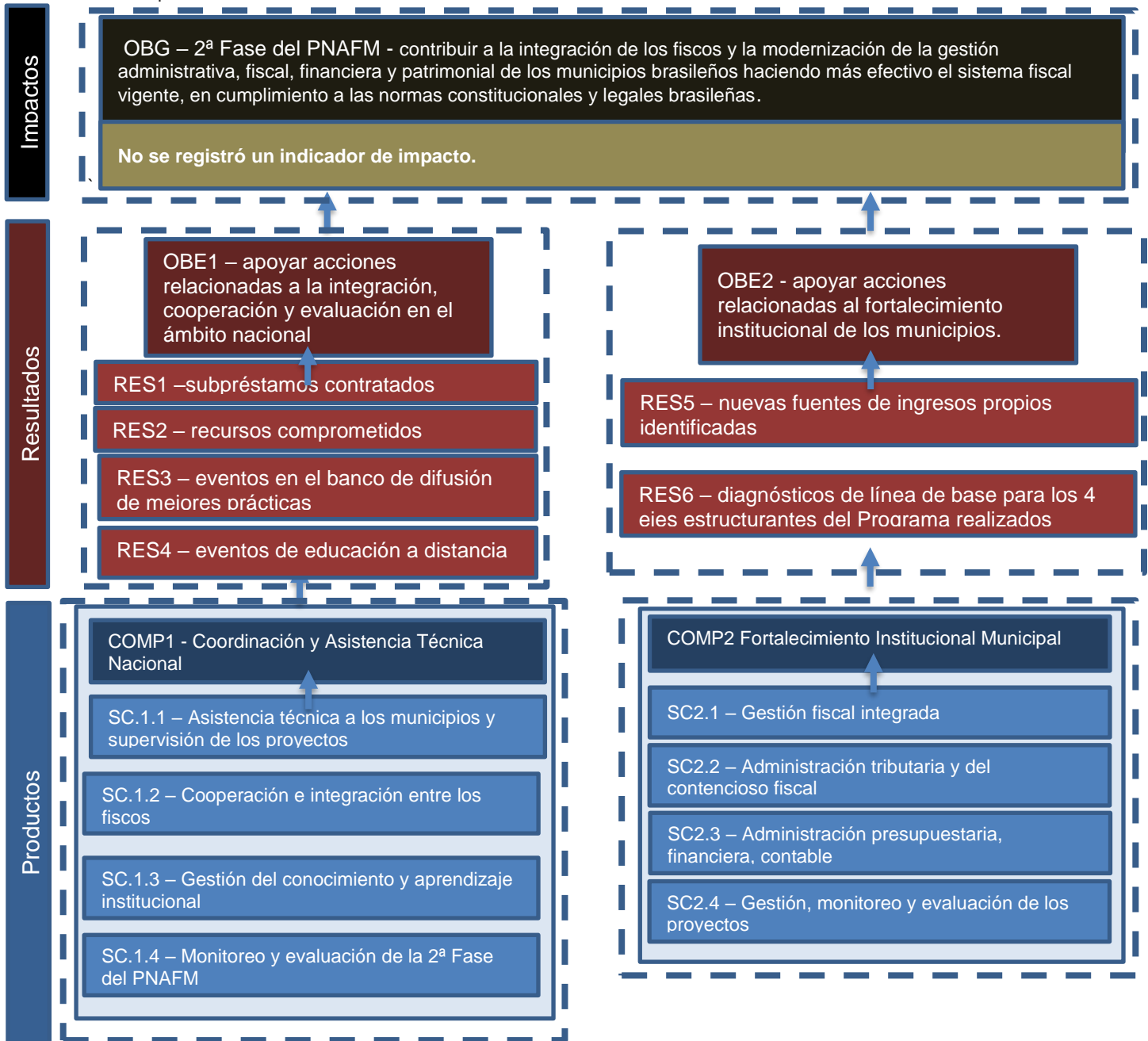
COMP2. Fortalecimiento Institucional Municipal que estuvo dirigido a apoyar acciones relacionadas al fortalecimiento institucional de los municipios. Los SC1.1, SC1.2, SC1.3, SC1.4 contribuyeron al alcance del objetivo del COMP1. Los SC2.1, SC2.2, SC2.3 y SC2.4 contribuyeron al alcance del objetivo del COMP2. La conclusión es que la relación entre estos 3 niveles de lógica vertical es coherente.

- 2.10 **Conclusión:** La DEM clasificó la lógica vertical como insatisfactoria, basado mayormente en la información presentada en el DPP y en la Matriz de Resultados. El equipo del PCR está de acuerdo con esta evaluación; sin embargo, considera que esta baja clasificación se dio básicamente porque estos documentos no presentaron de forma completa los factores relevantes que permitiesen al equipo de la DEM tener una visión más clara de la coherencia de la operación. El equipo del PCR, considera que esta segunda operación es parte de un Programa de Fases Múltiples que contempla un marco institucional que rige la preparación y ejecución de todas las operaciones que componen las fases del programa, en la cual esta segunda operación hace parte, sin embargo, también reconoce que el DPP no fue suficientemente claro al definir los conceptos básicos del Programa para una evaluación del tipo de la DEM. Con base en esto, el equipo del PCR revisó la lógica vertical bajo al concepto anteriormente mencionado (la operación ser parte de un Programa), incluyendo la revisión del Mapa de Problemas anexa al DPP⁷, y concluyó que la lógica vertical es perfectamente satisfactoria. Una evidencia de que la lógica vertical puede sin lugar a dudas ser considerada satisfactoria es el excelente grado de logro de los indicadores de resultados (100%) y productos (100%), asociados al grado de cumplimiento de los proyectos individuales de los municipios (98%). El gráfico 1 representa la lógica de forma gráfica.

⁷ El Mapa de Problema, muestra claramente que se contaba con todos los elementos para describir la lógica vertical de manera que la evaluación de la DEM pudiera tener una visión más precisa de la coherencia de la operación.

Gráfico 1 – Lógica Vertical del PNAFM II

OBG – Objetivo General; **OBE** – Objetivo Específico; **RES** – Resultado; **COMP** – Componente; **SC** – Subcomponentes.



Cuadro 2 - Matriz de Resultados en la aprobación, 60 de la elegibilidad, y al final

| Indicadores de Resultados | En la aprobación | | | En la elegibilidad + 60 días | | | Al final del Proyecto (PCR) | | | Comentarios |
|--|-------------------|---------------|---------|------------------------------|---------------|---------|-----------------------------|---------------|---------|--|
| | Unidad de medida | Línea de Base | EOP (P) | Unidad de medida | Línea de Base | EOP (P) | Unidad de medida | Línea de Base | EOP (A) | |
| Objetivo Especifico 1 - Apoyar acciones relacionadas a la integración, cooperación y evaluación en el ámbito nacional | | | | | | | | | | |
| Indicador #1 Subpréstamos contratados | Contratos | 0 | 6 | Contratos | 0 | 6 | Contratos | 0 | 35 | Con la devaluación del Real frente al Dólar se alcanzó una disponibilidad adicional de cerca de US\$35 millones y se estimó aumentar el número subpréstamos. |
| Indicador #2 Volumen de recursos comprometidos | Millones de USD\$ | 0 | 112,5 | Millones de USD\$ | 0 | 112,5 | Millones de USD\$ | 0 | 112,5 | |
| Indicador #3 Cantidad de eventos de evaluación y difusión incluidos en el Banco de Mejores Prácticas | Eventos | 0 | 2 | Eventos | 0 | 2 | Eventos | 0 | 18 | Con la devaluación del Real frente al Dólar se alcanzó una disponibilidad adicional de cerca de US\$35 millones y se estimó aumentar el número de eventos |
| Indicador #4 Replicaciones de los cursos pilotos de EAD desarrollados | Cursos | 0 | 2 | Cursos | 0 | 2 | Cursos | 0 | 2 | |
| Objetivo específico 2 – Apoyar acciones relacionadas al fortalecimiento institucional de los municipios. | | | | | | | | | | |
| Indicador #1 Municipios con potencial de ingresos propios identificados | Municipios | 0 | 22 | Municipios | 0 | 22 | Municipios | 0 | 22 | |
| Indicador #2 Municipios participante del Programa con diagnóstico de línea de base de los ejes estructurantes realizados. | Municipios | 0 | 22 | Municipios | 0 | 22 | Municipios | 0 | 22 | |

Cuadro 3 - Cambios en la Matriz de Resultados (PNAFM II).

| Sección | Descripción | Tipo | Razón | Instrumento | Fecha |
|----------|---|-------------|---|-------------------------------------|--------------|
| Producto | Piloto de Polo de modernización regional implantado (1.8) | Cancelación | Este producto fue excluido del proyecto, por un cambio en la estrategia del MF ⁸ | Ayuda Memoria Misión de Supervisión | Febrero/2015 |

2.11. La conclusión general de la relevancia de acuerdo con el Cuadro 3, es que el PNAFM II fue satisfactorio considerando los 3 requisitos de la categoría.

Cuadro 4 - Resumen de Clasificación de la Relevancia

| Alineación con las necesidades de desarrollo del país | Alineación Estratégica | Lógica Vertical | Clasificación de la relevancia |
|---|------------------------|-----------------|--------------------------------|
| Completamente alineado | Completamente alineado | Satisfactoria | Satisfactoria |

B. Efectividad

a. Descripción de los objetivos de desarrollo del Programa

- 2.11 El objetivo general de la 2ª Fase del PNAFM es contribuir a la integración de los fiscos y a la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños, aumentando la efectividad del sistema fiscal vigente, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales brasileñas.
- 2.12 Es importante mencionar, que el DPP de la 2ª fase del PNAFM no presentó el impacto esperado, tampoco contó con su indicador de alcance asociado. Adicionalmente, la Matriz de Resultados tampoco contempló los indicadores de resultados. Esto ha hecho que el especialista responsable de la ejecución del proyecto, en la fase de registro de la información en el Sistema Convergencia, tuviera que elegir indicadores para cumplir con los requisitos del sistema. La decisión fue utilizar los gatillos para la 3ª fase del PNAFM como indicadores de resultados. Sin embargo, el equipo del PCR considera que estos indicadores de resultados no fueron los más apropiados, porque algunos de ellos estaban orientados a medir metas físicas de acciones específicas del proyecto, en lugar de medir las mejoras alcanzadas por estas acciones. Hubiera sido más conveniente llevar a cabo una revisión y ajustes en la Matriz de Resultados⁹, realizada en coordinación con el ejecutor, así como siguiendo los procedimientos del Banco, para que se contará con una Matriz de Resultados con indicadores compatibles con el alcance del programa.

⁸ Este era un producto orientado a apoyar municipios estrictamente pequeños, con el cambio de estrategia en direccionar la modernización a municipios medianos y grandes, este producto se tornó sin utilidad.

⁹ El equipo de PCR cree que para el componente I, se podría tener utilizado 2 indicadores: (i) Disminuir el tiempo de preparación de los proyectos municipales; y (ii) disminuir el tiempo de ejecución de los proyectos municipales. Para el componente II, se podría tener utilizado 3 indicadores: (ii) disminución de la discrepancia entre el presupuesto planificado y ejecutado; (ii) aumento de la recaudación municipal; y (iii) disminución del costo para recaudar. El PNAFM III contempló indicadores bastante similares a los sugeridos por el equipo del PCR.

b. Resultados alcanzados

- 2.13 De las 6 metas de resultados, 4 son relacionadas al objetivo de integración de los fiscos (Componente I) y 2 son relacionadas al objetivo de modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños (Componente 2). El cumplimiento de las 4 metas de integración de los fiscos fue de 100%. El cumplimiento de las 2 metas asociadas a la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños fue de 100%.
- 2.14 El Cuadro 5 a continuación muestra los resultados alcanzados. El promedio de logro de las metas de resultado del PNAFM II fue de 100%. El Cuadro 6 presenta las relaciones de las acciones del proyecto para el alcance de las metas de resultado.
- 2.15 A nivel producto, el PNAFM II contempló 10 indicadores con sus respectivas metas. El 100% de las metas de producto se lograron. El Cuadro 7 presenta el grado de logro de los productos.

Cuadro 5 - Matriz de Resultados Alcanzados

| Indicadores de Resultados | Unidad de Medida | Línea de Base | Año | Metas y Alcance | | % Alcance | Medios de verificación |
|--|---------------------|---------------|------|-----------------|------|-----------|-------------------------------|
| Objetivo específico #1 Apoyar acciones relacionadas con la integración, cooperación y evaluación en el ámbito nacional. | | | | | | | |
| Indicador #1 Subpréstamos contratados | Contratos | 0 | 2009 | P | 6 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 35 | | |
| | | | | A | 28 | | |
| Indicador #2 Volumen de recursos comprometidos | % sobre monto total | 0 | 2009 | P | 75 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 75 | | |
| | | | | A | 98,6 | | |
| Indicador #3 Cantidad de eventos de evaluación y difusión incluidos en el Banco de Mejores Prácticas | Eventos | 0 | 2009 | P | 2 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 18 | | |
| | | | | A | 18 | | |
| Indicador #4 Replicaciones de los cursos pilotos de EAD desarrollados | Cursos | 0 | 2009 | P | 2 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 2 | | |
| | | | | A | 4 | | |
| Objetivo específico #2 Apoyar con acciones relacionadas al fortalecimiento institucional de los municipios | | | | | | | |
| Indicador #1 Municipios con potencial de ingresos propios identificados | Municipios | 0 | 2009 | P | 11 | 100 | |
| | | | | P(a) | 11 | | |
| | | | | A | 18 | | |
| Indicador #2 Municipios participantes del Programa con diagnóstico de línea de base de los ejes estructurantes realizados. | Municipios | 0 | 2009 | P | 11 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 11 | | |
| | | | | A | 18 | | |

Fuente: Sistema Convergencia

Cuadro 6 - Indicadores de Resultados y Productos Asociados

| PMR | Indicadores de Resultados | P | A | Atribución (Productos asociados) | Componente |
|-----|---------------------------|-------|-------|--|--------------|
| | | (EOP) | (EOP) | | |
| 1.1 | Subpréstamos contratados | 6 | 28 | El resultado puede ser atribuido a través del producto 1.2 - Municipios apoyados para la contratación de operaciones de crédito. En el ámbito de este producto, 49 municipios fueron apoyados y se | Componente I |

| PMR | Indicadores de Resultados | P | A | Atribución (Productos asociados) | Componente |
|-----|---|-------|-------|---|---------------|
| | | (EOP) | (EOP) | | |
| | | | | desarrolló el Sistema de Elaboración, Ejecución y Seguimiento de Proyectos (SEEMP). | |
| 2.1 | Volumen de recursos comprometidos | 150 | 148,5 | El resultado puede ser atribuido a través de los productos 1.1 - Proyectos de fortalecimiento institucional municipal apoyados en su elaboración y revisión y producto 1.3 - Municipios apoyados en la gestión de sus respectivos proyectos, envolviendo monitoreo y evaluación. En el ámbito del producto 1.1, la UCP elaboró 28 proyectos municipales y realizó más de 158 revisiones para ajustes y adecuaciones de los proyectos en ejecución. En el ámbito del producto 1.3, además de las reuniones de la COGEP, fueron realizadas 85 visitas institucionales a los nuevos gestores municipales y visitas de supervisión a varios municipios del Programa. La UCP desarrolló metodología para monitoreo de los proyectos. | Componente I |
| 3.1 | Cantidad de eventos de evaluación y difusión incluidos en el Banco de Mejores Prácticas | 18 | 18 | El resultado puede ser atribuido al producto 1.4 que realizó 18 eventos con la participación de más de 700 integrantes de las UEM y de las instituciones asociadas, para discusión de temas considerados prioritarios, tales como: estructuración de la UEM, capacitación, ejecución del proyecto, monitoreo y evaluación, además de nivelar el conocimiento para los equipos municipales que estaban ingresando en el Programa, haciendo del COGEP el principal instrumento de intercambio entre los municipios contratantes del PNAFM II | Componente I |
| 4.1 | Replicaciones de los cursos pilotos de EAD desarrollados | 2 | 4 | El resultado puede ser atribuido al producto 1.8 - Curso de EAD implantados donde fueron realizados 9 cursos de educación a distancia en conjunto con la Escuela Hacendaria (ESAF). | Componente I |
| 6.1 | Municipios con potencial de ingresos propios identificados | 11 | 18 | El resultado puede ser atribuido al producto 1.6 – Conferencias técnicas y estudios, en el ámbito nacional e internacional donde fue elaborado, en mayo de 2012, un estudio con el Diagnóstico del Potencial de la Recaudación en 18 municipios del PNAFM. | Componente II |
| 8.1 | Municipios participantes del Programa con diagnóstico de línea de base de los ejes estructurantes realizados. | 11 | 18 | El resultado puede ser atribuido al producto 2.1 - Implantación de los proyectos municipales donde se elaboró un Informe de diagnóstico de la línea de base en 2010 que indicó que de los municipios participantes del Programa 51% desarrollan actividades del Componente I (Gestión Fiscal Integrada), 41% desarrollan actividades del Componente II (Administración Tributaria y Contencioso Fiscal), 7% desarrollan actividades del Componente III (Administración presupuestaria, Financiera, Cantábil, Patrimonial y de control de la Gestión Fiscal) y 15% desarrollan actividades del Componente IV (Monitoreo y evaluación). | Componente II |

OBS. Existe una amplia bibliografía sobre el tema fortalecimiento de instituciones públicas, entre los cuales merece referencia: [WB- Reforming Public Institutions and Strengthening Governance](#); • Poterba, James M., and Jürgen von Hagen. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. University of Chicago Press, (1999); Dhaliwa, Iqbal I, and Rema Hanna. 2017. "The devil is in the details: The

| PMR | Indicadores de Resultados | P | A | Atribución (Productos asociados) | Componente |
|-----|---------------------------|-------|-------|----------------------------------|------------|
| | | (EOP) | (EOP) | | |

successes and limitations of bureaucratic reform in India. "Journal of Development Economics, Volume 124, 2017, Pages 1-21; Alesina, A., et al. "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". Journal of Development Economics (1999).

Fuente – Sistema Convergencia

Cuadro 7 – Indicadores de Producto¹⁰

| Indicadores de Productos | Unidad de Medida | Línea de Base | Año | Metas y Alcance | | % Alcance | Medios de verificación |
|--|------------------|---------------|------|-----------------|-----|-----------|-------------------------------|
| Producto #1.1 Proyectos de fortalecimiento institucional municipal apoyados en su elaboración y revisión | Proyectos | 0 | 2009 | P | 78 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 149 | | |
| | | | | A | 149 | | |
| Producto #1.2 Municipios apoyados para contratación de operaciones de crédito | Municipios | 0 | 2009 | P | 12 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 49 | | |
| | | | | A | 49 | | |
| Producto #1.3 Municipios apoyados en la gestión de los respectivos proyectos, envolviendo monitoreo y evaluación / Indicador: visitas técnicas de supervisión realizadas durante a 2a fase del PNAFM | Municipios | 0 | 2009 | P | 30 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 255 | | |
| | | | | A | 255 | | |
| Producto #1.4 Banco de mejores prácticas en el área fiscal cread. / Indicador: eventos realizados para la difusión del Banco de Mejores prácticas | Banco de Datos | 0 | 2009 | P | 1 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 68 | | |
| | | | | A | 68 | | |
| Producto #1.5 Convenios y acuerdos de cooperación celebrados, tanto en el ámbito nacional cuanto en el internacional | Convenios | 0 | 2009 | P | 1 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 2 | | |
| | | | | A | 2 | | |
| Producto #1.6 Conferencias técnicas y estudios, en el ámbito nacional e internacional, realizados | Conferencias | 0 | 2009 | P | 1 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 15 | | |
| | | | | A | 15 | | |
| Producto #1.7 Planes de Comunicación interna y externa elaborados, incluyendo mecanismos de transparencia y comunicación con la sociedad | Planes | 0 | 2009 | P | 1 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 1 | | |
| | | | | A | 1 | | |
| Producto #1.8 Cursos de EAD implantados | Cursos | 0 | 2009 | P | 2 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 9 | | |
| | | | | A | 9 | | |
| Producto #1.9 Reuniones de evaluación de las acciones del Programa realizadas | Reuniones | 0 | 2009 | P | 1 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 47 | | |
| | | | | A | 47 | | |
| Output #2.1 Proyectos municipales implantados | Proyectos | 0 | 2009 | P | 10 | 100 | Informe Semestral de Progreso |
| | | | | P(a) | 45 | | |
| | | | | A | 45 | | |

Fuente: Sistema Convergencia

¹⁰ Es importante clarificar que la devaluación del Real frente al Dólar permitió que 6 municipios contemplasen 2 proyectos de modernización cada uno, haciendo que las metas planificadas fueran significativamente ultrapasadas.

2.16 Por último, cabe mencionar el desempeño de los Proyectos municipales, objeto de las acciones del Componente 2, por medio de contratos de subpréstamos. Conforme a los informes del [SEEMP](#), el nivel de ejecución física de los proyectos alcanzo 99,1% como demuestra el Cuadro 8 a continuación.

Cuadro 8 – Porcentaje de Ejecución Física de los Proyectos Municipales

| Municipios del PNAF 2 | % de Ejecución Física de los Proyectos |
|-----------------------|--|
| Araçatuba | 98,5 |
| Balneário Piçarras | 92,8 |
| Barra Mansa | 90,6 |
| Biguaçu | 100 |
| Brasília | 100 |
| Campo Grande | 100 |
| Corupá | 99,5 |
| Florianópolis | 99 |
| Fortaleza | 100 |
| Gravatá | 96,8 |
| Iguatu | 99 |
| Indaial | 100 |
| Itapetininga | 94,8 |
| Jacareí | 99,2 |
| Mesquita | 95,6 |
| Mossoró | 99,0 |
| Pomerode | 95,6 |
| Rio de Janeiro | 99,4 |
| Rio do Sul | 100 |
| São Bernardo do Campo | 97,6 |
| São José | 100 |
| São Paulo | 100 |

Fuente: UCP/MF

c. Análisis Contrafactual

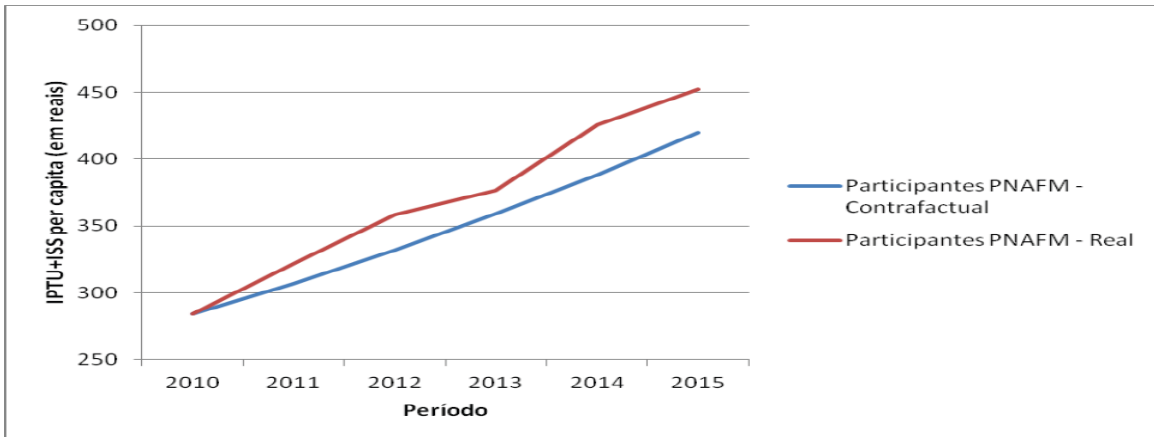
2.17 El diseño de la 2ª fase del PNAFM no previa una evaluación de impacto. Sin embargo, un estudio realizado por la UCP comparó la recaudación per cápita del Impuesto sobre la Propiedad Edilicia y Territorial Urbana (IPTU) y del Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza (ISS)¹¹ sumados de los 22 municipios del PNAFM II con un grupo de control sintético, conformado por 19 municipios con características similares de los integrantes del programa (ver EE04)¹². Es importante mencionar que, en el ámbito de los proyectos

¹¹ El IPTU y el ISS son los principales impuestos municipales, que juntos representan más del 80% de los ingresos propios del municipio.

¹² El estudio se basó en el método de Diferencias en Diferencias (DD), comúnmente utilizado para la evaluación de programas de gobierno. Aliado al Método DD, se utilizó el Propensity Score Matching (PSM) con el Nearest Neighbor Matching (NNM) para evitar que hubiera un posible sesgo de selección en los resultados obtenidos - es decir, comparar municipios no comparables, una vez que el grupo de tratamiento ya podría poseer características previas que resultarían en resultados por encima de la media siendo participante del programa o no. Para la selección de los 19 municipios con características similares se utilizó el Índice Firjan de Gestión Fiscal (IFGF) como un proxy para la calidad de la gestión fiscal municipal. Además de eso se utilizó el Índice Firjan de Desarrollo Municipal (IFDm) que mide el índice de desarrollo de cada municipio con pilares centrales de empleo, renta, educación y salud y la población municipal (Ipop, en logaritmo natural). Esto permitió controlar en cierta medida un posible sesgo de selección porque, con el método PSM-NNM (que utiliza estas tres variables como parámetro de selección), se crea

individuales de los municipios, asociados al OBE2/COMP2 (acciones relacionadas al fortalecimiento institucional de los municipios), el porcentaje medio de acciones direccionadas a la recaudación fue del 47,6%. En el gráfico siguiente se observa que hubo impacto positivo en la recaudación de IPTU + ISS per cápita en BR\$32 reales, con cerca del 91% de confianza - número elevado dado el número de observaciones (6 años para 41 municipios). Este sería el resultado promedio del programa a partir del año de implementación del programa hasta 2015.

Gráfico 2 – Recaudación del IPTU + ISS per Cápita Real y Contrafactual



Fuente: UCP/MF

- 2.18 En el período comprendido entre 2010 y 2015, la recaudación real (valores de 2015) conjunta de los municipios del PNAFM II fue de aproximadamente BR\$180 mil millones. Consideradas estas informaciones, así como las proporciones de los valores arriba mencionados, es posible estimar que la recaudación real, si los municipios no hubieran participado en el PNAFM II, sería cerca de BR\$170 mil millones. Por lo tanto, el impacto estimado del programa sería alrededor de BR\$10 mil millones (en valores de 2015), es decir un valor significativo.
- 2.19 Sin embargo, hay otras evidencias de acuerdo con contextos similares como el estudio de Afonso (2015)¹³ que demuestran el potencial recaudatorio del IPTU de los municipios brasileños y cómo los programas de modernización tributaria pueden contribuir a aumentar la recaudación de este impuesto. El referido estudio está directamente asociado al alcance del indicador de resultado #5.
- 2.20 **Conclusión:** El estudio contrafactual demuestra que los municipios que participaron del PNAFM II, presentaron un desempeño fiscal substancialmente superior al de municipios que no participaron del Programa.

d. Resultados imprevistos

- 2.21 El equipo de PCR no identificó ningún resultado imprevisto en la ejecución del PNAFM II.

un grupo de control "artificial", similar al grupo de tratamiento en características previas, pero que no participaron en el programa, para buscar estimaciones más precisas del impacto efectivo del programa. El grupo de control de 19 municipios es formado por: Sobral/CE, Recife/PE, Barra de São Miguel/AL, Itabirito/MG, Juiz de Fora/MG, Muriaé/MG, Pedro Leopoldo/MG, Pirapora/MG, Ponte Nova/MG, Guarulhos/SP, Leme/SP, Matão/SP, Olímpia/SP, Santana de Parnaíba/SP, Cascavel/PR, Curitiba/PR, Joinville/SC, Porto Alegre/RS, Santo Ângelo/RS, Goianésia/GO.

¹³ [Potencial Arrecadatório do IPTU Municipal \(Relatório Final\)](#)

C. Eficiencia

- 2.22 El mayor alcance que terminó teniendo el programa (28 proyectos municipales), en virtud de la variación cambial, fue la principal razón por la cual se necesitaron dos años más de los inicialmente planificados para ejecutar el PNAFM II¹⁴.
- 2.23 La 2ª Fase del PNAFM no contó con una evaluación económica ex-ante contemplando un análisis comparativo entre los costos y beneficios financieros y económicos del Programa a partir de la selección de los principales resultados esperados del Programa. En vista de esto, el equipo del PCR llevó a cabo una evaluación ex-post basada en un indicador que mide el desempeño de las administraciones tributarias por medio de la relación entre el costo para recaudar y el efectivamente recaudado. La evaluación consideró los 22 municipios que participaron del PNAFM II conforme detallado a continuación.
- 2.24 El indicador más representativo identificado fue el que mide la performance de las administraciones tributarias correspondiente a la relación entre el costo para recaudar y el efectivamente recaudado. Con base en este supuesto fue preparada una evaluación utilizando el resultado referente a la disminución del costo para recaudar, con base en el indicador costo de la entidad que recauda (Secretaría de Finanzas) / recaudación del IPTU (Impuesto Predial, Territorial y Urbano) y ISS (Impuesto sobre Servicios).
- 2.25 **Descripción de la Metodología.** Existe una amplia bibliografía sobre el valor agregado de utilizarse el indicador costo para recaudar / total recaudado para medir la eficiencia y efectividad de una administración tributaria. Un estudio de la OECD¹⁵ presenta que la ratio “costo de recaudación” se ha convertido en una práctica bastante habitual, que sirve como herramienta de valoración indirecta de la eficiencia/eficacia de la administración. La ratio se calcula comparando los costos anuales de administración en los que incurre un organismo tributario con la recaudación total del ejercicio, y se expresa frecuentemente como porcentaje o como el costo de recaudar 100 unidades de recaudación. La mayoría de los organismos de administración tributaria publican esta ratio para un determinado número de años y, manteniéndose constantes los restantes parámetros, los cambios diacrónicos en la ratio reflejarían variaciones en la eficiencia y eficacia relativas. Esto se deriva del hecho de que la ratio se calcula a partir de una comparación de factores (a saber, los costos administrativos) respecto de sus resultados (a saber, la recaudación tributaria); las iniciativas que reducen los costos relativos (mejorando la eficiencia) o que aumentan el nivel de cumplimiento y la recaudación (es decir, mejorando la eficacia) influyen en la ratio. En la práctica, no obstante, existen una serie de factores que, si bien influyen en la relación entre el costo y la recaudación, no tiene conexión alguna con la eficiencia o eficacia relativas. Estos factores comprenden: (i) la variación diacrónica de los tipos impositivos; (ii) los cambios macroeconómicos; (iii) los gastos extraordinarios en los que incurra el organismo tributario; y (iv) cambios en el ámbito de los impuestos recaudados por el organismo tributario. Es obvio que cualquier análisis de las variaciones en la tendencia de la ratio a lo largo del tiempo debe prestar atención, en la medida de lo posible, a esos factores. El EEO1 lista la bibliografía sobre la relación costo / recaudación de las administraciones tributarias.

¹⁴ [Solicitud de prórroga del MF](#). Cuando se solicitó la prórroga del PNAFM II el MF ya había desembolsado 73% del monto del préstamo y los municipios habían desembolsado 97% del monto de subpréstamos. Con la devaluación del Real frente al Dólar se alcanzó una disponibilidad adicional de cerca de US\$35 millones y se estimó aumentar el número subpréstamos, lo que justificó la prórroga.

¹⁵ [La Administración Tributaria en los países de la OCDE y en determinados países no miembros: Serie “Información comparada” \(2008\)](#). Página 86.

Supuesto. A partir de acciones de mejora de la administración tributaria, así como del fortalecimiento de la gestión de los gastos públicos, con mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, se genera un beneficio económico con el aumento de la productividad del órgano rector de la gestión fiscal (Secretaría de Hacienda Municipal), medido a través de la relación entre el costo para recaudar / la recaudación realizada. Se espera incrementar la recaudación, y al mismo tiempo disminuir/mantener el costo para recaudar. La evaluación mide el comportamiento de la evolución de este indicador en el periodo de 2011 a 2020 (10 años).

2.26 De acuerdo con el Cuadro a continuación:

- a. Recaudación Tributaria en BR\$ - es el total anual recaudado proveniente del IPTU y ISS de los 22 municipios. En el año 2013 fue de BR\$26,40 billones. Los valores de la recaudación del IPTU y ISS estimados para el periodo 2018-2020 consideró la media de la variación de la recaudación en el periodo 2012-2017 (6años).
- b. Costo de las 22 Secretarías de Hacienda en BR\$ - es el costo total de todas las transacciones y actividades llevadas a cabo por la entidad (Presupuesto anual). En el año 2014 fue de BR\$1,31 billones. Los valores de los costos de las secretarías municipales estimados para el periodo 2018-2020 consideró la media de la variación de los costos en el periodo 2012-2017 (6años).
- c. % efectivo para recaudar – es la relación entre el costo de la secretaria / sobre la recaudación del IPTU+ISS. En el año 2013 fue de 4.97%.
- d. % de mejora (considerando que los resultados de los proyectos individuales empezaron a partir de 2013) – es la diferencia entre el % promedio de los años 2010-2012 = 5.29% efectivo para recaudar de los años subsecuentes. En 2013 fue de 5.29% - 4.97% = 0.33%.
- e. % atribución al Proyecto (50%) – De forma conservadora se atribuye que solamente un 50% fue resultado del proyecto. En 2013 fue de 0.16%. Esta atribución conservadora se debe a que existen algunas variables que podrían haber influenciado en este resultado, en la cual se destaca el crecimiento económico. Por lo tanto, atribuir 50% a los resultados del proyecto genera espacio suficiente para compensar el factor error de atribución de forma confortable.
- f. Beneficio Generado en BR\$ - Es la multiplicación entre el % de mejora * la recaudación del año correspondiente. En 2013 fue de BR\$43.41 millones.
- g. Tasa de Cambio US\$, obtenida de la WEB del Banco Central de Brasil.
- h. Beneficio Generado en US\$ - es la multiplicación de la tasa de cambio por el beneficio generado en el año. En 2013 fue de US\$18,39 millones.
- i. Desembolsos – Los valores de los desembolsos fueron extraídos del sistema convergencia del Banco. En 2013 fue de US\$7,8 millones. Estos son los valores informados por la UCP referente al desembolso de los proyectos individuales de los 22 municipios (US\$150 millones) contemplados en esta evaluación. Es importante mencionar, que los desembolsos del Banco al ejecutor son por el valor total de cada proyecto, el cual se empieza a ser ejecutar a partir del desembolso del Banco.
- j. Valor Corriente – Es la diferencia entre los beneficios y los costos. En 2013 fue de US\$10,58 millones.
- k. Valor Presente – Se aplicó la formula del Excel = PV (12%, año, 0, valor corriente). En 2013 fue de US\$7,5 millones.

- l. Valor Presente Neto (VPN) – Se aplicó la formula del Excel = NPV (12%, valores presentes de un periodo). En 2013 fue de -US\$23,34 millones, en 2020 será de US\$27,5 millones.
 - m. Tasa Interna de Retorno (TIR) – Se aplicó la formula del Excel = IRR (valores corrientes en un periodo, 12%). En 2013 fue de -65%, en 2020 fue de 23%.
- 2.27 Conclusión. Se clasifica como excelente el beneficio económico generado por el PNAFM II. A partir de la implementación de diversas actividades direccionadas a la mejora de los ingresos y gastos públicos, se llevó a cabo una evaluación económica ex-post utilizando una tasa de descuento de 12%, en la cual al final de 10 años (2020) se genera un Valor Presente Neto de US\$27,5 millones con una Tasa Interna de Retorno de 23%.

| Cuadro 9 - Análisis Económica Ex-Post - PNAFM (22 Municipios) | | | | | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Tasa Interna de Retorno de 12% | | | | | | | | | | | |
| Años | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Beneficios | | | | | | | | | | | |
| 1. Recaudación del IPTU+ISS en BR\$ (*) | 18,826,613,973 | 21,444,794,135 | 24,824,757,790 | 26,409,259,351 | 29,635,935,364 | 31,114,813,726 | 32,830,830,122 | 34,825,526,479 | 37,782,381,702 | 40,990,288,200 | 44,470,561,436 |
| 2. Costo de la SEFAZ en BR\$ | 998,765,432 | 1,100,576,543 | 1,355,761,413 | 1,312,723,602 | 1,388,549,907 | 1,400,433,979 | 1,509,874,455 | 1,583,476,879 | 1,687,283,411 | 1,797,895,092 | 1,915,758,041 |
| 3. % efectividad para Recaudar (2/1) | 5.31 | 5.13 | 5.46 | 4.97 | 4.69 | 4.50 | 4.60 | 4.55 | 4.47 | 4.39 | 4.31 |
| 4. % de mejora (en relación a 2010-2012) | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.33 | 0.61 | 0.80 | 0.70 | 0.75 | 0.83 | 0.91 | 0.99 |
| 5. % atribución al Proyecto (50%) | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.16 | 0.31 | 0.40 | 0.35 | 0.38 | 0.42 | 0.46 | 0.50 |
| 6. Beneficio Generado en BR\$ (5*1) | 0 | 0 | 0 | 43,419,240 | 91,005,141 | 124,249,780 | 114,999,796 | 131,053,178 | 157,499,373 | 187,195,240 | 220,482,529 |
| 7. Tasa de Cambio US\$ | 1.68 | 1.87 | 2.05 | 2.36 | 2.71 | 3.88 | 3.25 | 3.31 | 3.31 | 3.31 | 3.31 |
| 8. Beneficio Generado en US\$ (7*6) | 0 | 0 | 0 | 18,397,983 | 33,581,233 | 32,023,139 | 35,384,553 | 39,593,105 | 47,582,892 | 56,554,453 | 66,611,036 |
| Costos Económicos | | | | | | | | | | | |
| 9. Desembolsos de los subpréstamos | 4,315,000 | 12,085,000 | 25,200,000 | 7,810,000 | 29,269,524 | 30,647,412 | 12,683,064 | 27,990,000 | 27,990,000 | 27,990,000 | 27,990,000 |
| Cálculo del retorno | | | | | | | | | | | |
| 10. Valor Corriente | -4,315,000 | -12,085,000 | -25,200,000 | 10,587,983 | 4,311,709 | 1,375,727 | 22,701,489 | 11,603,105 | 19,592,892 | 28,564,453 | 38,621,036 |
| 11. Valor Presente | -4,315,000 | -10,790,179 | -20,089,286 | 7,536,317 | 2,740,169 | 780,624 | 11,501,281 | 5,248,656 | 7,913,241 | 10,300,628 | 12,434,940 |
| 12. Valor Presente Neto (VPN) | 0 | -10,790,179 | -30,879,464 | -23,343,147 | -20,602,978 | -19,822,354 | -8,321,073 | -3,072,418 | 4,840,823 | 15,141,451 | 27,576,391 |
| 13. Tasa de Interna de Retorno (TIR) | 0% | 0% | 0% | -65% | -45% | -38% | -2% | 5% | 12% | 18% | 23% |
| % aumento recaudación | 1.04 | 1.14 | 1.16 | 1.06 | 1.12 | 1.05 | 1.06 | 1.06 | 1.08 | 1.08 | 1.08 |
| % aumento costo | 1.04 | 1.10 | 1.23 | 0.97 | 1.06 | 1.01 | 1.08 | 1.05 | 1.07 | 1.07 | 1.07 |
| (*) 22 municipios que participaron en la fase 2 del PNAFM | | | | | | | | | | | |
| Fuente: UCP ministerio de Hacienda - Tesoro Nacional | | | | | | | | | | | |

Cuadro 10 – Costos del Programa

Componente Nbr.1: COMPONENTE I -
Coordinación y Asistencia Técnica
Nacional

Component revised cost

16.600.000

| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
|--------|--|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|--------------|--------------|
| 1.1 | Projetos de fortalecimento institucional municipal apoiados em sua elaboração e revisão | P | 46.111,97 | 200.000 | 6.111,97 | 6.111,97 | 6.111,97 | 12.111,98 | | | 276.559,86 |
| | | P(a) | 46.111,97 | 200.000 | 3.000 | 6.111,97 | 6.111,97 | 215.223,95 | | 0 | 276.559,86 |
| | | A | 46.111,97 | 0 | 3.000 | 6.111,97 | 6.111,97 | 215.223,95 | 0 | 0 | 276.559,86 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.2 | Governo - Municípios apoiados para contratação de operações de crédito | P | 32.424,63 | 153.000 | 2.424,63 | 2.424,63 | 2.424,63 | 2.424,65 | | | 195.123,17 |
| | | P(a) | 32.424,63 | 153.000 | 1.000 | | 2.424,63 | 159.273,91 | | 0 | 195.123,17 |
| | | A | 32.424,63 | 0 | 1.000 | 0 | 2.424,63 | 159.273,91 | 0 | 0 | 195.123,17 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.3 | Governo - Municípios apoiados na gestão dos respectivos projetos, envolvendo monitoramento e avaliação / Indicador: visitas técnicas de supervisão realizadas durante a 2a fase do PNAFM | P | 243.173,13 | 200.000 | 243.173,13 | 243.173,13 | 843.173,13 | 286.173,11 | | | 2.058.865,63 |
| | | P(a) | 243.173,13 | 200.000 | 100.000 | 143.173,13 | 186.507,24 | 843.204 | | 0 | 2.058.896,5 |
| | | A | 243.173,13 | 542.839 | 100.000 | 143.173,13 | 186.507,24 | 843.204 | 0 | 3.650.576,62 | 5.709.473,12 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.4 | Banco de melhores práticas na área fiscal criado. / Indicador: eventos realizados para a difusão do Banco de Melhores práticas | P | 189.780 | 200.000 | 189.780 | 189.780 | 189.810 | 179.780 | | | 1.138.930 |
| | | P(a) | 189.780 | 200.000 | 115.780 | 189.780 | 189.810 | 440.992 | | 0 | 1.138.930 |
| | | A | 189.780 | 12.788 | 115.780 | 189.780 | 189.810 | 440.992 | 0 | 0 | 1.138.930 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.5 | Convênios e acordos de cooperação celebrados, tanto no âmbito nacional quanto no internacional | P | 39.896,64 | 39.896,64 | 39.896,64 | 39.896,64 | 39.896,64 | 39.896,64 | | | 239.379,84 |
| | | P(a) | 39.896,64 | 39.896,64 | | 39.896,64 | 39.896,64 | 159.586,64 | | 0 | 279.276,56 |
| | | A | 39.896,64 | 0 | 0 | 39.896,64 | 39.896,64 | 159.586,64 | 0 | 0 | 279.276,56 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.6 | Conferência técnica e estudos, no âmbito nacional e internacional, realizados. | P | 72.213,65 | 122.000 | 22.213,65 | 72.213,65 | 72.213,65 | 72.213,75 | | | 433.068,35 |
| | | P(a) | 72.213,65 | 122.000 | 2.213,65 | | 72.213,65 | 273.639,05 | | 0 | 433.068 |
| | | A | 72.213,65 | 12.788 | 2.213,65 | 0 | 72.213,65 | 273.639,05 | 0 | 0 | 433.068 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.7 | Plano de Comunicação interna e externa elaborado, incluindo mecanismos de transparência | P | 135.021,53 | 135.021,53 | 135.021,53 | 135.021,53 | 135.021,53 | 135.021,55 | | | 810.129,2 |
| | | P(a) | 135.021,53 | 135.021,53 | | | 135.021,53 | 540.086,83 | | 359.901,09 | 1.170.030,98 |
| | | A | 135.021,53 | 0 | 0 | 0 | 135.021,53 | 540.086,83 | 0 | 359.901,09 | 1.170.030,98 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|--|------------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | e comunicação com a sociedade. | | | | | | | | | | |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.8 | Piloto de Polo de modernização regional implantado. | P | 195.005,17 | 195.005,17 | 195.005,17 | 195.005,17 | 195.005,17 | 195.005,16 | | | 1.170.031,01 |
| | | P(a) | 195.005,17 | 195.005,17 | | | 195.005,17 | 780.021,17 | 1.073.247,83 | 976.216 | 1.951.242,34 |
| | | A | 195.005,17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 780.021,17 | 0 | 0 | 975.026,34 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.8 | Curso de EAD implantados. | P | 1.564.885,41 | 555.000 | 1.564.885,41 | 1.564.885,41 | 1.564.885,41 | 2.574.885,38 | | | 9.389.427,02 |
| | | P(a) | 1.564.885,41 | 555.000 | 264.885,41 | 1.564.880,41 | 994.656,41 | 5.000.000 | 1.073.251,85 | 2.813.735,29 | 8.208.386,52 |
| | | A | 1.564.885,41 | 0 | 264.885,41 | 1.564.880,41 | 0 | 2.000.000 | 0 | 2.813.735,29 | 8.208.386,52 |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 1.9 | Reunião de avaliação das ações do Programa realizadas. | P | 125.219,64 | 200.000 | 125.219,64 | 125.219,64 | 162.799,29 | 150.219,63 | | | 888.677,84 |
| | | P(a) | 125.219,64 | 200.000 | 75.219,64 | | 162.799,29 | 485.438,3 | | 143.151 | 888.486,07 |
| | | A | 125.219,64 | 0 | 75.219,64 | 0 | 156.493,34 | 388.402,45 | 0 | 143.151 | 888.486,07 |
| Component Nbr.2: COMPONENTE II - FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL | | Component revised cost | | | | | | | | | |
| | | 142.500.000 | | | | | | | | | |
| Output | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | EOP 2017 |
| 2.1 | Projetos municipais implantados. | P | 1.671.268,23 | 4.000.000 | 26.500.000 | 35.625.000 | 42.750.000 | 31.954.000 | | | 142.500.268,23 |
| | | P(a) | 7.125.000 | 4.000.000 | 4.500.000 | 2.625.000 | 33.517.728,48 | 42.050.716,15 | 13.000.000 | 23.157.192,62 | 142.500.000 |
| | | A | 1.671.268,23 | 11.843.665 | 33.284.848,3 | 28.664.761,51 | 26.180.708,34 | 7.022.762 | 10.674.794 | 27.982.832 | 147.325.639,38 |
| Other Cost | | | | | | | | | | | |
| | Output | | | | | | | | | | |
| | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Cost |
| | Administração do Programa. | P | 0 | | 266.670 | 266.670 | 266.670 | 533.320 | | | 1.333.330 |
| | | P(a) | 266.670 | | | | | 1.600.000 | 0 | 1.600.000 | 1.600.000 |
| | | A | 0 | 0 | | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Imprevistos. | P | 0 | | | | 2.000.000 | 3.900.000 | | | 5.900.000 |
| | | P(a) | | | | | | 5.900.000 | 0 | 5.900.000 | 5.900.000 |
| | | A | 0 | 0 | | | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total Cost | | | | | | | | | | | |
| | Output | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Cost |
| | Total Cost | P | 4.315.000 | 5.999.923,34 | 29.290.401,77 | 38.465.401,77 | 48.228.011,42 | 40.035.051,85 | | | 166.333.790,15 |
| | | P(a) | 10.035.401,77 | 5.999.923,34 | 5.062.098,7 | 4.568.842,15 | 35.502.175,01 | 58.448.182 | 15.146.499,68 | 34.950.196 | 166.600.000 |
| | | A | 4.315.000 | 12.412.080 | 33.846.947 | 30.608.603,66 | 26.969.187,34 | 12.823.192 | 10.674.794 | 34.950.196 | 166.600.000 |

D. Sostenibilidad

a. Aspectos Generales de la Sostenibilidad

- 2.28 El principal riesgo considerado en la matriz de riesgo del diseño de la 2ª fase del PNAFM es que los dos últimos años de ejecución estarían dentro de una nueva administración federal, lo que podría resultar en posibles atrasos. Los factores que mitigaron estos riesgos fueron: (i) la inclusión del PNAFM en el Plan Plurianual (PPA) del gobierno federal; y (ii) el hecho que el equipo técnico responsable por la gestión del PNAFM está compuesto por funcionarios permanentes del MF y de la CAIXA.
- 2.29 En general, los municipios presentan condiciones favorables para garantizar la sostenibilidad de los resultados y de los productos implementados en la 2ª Fase del PNAFM. Un importante factor de sostenibilidad para el Programa fue la utilización de los recursos disponibles para la capacitación de los servidores de los municipios. Se constata que los municipios participantes en esta fase del Programa invirtieron recursos especializando a sus técnicos y también sensibilizando la alta administración para la formación de equipos especializados. Se observa esta directriz reflejada en los instrumentos de planificación estratégica municipal. Entre las áreas de capacitación se destacaron las de presupuesto público, tecnología de información y contratación.
- 2.30 Otro factor por destacar es la inversión en infraestructura de tecnología de información y comunicación. Se percibió que los entes municipales invirtieron significantes recursos en esa área de conocimiento buscando volverse menos dependientes de la prestación de servicios de terceros. Este factor, junto con la capacitación de personas de los cuadros permanentes de las administraciones municipales, cierra el círculo para una menor dependencia externa.
- 2.31 Se identificaron los siguientes riesgos de discontinuidad en las ganancias obtenidas en la ejecución del Programa:
- (i) Ejecución insatisfactoria de los proyectos por falta de capacidad institucional de los municipios.**
- 2.32 Para mitigar este riesgo se establecieron criterios y reglas que definen de forma detallada todas las etapas del proyecto, con el apoyo ofrecido por la CAIXA y con la creación de la UEM, por medio de acto específico. El PNAFM II apoyó el desarrollo de diversas acciones de fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios, en especial de los recursos humanos, destacando: (i) valorización del servidor, con el desarrollo de programa continuo de formación, con recursos propios; (ii) capacitación de los gestores de las UEM, con visitas de la UCP y del BID; (iii) formación de equipo permanente compuesto básicamente por funcionarios de carrera del municipio, con capacidad técnica para la formulación y coordinación de proyectos; (iv) fortalecimiento de la capacidad de gestión, con el uso de herramientas de TI para mayor confiabilidad en la toma de decisión; (v) creación de célula de gestión de proyectos y programas en los municipios; (vi) la formación de los municipios en la adquisición, la licitación, la rendición de cuentas. La creación de la Red COGEP también fue un importante avance en esta segunda fase del PNAFM tanto por el intercambio de experiencia y la aceleración de la ejecución de los proyectos.
- 2.33 La conclusión es que es bajo el riesgo de que la capacidad institucional de los recursos humanos de los municipios se deteriore, afectando los resultados alcanzados por los proyectos.

(ii) Impactos macroeconómicos.

Es sabido que Brasil viene atravesando una importante crisis económica y fiscal con sucesivas caídas del Producto Interno Bruto (PIB-BR), déficits fiscales significativos,

disminución de los niveles de inversión, aumento del endeudamiento público, todo esto contribuyendo a los altos niveles de desempleo que el país presenta. Este contexto de bajo crecimiento económico genera efectos negativos en el desempeño fiscal de los municipios.

- 2.34 Entre 2015 y 2016 hubo una variación negativa en los ingresos corrientes sumados de los municipios con más de 100 mil habitantes, que corresponden a la categoría de los municipios del PNAFM II. La recaudación propia creció el 5,57%, por debajo de la inflación del 8,73%. Los ingresos de las transferencias constitucionales de la federación y de los estados a los municipios también crecieron menos que la inflación, variando un 5,8% en este periodo. En el lado de los gastos, los Municipios con más de 100 mil habitantes presentaron un crecimiento del 9,54% de los gastos de personal, que es un importante componente de los gastos municipales, respondiendo por cerca del 55% del total de los gastos corrientes.¹⁶ A pesar de que en 2017 hubo una recuperación del PIB-BR de aproximadamente 1%, acompañado por una caída en la inflación a los 2%, así como las tasas de interés disminuyeron a niveles históricos, los niveles de desempleo siguen aumentando en todo el país.¹⁷
- 2.35 Como el panorama político del país es de incertidumbre y 2018 es año de elecciones, será necesario que se hagan reformas muy complejas para mantener esta tendencia de crecimiento económico, como por ejemplo el de la Previdencia Social, para la cual será necesario un enorme esfuerzo de coligación política, el cual el país está lejos de contemplar. No hay duda de que los proyectos de fortalecimiento institucional son uno de los factores de mitigación para esta crisis, pero sus acciones serían más efectivas en un ambiente político y macroeconómico menos conturbado.
- 2.36 La conclusión es que existe un riesgo medio/alto de que la performance macroeconómica del país se siga deteriorando y que esto afecte negativamente los buenos resultados alcanzados por los proyectos, principalmente aquellos relacionados con el aumento de la recaudación y disminución de la deuda pública.

(iii) Cambios políticos

- 2.37 Este factor tiene un impacto más importante cuando se está ejecutando un proyecto. Es sabido que, en cualquier país, cuando ocurre un cambio de gobierno, las acciones de implementación de un proyecto se retrasan en por lo menos 1 año. Todavía en el ámbito federal, los factores que mitigan estos riesgos son que el equipo técnico responsable por la gestión del PNAFM este compuesto por funcionarios permanentes del MF y de la CAIXA. En el ámbito municipal, fueron hechas acciones de concientización para las autoridades de los municipios, de que el Programa era de suma importancia, no solamente en sus aspectos fiscales, como también en los impactos que la mejora fiscal podría generar en todos los sectores del municipio. Esto ayudó a mitigar el problema de que muchas UEM no estaban compuestas por funcionarios permanentes. Los municipios pasarán por eventuales cambios políticos en 2020, cuando ocurran las próximas elecciones para alcalde y cámara de concejales. Se espera que hasta allí, algunos de los proyectos implantados en el ámbito municipal hayan adquirido un estado de madurez que les garantizará sostenibilidad. La conclusión es que los cambios políticos no tendrán un impacto significativo en el deterioro de los resultados ya alcanzados por los proyectos.

¹⁶ [Secretaría del Tesoro Nacional](#)

¹⁷ [IMF Artículo IV 2017.](#)

(iv) Insuficiencia de recursos para perfeccionar o mantener sistemas y equipamientos de Tecnología de la Información.

Esto es un riesgo clásico de sostenibilidad que puede comprometer los resultados de un proyecto. El PNAFM II invirtió un 34% de recursos en equipamientos y sistemas de TIC que permitió: (i) la mejora de la calidad en la prestación de servicios a través del aumento de la oferta de servicios on-line; (ii) el aumento de la transparencia en la rendición de las cuentas públicas, a través de la disponibilidad de información financiera en los portales de las alcaldías y (iii) el aumento de la recaudación del IPTU por medio de la utilización de herramientas de geoprocetamiento en la actualización de los registros inmobiliarios. Sin embargo, estas inversiones en TIC requieren mantenimiento y actualización. Sin embargo, La conclusión es que existe un riesgo medio de que no se cuente en un largo plazo con recursos para mantener los sistemas y los equipamientos de TI.

(v) Descontinuación de los programas de capacitación.

- 2.38 Todos los municipios participantes del PNAFM II contemplaron en sus actividades la implementación de programas de capacitación continuos y uno de los hitos del Programa fue alcanzado (Por lo menos el 50% con programas continuos de capacitación técnica y gerencial implantados). No resta duda de que la acción es de extrema importancia para la sostenibilidad de los niveles de calidad de las entidades; sin embargo, son de difícil mantenimiento, principalmente porque en el momento de crisis económica el tema de desarrollo de recursos humanos de manera general no es una prioridad. Para mitigar este riesgo, los municipios implantaron ambientes multiuso y programas de Enseñanza a Distancia (EAD) en los procesos de capacitación de los funcionarios del área fiscal, posibilitando la reducción de costos operacionales y mayor cobertura de personas. El PNAFM II realizó 9 cursos de EAD en asociación con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y más de 1.500 servidores públicos fueron capacitados. La conclusión es que es medio el riesgo de que los programas de capacitación no tengan el nivel de continuidad deseado.

b. Salvaguardias Ambientales y Sociales

- 2.39 Por sus características de fortalecimiento institucional, todos los proyectos fueron calificados como C, de conformidad con Política OP-703 de Medio Ambiente y de Cumplimiento Salvaguardias. Por tal razón, no fue necesario elaborar un plan para mitigar y monitorear el impacto ambiental de los proyectos. Por otro lado, los proyectos generaron impactos sociales positivos, destacándose el fortalecimiento de las capacidades nacionales y sectoriales a lo largo de la gestión de los ingresos y del gasto público.

Cuadro 11 - Clasificación de la Sostenibilidad (Peso 20%)

| | | |
|----------------------|--|-------------|
| Satisfactorio | A pesar de que los riesgos de sostenibilidad presentan un grado medio de probabilidad de ocurrencia, con excepción del riesgo macroeconómico, los riesgos restantes cuentan con fuerte argumentos de mitigación. En cuanto al riesgo macroeconómico, el Programa no tiene control sobre los problemas políticos por los cuales el país atraviesa, esto hace con que baje la sostenibilidad del PNAFM II a un nivel apenas satisfactorio. | 3.00 |
|----------------------|--|-------------|

E. Clasificación Total

- 2.40 El PNAFM II presento la siguiente clasificación total:

Cuadro 12 – Clasificación Total

| Relevancia | Efectividad | Eficiencia | Sostenibilidad | Total |
|---------------|-------------|------------|----------------|-------------------|
| Satisfactorio | Excelente | Excelente | Satisfactorio | Altamente Exitoso |

III. Criterios No Centrales

A. Desempeño del Banco

- 3.1 De acuerdo con las diversas entrevistas llevadas a cabo por el equipo de preparación del PCR con las autoridades involucradas en la preparación y ejecución del PNAFM II,¹⁸ todos fueron unánimes en que el Banco generó todas las condiciones para que el Programa fuese ejecutado de forma eficaz, con apropiada supervisión, garantizando que sus objetivos pudiesen ser alcanzados en los plazos estipulados y con calidad.
- 3.2 Con relación a la calidad de las acciones e instrumentos del Banco, es importante resaltar que el tema llevado a cabo por el Programa (Gestión Administrativa y Fiscal) es de alta prioridad para los municipios y para el país. El Programa tuvo como objetivo contribuir a la integración de los fiscos y a la modernización de la gestión administrativa, fiscal, financiera y patrimonial de los municipios brasileños.
- 3.3 Todas las actividades de monitoreo y evaluación inicialmente previstas fueron implementadas. Las actividades de monitoreo fueron llevadas a cabo por la UCP en cercana coordinación con los equipos del Banco. Para las actividades de evaluación, se contrataron consultorías especializadas para apoyar los trabajos de campo. Las misiones de supervisión resultaron claves para discutir imprevistos que pudiesen impactar la temporalidad de la ejecución de los proyectos, así como para discutir los resultados de las evaluaciones realizadas.
- 3.4 La conclusión, de acuerdo con el ejecutor, es que el desempeño del Banco fue altamente satisfactorio.

B. Desempeño del ejecutor

- 3.5 Las UEM, del PNAFM II, procuraron promover la integración de los equipos multifuncionales involucrados en la ejecución del Programa, con reuniones técnicas y compartir información y experiencias. Se realizaron también visitas técnicas de entrenamientos coordinados por el BID y UCP.
- 3.6 A pesar de la fragilidad de algunas UEM debido a la insuficiencia de servidores con capacidad técnica y la falta de dedicación exclusiva de sus miembros, las UEM siempre tuvieron la preocupación de mantener en la composición del equipo, servidores del cuadro permanente a fin de evitar la pérdida de conocimiento que ocurre cuando hay el cambio de composición de los equipos. Se constató también que fue posible minimizar los riesgos de pérdida de conocimiento debido al intercambio de información entre los componentes de los equipos de las UEM.
- 3.7 En un contexto general, las UEM monitorearon los proyectos, analizando y mitigando los riesgos en conjunto con las áreas demandantes, atentas a los plazos y factores que pudieran comprometer la ejecución del Programa, sugiriendo cambios de estrategias, sustitución de productos y otras acciones que estuvieran en el ámbito legal.
- 3.8 La UCP actuó prestando una intensa asistencia técnica a los municipios participantes del PNAFM. Para ello, la institucionalización del COGEP fue un factor primordial.
- 3.9 La asistencia técnica se dio por medio de la actuación del propio equipo técnico de la UCP en sus áreas de especialización y de la emisión de normas, procedimientos y orientaciones. De esta forma, las UEM pudieron contar con acompañamiento de los técnicos en los aspectos financieros, técnica de proyectos, monitoreo y administrativos.

¹⁸ La lista de los funcionarios consultados se encuentra en el [EEO2](#).

- 3.10 Las reuniones de la COGEP, promovidas por la UCP, fueron un foro importante para el intercambio de experiencias, la difusión del conocimiento, de buenas prácticas y contribuyeron para la ejecución más rápida de los proyectos. En la visión de los municipios, la UCP tuvo una actuación efectiva para el mejor desempeño de las UEM en la ejecución de los proyectos.
- 3.11 Los informes finales de proyectos de los municipios citaron el papel de la UCP en el auxilio diario para resolver problemas y dificultades encontradas por los miembros de las UEM, contribuyendo para el buen desarrollo de los proyectos, promoviendo entrenamientos, contactos telefónicos, aclarando dudas, orientando, acompañando, colaborando y ofreciendo herramientas tecnológicas para la eficacia de todo conjunto de recursos que la UCP plantea para ayudar a los municipios en su compromiso con los proyectos.
- 3.12 Para realizar el seguimiento del Programa, la UCP utilizó los indicadores que se identificaron en los siguientes documentos: (i) la Matriz de Resultados; (ii) el Plan de Ejecución del Programa; (iii) los Arreglos de Monitoreo; (iv) el PA; (v) las Matrices de Riesgo, Evaluación y Mitigación de los Riesgos del Programa; y (vi) el Plan de Desembolsos del Programa. El instrumento metodológico principal que agrupó tanto a los indicadores de resultado como a los indicadores de gestión del programa fue el PMR. Adicionalmente, las UEM proveyeron los datos requeridos para la administración del PMR, a partir de información extraída del SEEMP, conforme previsto en el DPP y en el Reglamento Operacional del PNAFM (ROP).
- 3.13 El uso del SEEMP, que opera en plataforma web, ha demostrado ser una herramienta efectiva para el seguimiento de la ejecución, la mitigación de riesgos y la ayuda a los ejecutores para tener mayor efectividad en los proyectos. Así se constata que su utilización atendió a la expectativa en el sentido de facilitar, estandarizar y agilizar la planificación, la ejecución y el monitoreo de los proyectos, con consistencia, para un mejor análisis del Programa. Además, con la evolución del SEEMP, en el PNAFM III el sistema permitirá la total digitalización de todos los proyectos municipales que, desde la preparación, serán hechos totalmente en el formato digital en el SEEMP. Todos los participantes van a compartir las informaciones y el control de los proyectos en el sistema.
- 3.14 El Agente Financiero, CAIXA, atendió satisfactoriamente al Programa. De acuerdo con los municipios, la CAIXA cumplió con sus atribuciones normativas, prestando asistencia técnica en la elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación de los proyectos, realizando los pagos a los proveedores de bienes y servicios, atendiendo, siempre, las solicitudes de la UCP/UEM.
- 3.15 Como excepción a las políticas del Banco, el prestatario utilizó la legislación federal sobre adquisiciones y contrataciones en el caso de obras por montos menores de US\$25 millones por contrato; en el caso de bienes y servicios diferentes de consultoría por montos menores de US\$5 millones por contrato (a través del sistema de compras electrónicas del gobierno Federal (COMPRASNET) o del Banco de Brasil); y en el caso de servicios de consultoría por montos menores de US\$1 millón por contrato. La utilización de la legislación nacional fue basada en la experiencia de la 1ª fase del PNAFM que demostró que la obligatoriedad de utilización de las normas y procedimientos del Banco en materia de adquisiciones y contrataciones, diferentes de las utilizadas por los su prestatarios crea conflictos de interpretación jurídicos, dificultades de aceptación de los documentos de licitación por el control interno y externo al que están sometidos los municipios, aumentando así la burocracia y generando inseguridad jurídica para el su prestatario, con la consiguiente reducción en la capacidad de ejecución y el flujo de desembolsos. Para la realización de los controles financieros del proyecto y emisión de informes para el Banco, la UCP utilizó los datos extraídos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI). Los Estados Financieros fueron auditados por la Secretaria Federal de Control de la

Contraloría General de la Unión (SFC/CGU). Esto reforzó la estrategia fiduciaria del Banco para Brasil que está orientada hacia la utilización progresiva y sostenible de los sistemas fiduciarios del país en los tres niveles de Gobierno.¹⁹ Además el número total de procesos licitatorios realizados por debajo del límite para LPI (montos antiguos) representa el 77,3% del total de los procesos realizados.

- 3.16 Por último, cabe destacar que las reuniones periódicas con la COGEP para discutir temas técnicos y de interés de relevancia para los municipios, son de suma importancia para diseminar experiencias novedosas, así como para intercambiar información sobre el monitoreo y la supervisión de los proyectos municipales.

La conclusión es que el desempeño de los ejecutores fue altamente satisfactorio.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

- 4.1 El Cuadro a continuación presenta los principales hallazgos y recomendaciones en las siguientes dimensiones: (i) técnico sectorial; (ii) organizacional y gerencial; (iii) actores y procesos públicos (iv) fiduciarios y (v) gestión de riesgos.

Cuadro 13- Hallazgos y Recomendaciones

| Hallazgos | Recomendaciones |
|---|---|
| Dimensión 1: Técnico-sectorial | |
| Hallazgo # 1 Innovación tecnológica. La utilización de tecnología de punta en los procesos de modernización posibilitó la mejora de la calidad en la prestación de servicios a través del aumento de la oferta de servicios on-line; el aumento de la transparencia en las cuentas públicas, a través de la disponibilidad de la información financiera en los portales de las alcaldías y el aumento de la recaudación del IPTU por medio de la utilización de herramientas de geoprocuremento en la actualización de los registros inmobiliarios | Recomendación # 1 Es importante asegurar la sostenibilidad de las inversiones en innovación tecnológica, en los proyectos de modernización fiscal, a través de la planeación y asignación de recursos que permitan la actualización, mantenimiento y seguridad de los equipos y software. Asimismo, la importancia de contar con estrategias para evitar la obsolescencia de soluciones tecnológicas y Planes Directores de TIC que guíen la planeación y mantenimiento de estas inversiones en el mediano y largo plazo, incluyendo capacitación de los servidores, nuevos retos como la ciberseguridad y las incorporación de nuevas tecnologías de la economía digital como el uso de inteligencia artificial, <i>machine learning</i> , <i>big data</i> , <i>advanced analytics</i> y auditorías fiscales electrónicas, así como como de la automatización del proceso tributario y la actualización constante de los registros inmobiliarios a través de geoprocuremento, que permitirán innovar todavía más en la gestión fiscal. La introducción de la tecnología <i>big data</i> combinado con análisis avanzados crea oportunidades de brindar mejoras significativas en la forma de administrar impuestos, lograr un sistema tributario en tiempo real y contrarrestar el fraude y lidiar con la economía sumergida. También es importante que los proyectos municipales aprobados por el PNAFM III incorporen la utilización de nuevas tecnologías. El Banco ya viene promoviendo seminarios con la participación de autoridades de los municipios en los eventos del “Open Innovation Day Fiscal y Transparencia” ²⁰ . Se recomienda intensificar los eventos y aumentar la participación de representantes de los municipios en estos eventos. |
| Hallazgo # 2 La integración de los ejecutores con otras redes y la participación en seminarios amplía su capacidad de gestión y | Recomendación # 2 Para proyectos de fortalecimiento de la gestión fiscal como los casos del PROFISCO II y del PNAFM III es importante establecer alianzas con redes de gobiernos subnacionales, instituciones públicas y del |

¹⁹ Estrategia para el Fortalecimiento y Uso de los Sistemas Nacionales, aprobada por el Directorio Ejecutivo del BID en marzo de 2010 (GN-2538).

²⁰ El “Open Innovation Day” tiene el objetivo de apoyar la innovación y el uso de las nuevas tecnologías de la economía digital en el ámbito de los programas de modernización fiscal como son el PNAFM y el PROFISCO. Fue realizado en mayo/18 y se promovieron debates y actividades para acelerar la producción de nuevos conocimientos y herramientas en el área digital, que pueden generar valor agregado en los proyectos de modernización fiscal en el proceso de cambio digital. Las innovaciones de la economía digital con el uso de las nuevas tecnologías son oportunidades para revolucionar la gestión fiscal y proporcionar mejoras significativas en sus resultados.

| | |
|---|---|
| de entendimiento de la dinámica de los temas fiscales. | tercer sector en Brasil y en América Latina para que se pueda discutir acerca de las mejores prácticas nacionales e internacionales en temas fiscales, además da realización de estudios técnicos de apoyo a la ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones de los nuevos Programas y Proyectos. |
| Hallazgo # 3 Es de suma importancia contar con indicadores de resultado y productos claros y apropiados para el monitoreo y evaluación de proyectos. Los indicadores de resultados seleccionados para medir los logros del proyecto no fueron los más apropiados. Esto puede ser atribuido a que estos indicadores estaban en su mayoría orientados a medir metas físicas de acciones específicas del proyecto, en lugar de medir las mejoras alcanzadas por estas acciones. | Recomendación # 3 Es muy importante ser más selectivo a la hora de seleccionar indicadores de resultado durante la preparación de las operaciones en el área fiscal. Esta práctica viene siendo llevada a cabo en la preparación de las operaciones de la línea PROFISCO II. Si los indicadores de resultados de la matriz original de proyecto no están claros o apropiados, es recomendable que se hagan los debidos ajustes en la misión de arranque. Para la misión de arranque del PNAFM III ya se están revisando los indicadores de resultado y productos, considerando también la lógica vertical de la operación. |
| Dimensión 2: Organizacional y Gerencial | |
| Hallazgo # 4 Las fragilidades de las UEM comprometen la capacidad de gestión del proyecto | Recomendación # 4 Es necesario fortalecer las capacidades institucionales de los ejecutores de proyectos de modernización fiscal por medio de creación de oficinas de proyectos y/o unidades de excelencia como las UCPs del PROFISCO. Los municipios participantes en el PNAFM III deberán crear sus UEMs con dedicación exclusiva, compuesta por servidores del cuadro permanente, garantizando la continuidad de los proyectos y la internalización del conocimiento de los asuntos tratados y desarrollados en el marco del PNAFM y del municipio ²¹ . El PNAFM III también podrá incentivar la creación de Oficina de Proyectos y evaluación constante de la capacidad institucional de la UEM, con la identificación de deficiencias y elaboración de plan de acción para las debidas correcciones de rumbo, con la concientización de los agentes involucrados sobre los impactos sociales para la comunidad, generados por el proyecto. |
| Hallazgo # 5 La utilización del Comité Gestor de la Red PNAFM (Red COGEP) como instrumento de integración, intercambio de experiencias y monitoreo conjunto del Programa y de los proyectos favorece y agiliza la ejecución. A lo largo de la ejecución del programa, se realizaron 15 reuniones en varios municipios participantes del Programa. | Recomendación # 5. El PNAFM III deberá fomentar la participación de los municipios en las reuniones de la COGEP con diseminación de las mejores prácticas y de intercambio de experiencias. Aún se debe fortalecer el rol de la COGEP como ente de promoción de cooperación, integración e intercambio de experiencias entre los municipios. La experiencia de la Comisión de Gestión Hacienda (COGEF) ²² en el PROFISCO también puede ser aprovechada en proyectos de modernización de la gestión fiscal que involucran a muchos gobiernos subnacionales. |
| Dimensión # 3. Actores y Procesos Públicos | |
| Hallazgo # 6 El patrocinio de la alta administración del municipio repercute directamente en la ejecución de la operación, en especial en lo que se refiere a la contingencia de recursos y en la gestión de proyectos. | Recomendación # 6 El apoyo de los dirigentes es muy importante para cualquier programa de fortalecimiento de la gestión fiscal, especialmente en nivel subnacional. El PNAFM III deberá buscar el patrocinio de la alta administración municipal para imprimir buen ritmo en la ejecución del Proyecto. Para ello es importante capacitar a la UEM para administrar riesgos y resolver problemas de carácter político, a fin de dar sustentabilidad a la ejecución del Programa. |

²¹ En el [Reglamento Operacional del PNAFM III](#) (ítem 4.2) se incluyeron reglas cuanto a estructura, vinculación y composición de las UEMs.

²² La COGEF es un Grupo de Trabajo vinculado al Consejo Nacional de Política Hacienda (CONFAZ) con la finalidad de (i) coordinar y armonizar los aspectos técnicos de los programas de modernización de la gestión fiscal de los Estados y del Distrito Federal; y (ii) promover y articular el desarrollo de acciones de cooperación e integración entre las administraciones fiscales, así como el intercambio de soluciones y productos, el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento.

| | |
|---|---|
| <p>Hallazgo # 7 El deterioro del panorama fiscal y político del país provoca impactos negativos en los municipios.</p> | <p>Recomendación # 7 Los municipios deben perfeccionar sus instrumentos de política y gestión fiscal para aumentar sus ingresos propios e incrementar la autonomía fiscal, reduciendo el grado de dependencia de las transferencias del gobierno federal. Los programas de fortalecimiento de la gestión fiscal deben apoyar la implementación de medidas relacionadas con (i) cambios en normas legales o administrativas (ii) mejoras en la programación presupuestaria y programación financiera, aumentando el control y la calidad de los gastos corrientes; (iii) aumento de la efectividad de la fiscalización y de la cobranza del IPTU y del ISS; y (iii) revisión, monitoreo y control de los incentivos fiscales.</p> |
|---|---|

4.2 Consideraciones finales sobre los hallazgos y recomendaciones. Aunque esta sección estuvo mayormente orientada a proveer experiencias y recomendaciones al PNAFM III, es importante que se esclarezca que la mayoría de los proyectos de fortalecimiento institucional del sector fiscal, contemplan intervenciones y características bastante similares con las financiadas en las 3 fases del PNAFM. Por lo tanto, en términos de mejora del negocio llevado a cabo por las instituciones responsables por la gestión fiscal, el Hallazgo 1, innovación tecnológica, provee insumos para cualquier proyecto de modernización fiscal, incluyendo todos los países miembros del Banco. En este sentido, FMM viene promoviendo una serie de eventos globales con la participación de especialistas del Banco y de autoridades de diversos países, relacionados con el uso de la tecnología de punta para fortalecer los mecanismos de control de la recaudación, del gasto público, así como de la mejora de la gestión estratégica de entidades involucrada en la gestión fiscal. Adicionalmente, cabe también mencionar que los Hallazgos 2-6, son de gran utilidad para proyectos de fortalecimiento de entes subnacionales de cualquier país miembro del Banco. Por lo tanto, sus lecciones y experiencias deben ser divulgadas y consultadas cuando de la preparación de proyectos similares.