



RELATÓRIO DE TÉRMINO DE PROJETO (*PROJECT COMPLETION REPORT – PCR*)

Nome do Projeto: Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE)

País: Brasil

Setor/Subsetor: Reforma/ Modernização do Estado – Modernização Fiscal

Equipe de Projeto Original: Marcio Gómez da Cruz (INT/FIS - Chefe de Equipe), Kerstin Graffman (RE1/OD1), Mario Sanginés (INT/FIS), José Baião (INT/IRMU), Bernadete Buchsbaum (LEG/OPR), Jaime Mano (COF/CBR), Jorge Luis Febres (INT/FIS), Luciana Pimentel (Consultora), Denis de Santos Rosa (Consultor) e Aguirre-Lavallee (Assistente).

Número do Projeto: BR-0171

Número de Empréstimo: 980/OC-BR

Data do CRG:

Data de Aprovação Final:

Equipe PCR: Marcio Cracel (ICF/FMM), Luiz Villela (ICF/FMM), Fátima Cartaxo (FMM/CBR), Jaime Mano Júnior (COF/CBR), Luciana Pimentel (Consultora) e Marília Santos (Consultora).

v26Fev2009

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	04
I. INFORMAÇÕES BÁSICAS	06
A. Dados Básicos	06
B. Resumo da Classificação do Desempenho (ISDP)	06
II. O PROGRAMA	07
A. Contexto do Programa à época de sua formulação	07
(i) Federalismo fiscal	07
(ii) Contexto econômico-fiscal	07
(iii) Sistema tributário nacional	08
(iv) A receita tributária	09
(v) O gasto público	09
(vi) Diagnóstico da Administração Tributária e Financeira dos Estados	10
(vii) Agenda de reestruturação financeira (1995 a 1997)	11
(viii) A demanda ao Banco e a organização do programa	11
B. Descrição do Programa	12
(i) Objetivos de Desenvolvimento	12
(ii) Componentes e Subcomponentes	12
C. Evolução do Contexto e do Programa	13
(i) Período de 1997 a 1999	13
(i) Período de 2000 a 2001	15
(iii) Período de 2002 a 2006	16
III. RESULTADOS	21
A. Efeitos Diretos	21
B. Externalidades	24
C. Produtos	27
D. Custos do Projeto	31
IV- IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	32
A. Análise dos Fatores Críticos	32
B. Desenvolvimento do Mutuário/Órgão Executor	33
C. Desenvolvimento do Banco	34
V. SUSTENTABILIDADE	35
A. Análise de Fatores Críticos	35
B. Riscos Potenciais	36
C. Ações de Mitigação em Desenvolvimento: novos programas fiscais para os Estados	36
D. Capacidade Institucional	39
VI. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	40
A. Sistema de Acompanhamento e Avaliação	40
B. Informação de Resultados	41
C. Futuro Monitoramento e Avaliação <i>Ex-Post</i>	41
VII. LIÇÕES APRENDIDAS	42

Anexos

Links

Anexo 1 – Ajuda Memória da Reunião de Encerramento do PNAFE
Anexo 2 - Country Program Evaluation Brazil, 1993-2003 IDB (2004)
Anexo 3 - Dívida dos Estados 10 Anos Depois IPEA TD1366, Marcelo Piancastelli e Rogério Boueri (2008)
Anexo 4 – Avaliação Intermediária do Programa (2004)
Anexo 5 - Relatório de Progresso do PNAFE, UCP/MF (2005)
Anexo 6 – Indicadores de Impacto (2005)
Anexo 7 – Ata Seminário Efeitos do PNAFE (2005)
Anexo 8 – Relação de Produtos, Efeitos e Impactos dos Projetos Estaduais
Anexo 9 – Evolução dos Desembolsos do Programa
Anexo 10 – Quadro dos Custos do Programa
Anexo 11 – Síntese da Avaliação do Mutuário/Executor
Anexo 12 – Revista: PNAFE É REALIDADE (2006)

Referências técnicas

1. Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros, UCP/MF (2003)
2. Bank Strategy with Brazil, 2004-2007 IDB (2003)
3. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições - Tempo Social, Cláudio G. Couto e Fernando Abrúcio (2003)
4. Para Além do Marco Lógico - Uma análise PNAFE, Fátima Cartaxo (2006)
5. Nota Técnica – Brasil Elementos para Elaboração de um Programa Global e Projetos na Área Fiscal, Luciana Pimentel e Fátima Cartaxo (2007)
6. Cenário Fiscal de 2003 a 2006, Governo da BA (2007)

APRESENTAÇÃO

A ajuda memória da Reunião de Encerramento do PNAFE (*Anexo 1*), realizada em 05 de julho de 2007, durante a preparação da 126ª reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (Pré-CONFAZ), que teve por objetivo avaliar os resultados alcançados pelo Programa e contou com a participação dos coordenadores de projetos e do corpo diretivo das 27 administrações fazendárias dos Estados e do Distrito Federal, assim registrou a percepção dos presentes sobre o PNAFE:

“O Programa é um case de sucesso, reconhecido internacionalmente por ter conseguido atingir seus dois objetivos principais, a melhoria da eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais e a modernização fiscal dos Estados e do DF nas áreas de administração tributária e financeira, para o alcance de condições de equilíbrio fiscal dos Estados Brasileiros, em um novo contexto de estabilidade macroeconômica”

De outro lado, o documento de Avaliação dos Programas no Brasil, referente ao período de 1993 e 2003 (*Anexo 2*), registrou que a avaliação realizada pelo Banco e por interlocutores do governo para o Programa de Modernização da Secretaria da Receita Federal do Brasil (BR-0193, 1995), em que pese uma resistência inicial, foi um sucesso para diversas propostas de mudança organizacional, principalmente em função do compromisso do Ministro da Fazenda e do profissionalismo da equipe da Secretaria da Receita, suportado pela assistência técnica da equipe do Banco.

Ainda no campo fiscal, o mencionado documento ressalta que apesar da classificação de “insatisfatório” para o Programa Nacional de apoio à Modernização da Administração Fiscal dos Estados Brasileiros - PNAFE (BR-0171, 1996) e para o Programa Nacional de apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM (BR 0286, 1999), uma vez que o cronograma de implementação é preocupante (devido à insuficiência de alocação orçamentária e a uma possível resistência de participação de alguns estados), os resultados apurados indicam uma evolução positiva da arrecadação tributária no período compreendido entre 1997 e 2002. Informa, ainda, que dados apresentados em recente estudo da descentralização fiscal no Brasil confirmam a presença de mudanças consistentes com os objetivos do PNAFE (e PNAFM). Finalmente, esta avaliação intermediária conclui que os investimentos do Banco na área de gestão fiscal contribuem de forma relevante para o esforço dos governos na busca de equilíbrio fiscal.

“Os empréstimos da Secretaria da Receita Federal e do PNAFE estão associados a ganhos em termos de arrecadação, muitas vezes superiores aos valores dos empréstimos”.

Assim, antes de iniciar a descrição final dos avanços e resultados alcançados pelo PNAFE, bem como das lições aprendidas com um Programa, tão significativo para o Banco e para o Governo Brasileiro, no âmbito federal e estadual, a equipe responsável pela elaboração deste PCR entendeu que deveria registrar o reconhecimento e prestar uma justa homenagem póstuma a três membros da equipe de preparação que dedicaram parte de suas vidas profissionais a apoiar os países da América Latina, e mais especificamente o Brasil, no processo de modernização da administração pública, com ênfase na área fiscal.

- **Marcio Gomes da Cruz:** Especialista da área fiscal do Banco, foi o grande idealizador de quatro importantes operações no Brasil no período de 1994 a 2001: (i) Programa de Modernização da Secretaria da Receita Federal; (ii) PNAFE; (iii) PNAFM; e (iv) Programa de apoio à Modernização da Gestão Previdenciária Brasileira - PROPREV (BR-0327, 2001).

- **Jorge Luis Febres:** Especialista da área fiscal do Banco, participou do desenho dos programas PNAFE e PNAFM, oferecendo grande contribuição para a definição dos indicadores que foram utilizados no monitoramento e avaliação desses Programas¹.
- **Cincinato Rodrigues de Campos:** Funcionário de carreira do Banco Central do Brasil, como principal interlocutor, desempenhou um importante papel na formulação e aprovação no âmbito do Governo Brasileiro dos Programas PNAFE e PNAFM, como Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Fazenda e Coordenador-Geral destes Programas.

Ainda neste sentido, a equipe do PCR entende importante registrar o seu agradecimento a todos os membros das equipes de projeto do PNAFE, no âmbito nacional e estadual, pela dedicação, disponibilidade e cooperação em todo o processo de execução do Programa.

¹ Management Indicators for Tax Administration in Latin America and the Caribbean, Jorge Febres, Marcio Gomes da Cruz, and Martín Bès (1998).

I. INFORMAÇÕES BÁSICAS

A. Dados Básicos

Nº do Projeto: BR 0171

Título: Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal para os Estados Brasileiros - PNAFE

Mutuário: República Federativa do Brasil

Organismo Executor: Ministério da Fazenda – Unidade de Coordenação de Programas (UCP/MF)

Empréstimo: 980/OC-BR

Setor: Reforma/ Modernização (RM)

Instrumento de Empréstimo: Inversão – Projeto Específico

Data de Aprovação pelo Diretório: 11/12/1996

Data de Assinatura do Contrato: 16/03/1997

Data de Elegibilidade do 1º Desembolso: 12/03/1997

Data Original do Último Desembolso: 16/03/2001

Meses em Execução

- Desde a aprovação: 120

- Desde a efetividade do Contrato: 117

Períodos de Desembolso:

- Data original de Desembolso final: 16 de março de 2001

- Data atual de Desembolso final: 31 de dezembro de 2006

- Extensão Acumulada (meses): 69

Montante de Empréstimo

- Montante Original: US\$ 500.000.000,00

- Montante Atual: US\$ 461.300.000,00

- *Pari-Passu*: 45%

Desembolsos

- Montante Atual: 452.318.738,00 (98%)

Custo Total do Projeto - original: US\$ 1.000.000.000,00

Houve Redirecionamento de Recursos: N/A

Investimento de Combate a Pobreza/ Equidade Social: N/A

Classificação Ambiental: N/A

Em Estado de “Alerta” no País: Não

B. Resumo da Classificação do Desempenho (ISDP)

OD	<input type="checkbox"/> Muito Provável (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Provável (P)	<input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP)	<input type="checkbox"/> Improvável (I)
PI	<input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfatório (I)	<input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI)
SU	<input type="checkbox"/> Muito Provável (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Provável (P)	<input type="checkbox"/> Pouco Provável (PP)	<input type="checkbox"/> Improvável (I)

II. O PROGRAMA

A. Contexto do Programa à época de sua formulação

(i) Federalismo fiscal

- 2.1- O Brasil é um País organizado como República Federativa, com três níveis distintos de governo. A Constituição promulgada no ano 1988 assegurou autonomia das unidades federadas, que são: o Governo Federal (União), os Estados (governos subnacionais), o Distrito Federal (governo da capital federal) e os Municípios (governos locais).
- 2.2- A Constituição também estabeleceu as competências das unidades da federação, nos aspectos legislativos, administrativos e financeiros. A competência legislativa assegura às entidades da federação a capacidade de organização política e de sanção de suas próprias leis, caracterizando, assim, sua autonomia legislativa.
- 2.3- No campo da ação governamental, cada um dos níveis de governo tem autonomia administrativa, a qual é utilizada para a organização e gestão dos serviços públicos. A autonomia financeira se manifesta fundamentalmente mediante formulação do orçamento, do poder para constituir o crédito tributário e da capacidade para realizar o gasto público.
- 2.4- Esta forma descentralizada de organização está composta por 27 governos subnacionais (26 Estados e um Distrito Federal) e em torno de 5.600 governos locais ou Municípios vinculados ao Estado de competência, por localização geográfica. Cabe ressaltar que ao Distrito Federal são constitucionalmente atribuídas as competências legislativas correspondentes a sua dupla função de estado e de município, de forma conjunta e cumulativa.
- 2.5- A estrutura federativa está marcada por profundas diferenças socioeconômicas, demográficas e territoriais. Em relação ao território, por exemplo, é grande a diferença existente entre os Estados como Amazonas e Pará, com mais de 1.3 milhões de km², e Estados como Sergipe e Alagoas com territórios de não mais que 27 mil km². As variações de população são igualmente distantes, assim como a renda anual *per capita*, que apresentava em 1996 variações que oscilavam entre US\$4.240 para o Estado de São Paulo e US\$572 para o Estado de Piauí. Estas diferenças econômicas se manifestam em profundas desigualdades em relação à capacidade fiscal dos governos estaduais.
- 2.6- As características da política fiscal no Brasil também estão fundamentadas em aspectos históricos de natureza política, econômica e social, condicionados pelos profundos desequilíbrios regionais que influenciam o planejamento e a execução das políticas públicas, cabendo ao governo federal um importante papel de coordenação.

(ii) Contexto econômico-fiscal

- 2.7- Após um longo período de altas taxas inflacionárias e da implantação de vários planos econômicos direcionados para sua contenção e para a estabilização da moeda, finalmente o Plano Real (lançado em 2004) veio debelar uma inflação crônica, que acometia o país desde o início dos anos 1980 e que vinha mantendo as taxas em seus níveis mais baixos. O Brasil projetava para o ano de 1996 uma taxa inflacionária anual entre 12% e 15% aa.
- 2.8- O Produto Interno Bruto (PIB) apresentava um crescimento constante nos últimos quatro anos (1932 a 1996), com valores de incremento anual em torno de 4%. Entre as causas mais significativas deste incremento, era possível mencionar a recuperação gradual dos

investimentos e da atividade econômica, que facilitava uma maior estabilidade dos preços e o correspondente incremento do poder aquisitivo.

- 2.9- Não obstante estes resultados, a estabilidade dos preços não estava assegurada, nem tão pouco o crescimento econômico sustentável de médio prazo, uma vez que ainda não tinha sido possível alcançar o equilíbrio das contas públicas, no nível federal e na grande maioria dos governos subnacionais, que lhes permitisse viabilizar um programa de investimentos públicos.
- 2.10- Em 1996, o desempenho fiscal global dos estados havia se deteriorado fortemente, apesar do aumento substancial das receitas tributárias decorrente das previsões de participação nas receitas incluídas na Constituição de 1988, que obrigaram o governo federal a transferir uma parcela crescente de receitas para os Estados. No entanto, esta elevação nas receitas não foi traduzida em uma melhor situação fiscal para os Estados, que aumentaram seus gastos, principalmente com a remuneração de servidores ativos, aposentados e pensionistas. No final de 1995, as despesas com pessoal da maioria dos Estados representavam em média entre 70 e 80% das receitas líquidas (receita total menos transferências municipais) e em alguns casos superavam os 90%.
- 2.11- Como resultado destas tendências, muitos Estados já registravam déficit no final da década de 80, os quais foram cobertos pelo endividamento de curto prazo e pela emissão de títulos. No entanto, o recurso da emissão de títulos se tornou cada vez menos viável depois de julho de 1994, em decorrência do aumento das taxas reais de juros que acompanharam a implantação do Plano Real, resultando em fortes incrementos no serviço da dívida interna, e obrigando muitos estados a capitalizar suas obrigações de juros e amortizações. Por sua vez, esta capitalização de obrigações não pagas fez com que o saldo da dívida estatal apresentasse um ritmo de crescimento muito acelerado. Como resultado, o grande endividamento dos estados, junto com níveis crescentes do serviço da dívida e o baixo progresso no controle do crescimento das despesas com pessoal, deixou um grande número de estados com dificuldades fiscais extremamente sérias no final de 1995 e próximo à insolvência total em alguns casos.
- 2.12- Dados disponíveis indicavam o saldo da dívida interna havia alcançado 17,8% do PIB em setembro de 1996, comparados com 12,4% do PIB em dezembro de 1995. Cabe destacar que apenas quatro Estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande de Sul e Rio de Janeiro) consolidavam 90,7% do total, e destes quatro, São Paulo consolidava pouco mais da metade.

(iii) Sistema tributário nacional

- 2.13- A principal fonte de financiamento do gasto público no nível nacional é o Sistema Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 1966) e, mais recentemente, com a definição de fontes de receita estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Cada esfera de governo tem seu próprio campo tributação e os principais impostos estão distribuídos entre os diferentes níveis de governo, conforme segue:
 - (a) União - impostos sobre: a renda das pessoas (IRPF e IRRF) e das empresas (IRPJ); as importações (II) e exportações (IE); as vendas de produtos industriais (IPI); as transações financeiras (crédito, câmbio e operações com títulos ou valores mobiliários - IOF); as propriedades rurais (ITR); e as contribuições sociais sobre o faturamento das empresas.
 - (b) Estados - impostos sobre: a circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação (ICMS); a transferência de bens por herança ou doações (ITCD); e a propriedade de veículos automotores (IPVA).

(c) Municípios - impostos sobre: as propriedades urbanas (IPTU); a transferência das propriedades urbanas (ITBI); e os serviços de qualquer natureza (ISS).

(iv) A receita tributária

- 2.14- No ano de 1995, a aplicação do sistema tributário resultou em uma carga tributária da ordem de 30,85% do PIB, onde a principal fonte de arrecadação dos Estados - o ICMS, apresentou uma carga tributária da ordem de 7,74% do PIB. Este imposto representa um valor próximo a 90% dos recursos orçamentários dos Estados mais desenvolvidos e aproximadamente a 25% do total da receita tributária no nível nacional, sendo, ainda, o imposto de maior arrecadação no sistema nacional.
- 2.15- Ainda neste ano, os Estados arrecadaram em torno de US\$51.000 milhões de ICMS. Cabendo destacar que as regiões Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo) são responsáveis por mais de 78% destas receitas.
- 2.16- Uma parte importante da arrecadação dos impostos no nível federal é transferida para os governos subnacionais (Estados e Municípios), por intermédio dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), aplicando critérios estabelecidos em lei específica.
- 2.17- Os principais beneficiados por esta descentralização fiscal são os municípios, que ampliaram sua participação nas receitas distribuídas de 2,41% de PIB em 1988 para 5,06% em 1995. Por outro lado, a União reduziu sua participação em aproximadamente 3% do PIB.
- 2.18- O grau de dependência dos entes subnacionais das transferências realizadas por meio do FPE/FPM para o financiamento do gasto público é muito variável. As regiões Sul e Sudeste são as que apresentam maior capacidade de autofinanciamento, pois nestas regiões a participação das receitas próprias no financiamento do gasto público em 1995 chegava a 76% e 88,2%, respectivamente.

(v) O gasto público

- 2.19- A administração financeira no Brasil está regulamentada em três instrumentos legais principais: a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320 de 1964 e a Lei nº 8.666 de 1995. A incidência de gastos não encontra na Constituição Federal distribuição de competências similar à incidência tributária. Todos os níveis de governo podem executar praticamente todos os tipos de gastos, o que pode ser confirmado, na prática, pelos itens de despesas incorridas tanto pelo governo federal quanto pelas esferas subnacionais.
- 2.20- A Constituição Federal estabelece os graus de autonomia dos três níveis de governo e define os mecanismos de controle para as atividades de contabilidade, tesouraria, orçamento e de controle de receitas do governo federal e das entidades da administração direta e indireta. Em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão central de planejamento financeiro e controle, responsável pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal, que inclui os sistemas de controle do orçamento e de contabilidade.
- 2.21- A Lei nº 4.320 estabelece as normas gerais para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. Seu texto estabelece normas gerais (sobre procedimentos) e normas específicas (sobre classificações da despesa) que regulam os processos do ciclo orçamentário, a organização da lei e da proposta orçamentária, a definição do exercício financeiro e dos créditos adicionais, os mecanismos de

execução do orçamento e da administração de fundos especiais, o controle da execução do orçamento e da contabilidade governamental.

- 2.22- O governo federal conta com o SIAFI como instrumento de administração das finanças públicas. O coração do SIAFI é uma conta única integrada com o sistema de contabilidade, permitindo a realização de controles contábeis e orçamentários. O sistema opera *on line*, mediante uma rede de 3.000 terminais que alcança todas as entidades do Governo Federal e demais entidades vinculadas ao orçamento da União. O SIAFI realiza uma efetiva e confiável integração entre a execução orçamentária e a tesouraria.
- 2.23- Com base no SIAFI, uma empresa pública vinculada ao governo federal² desenvolveu o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), incorporando as funcionalidades básicas do SIAFI, principalmente quanto à integração da administração financeira com a contabilidade, e a unificação do caixa. No entanto, sua implantação no nível subnacional é pequena.

(vi) Diagnóstico da Administração Tributária e Financeira dos Estados

- 2.24- Além dos problemas citados anteriormente, relacionados com o serviço da dívida dos Estados e com a rigidez do gasto público, o diagnóstico realizado pelo Banco durante a preparação de uma amostra de Projetos (São Paulo e outros estados do Nordeste, Centro Oeste e Sul) constatou que são muitos os fatores relacionados com a Administração Fiscal que contribuem fortemente para agravar o problema das finanças estaduais.
- 2.25- Com relação ao **gasto**: (a) falta de controle e deficiências nos sistemas de administração financeira, que impedem uma gestão eficiente do gasto público; (b) elaboração do orçamento não integrada ao ciclo financeiro, a ponto de os códigos de lançamento utilizados na elaboração do orçamento nem sempre serem compatíveis com os códigos utilizados na execução orçamentária; (c) fluxo de informação entre as diversas unidades executoras é, em geral, muito lento e rudimentar e freqüentemente causador de demoras e inconsistências na implementação do orçamento; (d) falta de integração entre os sistemas utilizados para a elaboração do orçamento e para sua execução e a inexistência de uma conta única, torna impossível garantir a total transparência e efetividade do gasto público realizado pelos Estados.
- 2.26- Com relação à **receita**: (a) enfraquecimento das administrações tributárias por falta de investimentos; (ii) insuficiência de capacitação para apoiar uma efetiva fiscalização dos impostos sonegados pelos contribuintes; (iii) baixo grau de automatização dos processos, inviabilizando a implantação de controles cruzados de informação, necessários para subsidiar ações de fiscalização e auditoria dos contribuintes; (iv) baixa eficácia dos programas de cobrança dos créditos tributários, principalmente devido à falta de estrutura especializada, de recursos tecnológicos e de normas legais que limitem a apresentação de impugnação e de recurso; (v) elevado índice de inadimplência na esfera administrativa, com apresentação de recursos protelatórios e utilização de procedimentos judiciais, cuja tramitação é muito lenta; (vi) baixo risco para a sonegação pela dificuldade na identificação dos descumprimentos e pela falta de uma efetiva aplicação de penalidades; (vii) falta de estudos de evasão tributária no nível dos Estados e falta de condições das Administrações Tributárias para realizá-los, inviabilizando uma estimativa mais precisa das receitas tributárias que os Estados deixam de arrecadar por ineficiência e ineficácia administrativa.

² SERPRO- Serviço Federal de Processamento de Dados.

(vii) Agenda de reestruturação financeira (1995 a 1997)

- 2.27- Dentro de uma agenda da reestruturação financeira, o governo brasileiro promoveu, no período de preparação e aprovação do PNAFE (1995 a 1997) as seguintes ações:
- (a) Aprovação de emendas constitucionais relacionadas com: 1995 - a desregulamentação dos mercados, a desestatização e a abertura econômica, entre elas, a que acabava com o monopólio estatal na exploração do petróleo; 1996 – a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e a desestatização do setor de seguros.
 - (b) Aprovação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Estadual (Proes). Este segundo, voltado aos bancos estaduais, foi integrado à política geral de renegociação das dívidas dos entes subnacionais, ao mesmo tempo em que se inseria num processo mais amplo de saneamento geral do sistema bancário.
 - (c) Aprovação da Lei nº 9.496/97, estabelecendo critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, especialmente a dívida mobiliária. Esta lei contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida dos Estados e do Distrito Federal por meio do alongamento do prazo de pagamento, redução dos encargos financeiros incidentes e/ou concessão de subsídio. Em contrapartida a estes benefícios, os Estados e o Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir **Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF)**.
- 2.28- O PAF é parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida ao amparo da já mencionada lei e consiste em um documento por meio do qual o Estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas ou compromissos relativos a: (a) relação dívida / receita líquida real; (b) resultado primário; (c) despesas com pessoal; (d) receitas de arrecadação própria; (e) reforma do estado e/ou alienação de ativos; (f) despesas com investimento.

(viii) A demanda ao Banco e a organização do programa (1996)

- 2.29- Foi no contexto acima descrito que o Ministério da Fazenda, por intermédio de sua Secretaria Executiva, com o objetivo de solucionar os problemas que afetavam a política fiscal do Brasil, tanto em nível federal, como em nível estadual, representado pelo Conselho Nacional de Administração Fazendária (CONFAZ), em 1996, solicitou junto ao BID, apoio para concepção e financiamento do PNAFE.
- 2.30- Os objetivos do Programa, seus Componentes e Subcomponentes, assim como os valores de financiamento e contrapartida foram definidos de forma conjunta pelos representantes das administrações fiscais dos Estados, pelo Governo Federal, por intermédio do Ministério da Fazenda e com o apoio do BID e, pelo Senado Federal, no momento em que se constatou que o tratamento do tema fiscal dos Estados deveria ter uma abrangência nacional.
- 2.31- Para a coordenação e execução das ações do Programa, foi instalada a seguinte estrutura: (a) uma Coordenação Nacional, na Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (Unidade de

Coordenação do Programa - UCP); e (b) 27 Unidades de Coordenação Estadual (UCE), nas administrações fiscais dos Estados e do Distrito Federal.

- 2.32- Como parte da função de coordenação, a SE/MF estava envolvida na busca de soluções para os problemas que afetavam a política fiscal, tanto no nível federal, por meio da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, como no nível subnacional, por meio do exercício da presidência do CONFAZ. O CONFAZ, como Órgão colegiado representativo de todos os Estados, do qual fazem parte os secretários estaduais de fazenda, é o fórum onde são debatidos os temas fiscais mais importantes, enfrentados pelos governos subnacionais.
- 2.33- Para apoio à execução financeira da operação e contratação dos subempréstimos aos Estados, foi selecionada a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Por outro lado, para apoiar a execução física das ações propostas em cada Projeto, os Estados tinham a possibilidade de celebrar Acordo de Cooperação Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- 2.34- O Programa proposto, à época, se enquadrava na estratégia do Banco para atuação no País, particularmente quanto ao objetivo de apoio às reformas para a modernização do setor público, conceito que engloba os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

B. Descrição do Programa

(i) Objetivos de Desenvolvimento

- 2.35- O objetivo geral do PNAFE consiste em melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. Para atingir este objetivo o Programa prevê o apoio a Projetos Específicos de Modernização Fiscal destinados a: (a) aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos com que contam os distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos Estados; (b) fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle internos dos Estados; (c) aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias; e (d) agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

(ii) Componentes e Subcomponentes

- 2.36- **Componente 1 - Assistência Técnica e Coordenação.** Este componente visa fortalecer o Ministério da Fazenda para que possa desempenhar suas funções de supervisão, integração e coordenação da área fiscal em nível nacional, de forma mais eficiente. Os recursos do Programa serão utilizados na criação e operação da Unidade de Coordenação do Programa - UCP, na realização de conferências e cursos em nível nacional e na prestação de assistência técnica aos Estados para preparação de Projetos de administração tributária e financeira.
- 2.37- **Componente 2 - Administração Fiscal.** Este componente visa financiar os Projetos de modernização fiscal dos Estados nas áreas de administração tributária e financeira.
- (a) **Subcomponente de Administração Tributária.** Este subcomponente financia projetos estaduais nas seguintes áreas: Estudos e análises econômico-tributárias; Reorganização Institucional; Legislação Tributária Estadual; Cadastro de Contribuintes; Arrecadação Tributária; Fiscalização e Auditoria Tributárias; Cobrança Tributária em nível Administrativo e Judicial; e, Sistema Integrado de Administração Tributária.

(b) Subcomponente de Administração Financeira. Este subcomponente financia projetos estaduais nas seguintes áreas: Estudos e análises do Gasto Público; Reorganização Institucional; Sistema Integrado de Administração Financeira; Orçamento, tesouro e contabilidade governamentais; Controle e Gestão do Gasto Público; e Marco Institucional e Regulador do Controle Interno.

- 2.38- De acordo com o Regulamento Operacional do Programa (ROP-PNAFE), também poderiam ser objeto do projeto atividades para fortalecer a Procuradoria Geral do Estado (PGE), desde que precedido da assinatura de Convênio. Esta mesma condição foi estendida pelo Banco, durante Missão de Supervisão do Programa, realizada em Ouro Preto/MG, para projetos de fortalecimento das Secretarias Estaduais de Administração, Planejamento e Gestão, dos Departamentos Estaduais de Trânsito, para aperfeiçoamento da gestão do IPVA, dos Tribunais de Contas Estaduais, para aperfeiçoamento das atividades de controle e do Ministério Público Estadual, para agilização da cobrança judicial.

C. Evolução do Contexto e do Programa

(i) Período de 1997 a 1999

- 2.39- **No cenário econômico-financeiro**, os anos de 1997 e 1999, foram marcados por várias turbulências (crises do mercado internacional de capitais) que alcançaram o país. De um lado, o modelo de estabilização alicerçado sobre a âncora cambial iniciado em 1994 fazia com que se mantivessem os juros elevados como forma de atrair divisas; de outro, os reiterados choques externos (crises do México, do Sudeste Asiático e da Rússia) incentivavam ainda mais a manutenção de altas taxas, diante do risco da fuga de capitais.
- 2.40- Ocorre, assim, a explosão da dívida interna, que sai do patamar de R\$108,6 bilhões em janeiro de 1995, para R\$328,7 bilhões em dezembro de 1998, um aumento de 202,63%. O impacto maior foi sobre a União, pois, enquanto a dívida estadual saía de R\$50,3 bilhões para R\$124,75 bilhões (aumento de 148,09%), a do governo federal dava um salto de 497,59%, partindo de R\$32,2 bilhões para R\$192,45 bilhões. Essa diferença no aumento do passivo deveu-se, primeiro, à renegociação das dívidas dos estados e, segundo, pela assunção pela União de diversos "*esqueletos*" (dívidas não reconhecidas).
- 2.41- Essa explosão do endividamento, consequência da grande reestruturação da dívida pública em todos os níveis de governo e dos juros altos, comprometeu a solvência do Estado brasileiro, fazendo com que aumentassem os receios dos detentores de títulos públicos. Para piorar a situação, elevava-se também o déficit de transações correntes: saltou de US\$1,38 bilhão, em janeiro de 1995, para US\$3,66 bilhões, em dezembro de 1998. As reservas internacionais também começavam a diminuir, um sintoma da desconfiança cada vez maior dos investidores. Tendo iniciado o período em US\$38,28 bilhões, atingiram o pico de US\$74,66 bilhões em abril de 1998, logo após a explosão da crise asiática, uma consequência da elevação dos juros pelo Banco Central (BC) como reação à crise financeira global. Contudo, logo depois entraram em queda livre, terminando o ano em US\$44,56 bilhões, decorrência da continuidade do cenário internacional tormentoso, que obrigou o governo brasileiro a negociar um novo acordo com o FMI, com vistas a sanar suas dificuldades com o balanço de pagamentos.
- 2.42- Em **1999**, a despeito de uma política de desvalorizações gradativas e controladas acima do índice de inflação, o ritmo não foi suficiente para sinalizar aos agentes de mercado que o Real aproximava-se de uma cotação adequada em relação ao dólar. Com isso, as reiteradas crises externas e a consequente drenagem de divisas que acarretavam foram mais fortes do

que qualquer escolha que fizessem as autoridades monetárias, consubstanciando-se, assim, a crise cambial.

- 2.43- Neste momento, os recursos obtidos junto ao FMI – US\$40 bilhões – não foram suficientes para conter a especulação financeira contra o Real e, aos poucos, alterar o modelo da âncora cambial. O BC não conseguiu segurar o valor da moeda, o que levou a uma mudança substancial de política econômica, com a adoção do câmbio flutuante. Esta alteração brusca resultou num **crescimento econômico próximo de zero em 1999**.

Data	Livre		Flutuante	
	Taxa ^{1/} Compra	Taxa ^{1/} Venda	Taxa ^{1/} Compra	Taxa ^{1/} Venda
18/03/1996	0,985800	0,986600	0,990200	0,991000
31/12/1997	1,11560	1,11640	1,12100	1,12180
31/12/1998	1,20790	1,20870	1,20940	1,21020
31/12/1999			1,78820	1,78900

^{1/} - Moeda contra Real – US\$ - Dólar dos Estados Unidos da América

- 2.44- No cenário político, o ano de 1997 foi marcado pela realização de eleições para o Poder Executivo no âmbito nacional (Presidência da República) e subnacional (Governadores) das 27 unidades da federação. Como resultado do pleito, houve recondução por mais 4 anos do Presidente da República, e o seguinte comportamento nos Estados: (a) reeleição de Governadores em 11 Estados (AM, CE, MA, MT, PA, PR, RN, RR, SP, SE e TO); (b) eleição de Governadores de mesma sigla partidária em 4 Estados (AP, BA, PB e PI); (c) eleição de Governadores de outra sigla partidária em 12 Estados (AC, AL, DF, ES, GO, MS, MG, PE, RJ, RS, RO e SC).

Para o PNAFE, estes três anos apresentaram a seguinte evolução:

1997 – 1º ano: este ano foi dedicado à revisão dos projetos da amostra representativa, à elaboração de novos projetos estaduais e, na maioria dos Estados, à elaboração dos respectivos acordos de cooperação com a agência especializada que iria apoiar os procedimentos de aquisições e contratações do projeto. Os primeiros desembolsos do Programa foram efetuados nos meses de **novembro e dezembro** deste ano, para **17 Estados** (AC, AL, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PI, RS, SE e TO), representando em torno de **5%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional.

1998 – 2º ano: este ano foi marcado pela realização de uma revisão coletiva dos processos básicos fundamentais para a administração tributária e financeira (cadastro, declaração, controle da arrecadação, cobrança, fiscalização, programação e execução orçamentária e financeira). Neste ano, outros **7 Estados** iniciaram o processo de desembolso (AP, PE, PR, RN, RR, SC e SP), perfazendo o total de 24 mutuários e elevando o percentual de desembolsos do ano para 12% e o **desembolso acumulado para 17%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional.

1999 – 3º ano: neste ano, em decorrência do processo de aprendizagem, as equipes envolvidas já mostravam condições de gerenciar seus projetos de modernização, elegendo e executando ações perfeitamente aderentes às peculiaridades de cada Estado. Neste momento, mais **2 Estados** (RJ e RO) iniciaram seus projetos elevando o percentual de desembolsos do ano para 14% e o **desembolso acumulado para 31%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional.

“Ao final do ano de 1999 (36 meses após a assinatura do contrato de empréstimo com a União), duas importantes constatações devem ser ressaltadas: (a) 26 unidades da federação estavam integradas ao PNAFE e com projetos em execução, ou seja, apenas o Estado do AM ainda não havia dado início ao seu projeto no âmbito do PNAFE; e (b) as operações de crédito contratadas pelos Estados haviam praticamente duplicado seus valores em reais, em decorrência da desvalorização do real frente ao dólar americano (US\$1,00 = R\$0,98 em 18/03/1996 versus US\$1,00 = R\$1,78 em 31/12/1999)”.

(ii) Período de 2000 a 2001

- 2.45- **No cenário econômico-financeiro**, a inflação no início do ano 2000 mantinha-se sob certo controle, mas o país não crescia nem gerava empregos, fatos que reduziam o efeito do Plano Real. No entanto, o desempenho do BC – com cortes sucessivos nas taxas de juros e boa condução da questão da dívida pública permitiu a volta de um ótimo crescimento econômico de 4,36% em 2000.
- 2.46- Em 04 de Maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
- 2.47- São temas regulados pela LRF: *Planejamento* - Plano Plurianual - PPA, Lei de diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e Execução Orçamentária e Cumprimento de Metas; *Receita Pública* - Previsão da Arrecadação e Renúncia de Receita; *Despesa Pública* - Geração da Despesa, Despesa Obrigatória de Caráter Continuado, Despesas com Pessoal (limites e controles), Despesas com a Seguridade Social; *Transferências Voluntárias e Destinação de Recursos Públicos* para o Setor Privado; *Dívida e Endividamento* - Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito, Recondução da Dívida aos Limites, Operações de Crédito (contratação, vedações e Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, Operações com o Banco Central do Brasil), *Garantia e Contragarantia e Restos a Pagar*; *Gestão Patrimonial* - Disponibilidades de Caixa, Preservação do Patrimônio Público, Empresas Controladas pelo Setor Público; *Transparência, Controle e Fiscalização* - Transparência da Gestão Fiscal, Escrituração e Consolidação das Contas, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, Prestações de Contas, Fiscalização da Gestão Fiscal
- 2.48- O **PAF** e a **LRF** constituíram marcos fundamentais nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, por meio dos quais os governos estaduais adotaram postura consistente com a manutenção de seu próprio equilíbrio fiscal, como também da estabilidade macroeconômica. Neste sentido, o PAF tem sido instrumento importante de indução à responsabilidade fiscal bem antes da LRF.
- 2.49- Em **2001**, a crise energética obrigou o Executivo federal a propor medidas de racionamento, as quais reduziram consideravelmente o nível de atividade econômica. Em que pesem as crises econômicas e financeiras descritas, o período de 1997 a 2002 ficou marcado pela consolidação e aprofundamento das reformas fiscais, com a busca de superávits primários, tanto no nível do governo federal quanto dos governos estaduais, ausentes no período 1994 a 1996.
- 2.50- **No cenário político**, o ano de **2001** foi novamente marcado pela realização de eleições para o Poder Executivo no âmbito nacional (Presidência da República) e subnacional (Governadores) das 27 unidades da federação. Como resultado do pleito, houve alternância de poder no âmbito do Governo Federal, com eleição de Presidente da República de diferente sigla partidária, e foi observado o seguinte comportamento no âmbito dos Estados: (a) reeleição de Governadores em 5 Estados (AC, AL, DF, MS e PE); (b) eleição de Governadores de mesma sigla partidária em 6 Estados (BA, CE, MA, PA, RJ e SP); (c) eleição de Governadores de outra sigla partidária em 16 Estados (AP, AM, ES, GO, MT, MG, PB, PR, PI, RN, RS, RO, RR, SC, SE e TO).

Para o PNAFE, estes dois anos apresentaram a seguinte evolução:

2000 – 4º ano: este ano foi dedicado principalmente à realização de ajustes globais nos projetos em decorrência do agravamento da desvalorização cambial (US\$1,00 = R\$1,95 em 29/12/2000). Este fato permitiu: (a) a ampliação do escopo dos projetos já elaborados e em execução, por meio da incorporação de novos produtos fundamentais ao processo de modernização das administrações tributárias e financeiras, eventualmente não contempladas no início do Programa, e (b) a elaboração e aprovação de novos projetos em áreas não contempladas inicialmente, mas alcançadas pelo PNAFE, tais como: administração financeira (Tesouro Estadual), controle sistêmico do orçamento, do gasto público e gestão de recursos humanos (Secretarias de Administração e de Planejamento), administração do contencioso judicial (Procuradorias Estaduais e Ministério Público), administração do IPVA (Departamentos de Trânsito), controle interno (Auditorias e Controladorias) e controle externo (Tribunais de Contas). Em 2000, o Estado do AM iniciou os desembolsos do seu projeto no âmbito do PNAFE. No final deste ano, o desembolso anual do Programa apresentou um crescimento significativo, para 17%, elevando o **desembolso acumulado para 48%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional.

2001 – 5º ano: também neste ano diversos Estados solicitaram ajustes nos projetos, agora decorrentes da identificação de valores excedentes nas categorias capacitação e consultoria. Estes valores foram prioritariamente realocados para a aquisição de equipamentos de informática, de modo a atender à demanda crescentes das áreas técnicas por novas tecnologias de informação (hardware, software, redes, etc). No final de 2001 o desembolso anual do Programa se manteve no percentual de 17%, elevando o **desembolso acumulado para 65%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional. Nos termos do contrato firmado, o desembolso final do PNAFE deveria ter ocorrido em 16 de março de 2001.

“Neste período, a cooperação entre as Unidades da Federação na gestão do ICMS foi revolucionada pela implantação do Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (SINTEGRA), que possibilita o intercâmbio de informações para a verificação do pagamento adequado das alíquotas interestaduais, a solicitação e acompanhamento de pedidos de fiscalização e de informações complementares. O SINTEGRA também oferece uma série de serviços aos contribuintes, tais como a consulta pública aos cadastros estaduais de ICMS para verificação de endereço e de situação fiscal de contribuintes³”.

(iii) Período de 2002 a 2006

2.51- **O cenário econômico-financeiro do ano de 2002** apresentou uma forte ameaça para a contenção da inflação e para a estabilidade monetária no Brasil, pela alternância do poder no âmbito do Governo Federal e por uma possível descontinuidade da política econômica vigente.

TABELA 5
Inflação – INPC/IBGE (1995-2002)

ANO	(%)
1995	21,98
1996	9,12
1997	4,34
1998	2,49
1999	8,43
2000	5,27
2001	9,44
2002	14,74

Fonte: IBGE.

³ Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros, UCP/MF (1997-2002)

- 2.52- **No período de 2003-2006**, o desempenho da economia brasileira foi marcado por bons resultados apresentados nas contas externas, pela manutenção das taxas de inflação próximas às metas estabelecidas e pela expansão da demanda interna da economia.
- 2.53- O sucesso da política antiinflacionária, influenciada pela queda do dólar, a partir de outubro de 2002, bem como pela política orçamentária rigorosa, aumentou a previsibilidade da economia brasileira e favoreceu a aplicação de estratégias financeiras e de planejamento, melhorando o nível de competição dos agentes econômicos.
- 2.54- Na condução da política fiscal, ficou claro o compromisso em promover uma gestão equilibrada dos gastos públicos, de forma a garantir a estabilidade de preços e o crescimento econômico sustentável.
- 2.55- O esforço fiscal do Governo Federal induziu uma tendência crescente do resultado primário apurado como proporção do PIB, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Resultado fiscal do Governo Federal, segundo indicador. 2003-2006				
Indicador	Percentual do PIB			
	2003	2004	2005	2006
Resultado Primário	3,11	3,47	3,56	3,14
Resultado Nominal	3,49	0,70	3,05	2,74
Dívida Líquida	35,02	30,74	31,78	31,51

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento

- 2.56- O resultado primário mede o esforço do Governo no sentido de afetar a trajetória do seu endividamento líquido, tendo em vista a capacidade de pagamento da dívida consolidada a longo prazo, garantindo, assim, a sustentabilidade da política fiscal. Neste sentido, pode-se observar que a dívida líquida como proporção do PIB, no período de 2003 a 2006, apresentou um declínio de 3,51%, saindo de 35,02% do PIB, em 2003, para 31,51% do PIB, em 2006. De igual modo, observa-se uma diminuição na necessidade de financiamento do Governo Federal medido pelo resultado nominal.
- 2.57- A atmosfera criada contaminou os governos subnacionais de modo que a maioria dos Estados, nesse período, também apresentou resultados satisfatórios na condução de sua política fiscal. Os indicadores de endividamento evidenciam o cumprimento das metas fiscais tanto no que se refere à sustentabilidade da dívida, como na composição dos gastos. Em ambos os casos, destaca-se o esforço em gerar superávits primários compatíveis com a manutenção do estoque da dívida consolidada dentro de patamares sustentáveis a curto e longo prazos.
- 2.58- Além disso, a existência de alguns mecanismos de controle impeliu os Estados a uma gestão fiscal responsável, como por exemplo, o limite de endividamento, pelo conceito de estoque, fixado pelo Senado Federal, estabelecendo que a dívida consolidada líquida não poderia ultrapassar a razão de 2 (duas) vezes a receita corrente líquida. Nesta perspectiva, a maioria dos Estados passou a apresentar uma trajetória decrescente nesta relação. No que diz respeito à composição dos gastos, observa-se que no período a participação das despesas de pessoal como proporção da receita corrente líquida (Poder Executivo) teve uma evolução dentro dos limites prudencial e legal.
- 2.59- Uma avaliação da dívida dos Estados no **período de 1996 a 2006**, realizada pelo Instituto de Pesquisa Aplicada IPEA (*Anexo 3*), conclui que embora as características da Lei nº 9.496/97

sejam bastante conhecidas, elas se diferenciaram das diversas leis anteriores⁴ que autorizaram renegociação de dívidas dos Estados. Primeiro, porque foi um refinanciamento de dívidas que se manteve inalterado por 10 anos. Isto constituiu, por si só, fato inusitado na história das finanças públicas brasileiras e, sobretudo, das finanças dos Estados brasileiros. Segundo, porque fez parte do processo de renegociação das dívidas um Acordo sobre um programa de ajuste fiscal de longo prazo para cada um dos Estados. A STN teve destacado papel na implantação do PAF e na sua manutenção ao longo dos dez primeiros anos de vigência. Terceiro, a promulgação da LRF, quase dois anos após a conclusão da renegociação da dívida dos Estados, deu maior consistência à renegociação então efetivada e introduziu novos parâmetros de desempenho que foram incorporados pelo PAF. A LRF introduziu também a proibição de renegociação de dívidas entre os entes federativos e impôs novos parâmetros para a efetivação de operações de crédito.

- 2.60- Ainda neste período de **2003 a 2006**, no campo **institucional-fiscal**, foi publicada em dezembro de 2003 a Emenda Constitucional nº42, que introduziu o inciso XXII, ao artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, determinando uma maior integração entre os fiscos: *“As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com compartilhamento de cadastros e informações fiscais, na forma de lei ou convênio”*.
- 2.61- Em atenção a essa diretriz constitucional, foram fortalecidos os diversos fóruns de administradores tributários, merecendo destaque o Encontro Nacional de Administradores Tributários (ENAT), integrado inclusive pelos Municípios, representados pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças dos Municípios das Capitais (ABRASF), pela Secretaria da Receita Federal, coordenadora e representante da União; e pelos Estados e o Distrito Federal, representados pelos Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação.
- 2.62- Desde 2004 foram realizadas diversas reuniões do ENAT e foram assinados mais de onze protocolos de cooperação voltados para o desenvolvimento de projetos integradores nacionais, a saber.
- (a) **Projeto - Cadastro Sincronizado Nacional (CADSINC)** - Este Projeto tem por objetivo a simplificação da burocracia nos procedimentos de abertura, manutenção e baixa de empresas e, como consequência, a redução do *“custo Brasil”*. A base do Projeto é a utilização do CNPJ como única inscrição cadastral em todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal. A implementação do Projeto está sendo gradativa. Em uma primeira fase, alcança a sincronia entre o cadastro federal - CNPJ e o cadastro estadual inerente ao ICMS. No entanto, outros órgãos e entidades, no âmbito municipal e fora da área tributária, têm a faculdade de se agregarem ao projeto: Juntas Comerciais, Cartórios, Corpos de Bombeiros, Vigilâncias Sanitárias, Posturas Municipais.
- (b) **Projeto - Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)** – este projeto consiste na modernização da sistemática atual do cumprimento das obrigações acessórias, transmitidas pelos contribuintes às administrações tributárias e aos órgãos fiscalizadores, utilizando-se da certificação digital para fins de assinatura dos documentos eletrônicos,

⁴ Refinanciamentos de dívidas dos Estados anteriores tiveram base nas seguintes leis: Lei 7976, de 20.12.1989; Lei 8212, de 24.07.1991, Lei 8620, de 05.01.1993; Lei 8727, de 05.11.1993.

garantindo, assim, a validade jurídica apenas na sua forma digital. O Projeto tem como objetivos: promover atuação integrada dos fiscos, com o compartilhamento da informação; racionalizar e uniformizar as obrigações acessórias para os contribuintes, com a entrega única de várias obrigações acessórias de vários órgãos diferentes; tornar mais célere a identificação de ilícitos tributários, com a recepção dos lançamentos contábeis da empresa e com o acesso facilitado de informações. O SPED é composto por três grandes subprojetos:

- **Subprojeto de Escrituração Contábil Digital (ECD)** - este subprojeto visa à substituição da emissão de livros contábeis (Diário e Razão) em papel pela sua existência apenas digital. A solução deverá abranger os fiscos federal, estaduais e municipais, DNRC, CFC, Banco Central, SUSEP, CVM e contribuintes que irão fornecer informações para a composição da base dados.
- **Subprojeto de Escrituração Fiscal Digital (EFD)** - este subprojeto tem por objetivo obter informações com mais qualidade e desonerar o contribuinte da trabalhosa e cara tarefa de manter estas informações em papel. Com o SPED contábil e fiscal implantados, a empresa que apresentar as informações no SPED estará dispensada de apresentar a DIPJ e outras obrigações acessórias relativas a outros tributos (IPI, PIS/COFINS, ISS, etc).
- **Subprojeto de Nota Fiscal Eletrônica (NF-e)** - este subprojeto tem como objetivo a implantação de um modelo nacional de documento fiscal eletrônico que venha substituir o documento fiscal em papel, com validade jurídica garantida pela assinatura digital do remetente, simplificando as obrigações acessórias dos contribuintes e permitindo, ao mesmo tempo, o acompanhamento em tempo real das operações comerciais pelo Fisco. A implantação da NF-e constitui grande avanço para facilitar a vida do contribuinte e as atividades de fiscalização sobre operações e prestações tributadas pelo ICMS, pelo IPI e pelo ISS.

Para o PNAFE estes cinco anos apresentaram uma **evolução bastante lenta**:

2002 – 6º ano: no final de 2002, o desembolso anual do Programa apresentou uma queda significativa de 17% para 11%, elevando o **desembolso acumulado para 78%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional.

2003 – 7º ano: este apresentou o **pior indicador de desembolso do Programa**, só equivalente ao primeiro ano de execução. O desembolso de 2003 apresentou mais uma queda significativa para 7%, elevando o **desembolso acumulado para 83%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional.

2004 – 8º ano: neste ano, por solicitação dos Estados e da UCP, o BID concedeu **prorrogação especial do prazo do último desembolso**, por mais um ano, para a conclusão de contratos celebrados cujo prazo de execução ultrapassava a data do último desembolso. O desembolso em 2004 continuou a apresentar um índice muito baixo de 9%, elevando o **desembolso acumulado para 93%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional. Este ano ficou marcado pela realização de uma Avaliação Intermediária do PNAFE contratada pelo Banco (**Anexo 4**) e pelo **encerramento da execução** dos primeiros projetos do PNAFE para **5 Estados**: (a) 6 anos (RO – 1999); (b) 7 anos (SP e PE - 1998); (c) 8 anos (MT e SE – 1997).

2005 – 9º ano: ao final do 1º Semestre deste ano, a UCP/MF apresentou o último Relatório de Progresso do Programa (**Anexo 5**) e seus respectivos Indicadores de Impacto (**Anexo 6**). Em novembro de 2005, foi realizado o Seminário Efeito PNAFE na cidade de Porto Alegre/RS (**Anexo 7**), que discutiu a sustentabilidade do processo de modernização, resultando na criação de um Grupo de Trabalho, denominado “Sustentabilidade”, com o objetivo de levantar fontes de financiamento. Mais uma vez o desembolso apresentou um índice muito baixo de 7%, elevando o **desembolso acumulado para 99%** do valor total dos

financiamentos no nível subnacional. Neste ano, ocorreu o **encerramento da execução** dos projetos do PNAFE para **12 Estados**: (a) 6 anos (AM – 2000); (b) 8 anos (AP, PR e RR – 1998); e (c) 9 anos (AC, AL, ES, DF, MG, MS, PB e TO – 1997).

2006 – 10º ano: este ano foi dedicado ao encerramento dos procedimentos de execução do Programa e dos últimos **10** projetos: (a) 8 anos (RJ – 1999); (b) 9 anos (RN e SC – 1998); (c) 10 anos (BA, CE, GO, MA, PA, PI e RS – 1997). O desembolso do ano foi de 1%, completando o **desembolso acumulado para 100%** do valor total dos financiamentos no nível subnacional

III. RESULTADOS

A. Efeitos Diretos

ALCANÇE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO (OD)		
Objetivo de Desenvolvimento (Finalidade)	Indicadores Chaves de Efeitos Diretos	
	Efeitos Diretos Planejados: Linha de Base: Variável	Efeitos Diretos Obtidos: Data dos Dados: Variável
<p>1- Contribuir para o alcance de condições de equilíbrio fiscal dos Estados Brasileiros, em um novo contexto de estabilidade macroeconômica.</p> <p>Classificação: S</p>	<p>1.1- Melhoria da situação fiscal dos Estados do Brasil.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Linha de base (1996) – Receita total versus PIB: 11,8% • Linha de base (1996) – Resultado primário: Positivo em 9 Estados e negativo em 18 Estados. <p>1.2- Melhoria da execução orçamentária dos Estados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em 1997 9 Estados apresentaram relação entre receita realizada / receita orçada acima de 1 <p>1.3- Melhoria dos indicadores de arrecadação tributária.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Linha de base (1997) – Receita tributária versus PIB: 6,7% • Linha de base (1997) – Arrecadação do ICMS versus PIB: 6,3% <p>1.4- Melhoria dos indicadores do gasto público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Linha de base (2000) – Relação média anual da despesa com pessoal / receita corrente líquida: 47,85, para o conjunto das 27 unidades da federação. Sendo: 7 Estados acima do limite de 49%. 	<p>1.1.1- Indicadores de melhoria da situação fiscal dos Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em 2006 a participação da receita total dos Estados no PIB melhorou para 13% • Em 2006 o resultado primário foi positivo em 22 Estados e negativo em 5 Estados. O resultado primário consolidado para os 27 Estados passou a ser consistentemente positivo a partir do ano 2000. <p>1.1.2- Indicador de melhoria da execução orçamentária dos Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em 2005, apenas 4 Estados apresentaram relação entre receita realizada / receita orçada acima de 1 <p>1.1.3- Indicadores de melhoria da arrecadação tributária dos Estados::</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em 2006 a participação da receita tributária dos Estados no PIB melhorou para 8,2%. • Em 2006 a participação da arrecadação do ICMS no PIB melhorou para 7,3%. <p>1.1.4- Indicador de melhoria do gasto público dos Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em 2006 a relação média anual da despesa com pessoal / receita corrente líquida para o conjunto dos Estados decresceu para 40,8%. Sendo: 100% dos Estados abaixo do limite de 49%.
<p>2- Alcançar um maior nível de eficiência e eficácia administrativa e maior racionalidade na gestão dos recursos públicos.</p> <p>Classificação: S</p>	<p>2.1 Obter controle efetivo do gasto público.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Linha de Base (1996): nenhum Estado com sistema de conta única implantado, suportado por sistema informatizado. <p>2.2 Obter controle efetivo do cumprimento tributário dos contribuintes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Linha de Base (1996): nenhum Estado com captação eletrônica de declarações do ICMS. <p>2.3 Ter custo das administrações fiscais estaduais inferiores a 3% da arrecadação fiscal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Linha de base (1996): 8 acima de 3% da receita corrente realizada. 	<p>2.1.1- Em 2006: Sistema de “Conta Única”, suportado por Sistema de Administração Financeira (SIAFEM e Outros) implantado nos 27 Estados.</p> <p>2.1.2- Em 2005: 21 Estados apresentaram 100% de controle eletrônico das declarações do ICMS (declarações em meio eletrônico / declarações recebidas); e 6 Estados apresentaram indicadores de controle entre 72% e 98%.</p> <p>2.1.3- Em 2005: 18 Estados apresentaram custo da administração fiscal em até 3% da receita corrente realizada, 5 Estados se mantiveram no patamar de 4% e apenas 4 Estados apresentaram resultados acima deste percentual.</p>

Reformulação. <input checked="" type="checkbox"/> N/A			
PPMR Retrofitting. Indicar se/como/quando o(s) objetivo(s) foi(oram) reformulado(s) e descrever brevemente suas conseqüências incluindo quaisquer mudanças nos indicadores/metast. Incluir como anexo "A" documentação aprovada pelo Diretório e/ou Representante, se for o caso. <input checked="" type="checkbox"/> N/A			
Resumo do(s) Objetivo(s) de Desenvolvimento Classificação(OD):			
<input type="checkbox"/> Muito Provável (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Provável (P)	<input type="checkbox"/> Pouco Provável (LP)	<input type="checkbox"/> Improvável (I)
Breve justificativa da classificação de OD			

- 3.1- O PNAFE e o PAF, consubstanciado na Lei nº 9.496/97, estão claramente relacionados, tanto na sua concepção, quanto na sua execução e, conseqüentemente, nos resultados alcançados.
- 3.2- **Na parte relativa à concepção**, os dois programas nasceram no mesmo período e com base em uma mesma premissa, qual seja, contribuir para a recuperação das finanças públicas dos Estados Brasileiros. Ainda, da análise dos textos que deram origem aos programas, é possível identificar a aderência e complementaridade entre eles.
- 3.3- De um lado, a Proposta de Empréstimo do PNAFE aprovada pela Diretoria do Banco em dezembro de 1996 faz expressa referência em seu texto ao PAF, para ressaltar que, *“até outubro de 1996, 20 Estados já haviam aderido ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, o qual estabelece como uma das condições básicas para o empréstimo junto ao Agente Financeiro que o Estado se comprometa a implantar um processo de modernização e fortalecimento da administração fiscal estadual, como instrumento primordial para a obtenção de recursos adicionais no médio prazo e para a garantia de sustentabilidade de seu plano de saneamento financeiro no longo prazo”*.
- 3.4- Por outro lado, a Lei nº 9.496/97 quando fixou as condições que deveriam ser observadas nos acordos a serem firmados pelos Estados, assim determinou: *“Art 2º O Programa de apoio à Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a: (i) dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR; (ii) resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; (iii) despesas com funcionalismo público; (iv) arrecadação de receitas próprias; (v) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; (vi) despesas de investimento em relação à RLR.”*
- 3.5- Ainda importa ressaltar que as metas relacionadas com as despesas com o funcionalismo e com a arrecadação de receitas próprias são integralmente consistentes com os resultados esperados descritos no Marco Lógico do PNAFE e com o seu conjunto de indicadores de impacto.
- 3.6- **Na parte relativa à execução**, os relatórios anuais de avaliação dos programas estaduais elaborados pela STN, nos termos das normas estabelecidas, incorporaram ao longo dos anos referências expressas ao andamento dos projetos no âmbito do PNAFE, como o principal indicador do esforço de “reforma e modernização do estado” desenvolvido pelas 27 unidades da federação.
- 3.7- Assim, uma avaliação do PNAFE não poderia se distanciar de uma avaliação do PAF. Por esta razão, os resultados acima descritos e a correspondente classificação dos objetivos de desenvolvimento do PNAFE estão baseados na Avaliação da Dívida dos Estados, realizada

pelo IPEA⁵ (**Indicadores 1.1, 1.3 e 1.4**), que utilizou como referência às metas da Lei nº 9.496/97; e nas informações coletadas pela UCP/MF e consolidadas nos Relatórios Semestrais de Progresso e seus Indicadores de Impacto (**Indicadores 1.2, 2.1, 2.2 e 2.3**). O conjunto dos 18 indicadores de impacto adotado pelo PNAFE está sintetizado no quadro abaixo:

INDICADORES	FÓRMULA DE CÁLCULO
1. Previsão e realização de receita orçamentária	$\frac{\text{Receita total realizada}}{\text{Receita total orçada}}$
2. Previsão e realização do gasto público	$\frac{\text{Despesa total empenhada}}{\text{Despesa total orçada}}$
3. Equilíbrio orçamentário corrente	$\frac{\text{Receitas correntes realizadas}}{\text{Despesas correntes realizadas}}$
4. Custo da administração fazendária	$\frac{\text{Despesa da administração fazendária}}{\text{Receitas correntes realizadas}}$
5. Entidades do orçamento que utilizam sistema integrado de administração financeira.	$\frac{\text{Entidades on line c/sist.integrado}}{\text{Total de entidades orçamentárias}}$
6. Volume registrado on line em sistema integrado de administração financeira	$\frac{\text{Valores empenhados com registro on line}}{\text{Despesa total empenhada}}$
7. Participação da receita tributária no PIB.	$\frac{\text{Receita tributária arrecadada}}{\text{PIB do Estado}}$
8. Concentração de arrecadação	$\frac{\text{Quant.de contrib.que arrecadam 50\%}}{\text{Total de inscritos no cadastro ativo}}$
9. Participação de declarantes na base cadastral	$\frac{\text{Total de declarantes do ICMS}}{\text{Total de inscritos no cadastro ativo}}$
10. Declarações em meio eletrônico	$\frac{\text{Declarações em meio eletrônico}}{\text{Total de declarações recebidas}}$
11. Volume de arrecadação validada on line no ato de pagamento	$\frac{\text{Receita validada on line}}{\text{Receita tributária arrecadada}}$
12. Quantificação das ações de cobrança	$\frac{\text{Quantidade total de ações de cobrança}}{\text{Quantidade total de débitos vencidos}}$
13. Receita tributária recuperada pela ação do órgão	$\frac{\text{Recebimentos de débitos vencidos}}{\text{Estoque de débitos vencidos}}$
14. Volume de receita tributária em atraso	$\frac{\text{Estoque de débitos vencidos}}{\text{Receita tributária arrecadada}}$
15. Volume de receita tributária parcelada	$\frac{\text{Estoque de valores parcelados}}{\text{Receita tributária arrecadada}}$
16. Receita tributária suspensa por contencioso administrativo	$\frac{\text{Estoque de valores em contencioso}}{\text{Receita tributária arrecadada}}$
17. Receita tributária em execução judicial	$\frac{\text{Estoque de valores em execução}}{\text{Receita tributária arrecadada}}$
18. Alcance das ações de capacitação	$\frac{\text{Quantidade de servidores treinados}}{\text{Quantidade total de servidores}}$

- 3.8- Neste ponto é importante ressaltar que alguns Estados desenvolveram, no âmbito do PNAFE, sistemas específicos para controle e acompanhamento estratégico e operacional dos compromissos assumidos no respectivo PAF.
- 3.9- Finalmente, a avaliação dos resultados dos dois programas não poderia deixar de considerar os impactos dos limites estabelecidos a partir de maio de 2000, com a promulgação da LRF, principalmente na parte relacionada como as despesas com pessoal e com os limites de endividamento.

⁵ Ver parágrafo 2.59 e Anexo 3

Dados os resultados acima discutidos, apresenta-se uma breve descrição de como o Programa contribuiu para a Estratégia de País.

- 3.10- Esta operação foi incluída entre os projetos do Banco de Modernização do Estado. Ademais, o Banco incluiu o PNAFE, também, como um dos programas por ele financiados de apoio ao processo de abertura econômica, incluindo as iniciativas para reduzir o chamado “*Custo Brasil*” e de apoio à redução da pobreza e desigualdades na distribuição de renda.
- 3.11- Considerando que a implementação das ações do PNAFE viabilizou a estruturação de uma rede fazendária que disseminou o conhecimento, de igual modo, a todas as 27 unidades da federação, verifica-se que o Programa contribuiu para o Fortalecimento e a Modernização da Administração Fiscal, por meio do melhoramento da gestão, da disponibilização de serviços efetivos e de qualidade para a sociedade, do incremento da arrecadação e da promoção do ajuste fiscal.

B. Externalidades

- 3.12- A principal externalidade do PNAFE vem da constatação da contribuição para “*minimizar as disparidades atualmente existentes entre as várias Administrações Tributárias e Financeiras estaduais e criar as bases para a integração dos diferentes sistemas estaduais, de modo a permitir um maior apoio às administrações estaduais menos desenvolvidas e, assim, contribuir para a obtenção de maior homogeneidade na atuação fiscal da Administração Pública e, conseqüentemente, de maior equidade na estrutura e no funcionamento do federalismo fiscal brasileiro*”. (Finalidade do Programa).
- 3.13- A análise da participação relativa dos Estados na arrecadação do ICMS, considerando o ano inicial (1997) e o ano final do PNAFE (2006), revela que dos 27 Estados: (a) 2 mantiveram sua participação (GO e RR); (b) 3 reduziram sua participação, dentre eles o de maior arrecadação absoluta e potencial (SP, RJ e AM); (c) todos os demais Estados ampliaram sua participação, variando entre 0,1 e 0,7, em especial aqueles localizados nas regiões menos desenvolvidas do Norte e Nordeste.
- 3.14- De outro lado, a avaliação realizada pelo IPEA apurou ainda outros resultados fiscais para o conjunto dos Estados, conforme segue:

(i) Evolução do resultado primário

- 3.15- A evolução dos resultados primários dos Estados, no período 1995 a 2006, mostra uma importante evolução no quadro geral das finanças públicas dos Estados brasileiros. Os Estados se recuperaram da crise financeira da década de 90 e evoluíram para uma situação financeira mais sólida. Em 1995, primeiro ano de implantação do Plano Real, 21 Estados apresentaram resultados primários negativos e apenas 6 tiveram resultados positivos. O processo de ajuste e melhora nas finanças estaduais apresentou importantes avanços de maneira gradativa. Em 2006, 22 Estados apresentaram resultados primários positivos e apenas 5 resultados negativos. Nos anos 2004 e 2005, todos os Estados apresentaram resultados primários positivos.

(a) Região Sudeste: individualmente, os 4 Estados da região apresentaram uma **total reversão de resultados primários**, de altamente negativos (com a exceção do Estado de São Paulo) para consistentes resultados positivos. Os resultados favoráveis dos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro foram alcançados após enfrentarem crise financeira sem precedentes. O Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, implantou uma rigorosa política de

re-ordenamento administrativo e de ajuste fiscal que resultou na geração de resultados primários expressivos. O Estado de São Paulo manteve suas finanças em ordem, após um grande esforço de ajuste realizado em 1996/1997.

(b) Região Centro-Oeste: os 4 Estados desta região **também apresentaram uma reversão nos seus resultados primários**. Houve sensível recuperação a partir de 1998. Dentre os Estados da região, o Distrito Federal apresenta um quadro atípico. Apresenta resultados primários inexpressivos ao mesmo tempo em que é o destinatário de um elevado volume de transferências do Governo Central, inclusive com Fundo Constitucional próprio. *O Estado de Goiás enfrenta ainda dificuldades decorrentes de um excessivo endividamento.* Os Estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso apresentam um quadro de finanças públicas em ordem, mas com baixa capacidade de investimentos.

(c) Região Sul: os 3 Estados da região apresentam uma **relativa instabilidade na geração de resultados primários**. O Estado do Paraná apresentou resultados expressivos em 2003 e 2004, seguidos por acentuada redução nos anos 2005 e 2006. *A situação financeira do Governo do Estado do Rio Grande do Sul permanece com os mesmos indícios de fragilidade existentes a época da renegociação da dívida, em 1998.* Os Estados do Paraná e de Santa Catarina, embora sejam Estados economicamente mais bem estruturados que a maioria dos Estados brasileiros, apresentou ainda resultados primários instáveis, fortes oscilações e uma baixa execução de investimentos.

(d) Região Norte: os 7 Estados da Região apresentam um **resultado primário consolidado relativamente baixo quando comparado com as demais regiões**. Neste período de 1995 a 2006, os Estados do Acre, Rondônia, Roraima e Amapá apresentam resultados primários (positivos ou negativos) de pequena monta. Especificamente em 2006, apenas os Estados do Acre e do Pará apresentaram resultados primário negativos, também de pequena monta.

(e) Região Nordeste: os 9 Estados do Nordeste apresentaram, nos dez anos após a renegociação da dívida, uma **consistente trajetória de recuperação e saneamento financeiro**. Os Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco apresentaram um padrão de mudanças, resultado da combinação de maior dinamismo na gestão pública e administração financeira consistente. *Com a exceção do Estado de Alagoas, os demais Estados da Região Nordeste apresentam finanças públicas ajustadas, resultados primários favoráveis, embora com valores baixos. No caso do Estado de Alagoas, da mesma forma que o Estado do Rio Grande do Sul, as condições desfavoráveis que prevaleciam à época da renegociação não foram superadas.*

(ii) Aumento da receita versus investimentos e controle dos gastos versus despesas de custeio

- 3.16- A elevação dos níveis de arrecadação de tributos estaduais não resultou em elevação dos investimentos estaduais e o controle do gasto não resultou em redução das despesas de custeio. Os investimentos estaduais apresentaram uma redução de cerca de um por cento do PIB e as despesas de custeio apresentaram acentuado crescimento como proporção do PIB. Passaram de 1,1 por cento, em 1995, para 6,0 por cento do PIB em 2006. A elevação das despesas de custeio se acelerou a partir do ano 2000, quando foi promulgada a LRF. As despesas de custeio dos Estados não foram objeto de imposição de nenhum limite por parte da LRF, tal como ocorreu com as despesas de pessoal. Assim, as despesas de custeio passaram a ser o canal pelo qual os Estados passaram a utilizar para elevar os gastos

correntes. Práticas de elevação dos gastos por meio da contratação de serviços de pessoa jurídica e ou pessoa física foram amplamente utilizadas. Com os investimentos dos Estados deu-se o contrário. Houve sensível redução. Passaram de 2,2, em 1995, para 0,94 por cento do PIB, em 2006. A redução dos investimentos, contudo, até o ano de 2006, configura a prática de se utilizar esta componente do gasto como variável de ajuste para o cumprimento de metas fiscais.

(iii) Limites das despesas com pessoal nos demais poderes

- 3.17- Para a despesa de pessoal total dos Estados, a LRF estabelece a relação de 6 por cento para o Poder Judiciário, 3 por cento para o Poder Legislativo e Tribunal de Contas e 2 por cento para o Ministério Público, perfazendo o total de 60 por cento. A maior dificuldade para a aferição destes percentuais é que apenas o Poder Executivo tem fornecido informações consistentes sobre as despesas de pessoal. Esta tem sido uma restrição ao desempenho da LRF nos Estados, pois uma parte dos Estados não obteve êxito em ajustar as contas, e o nível de dispêndio, dos outros Poderes - Legislativo e Judiciário.
- 3.18- Finalmente, o **aumento da transparência da gestão fiscal e da satisfação do contribuinte-cidadão**, ainda que não formalmente integrados aos resultados do PNAFE, podem ser constatados por meio de:
- (a) Acesso a diversos sites das administrações fiscais onde estão disponíveis informações originárias dos sistemas financeiro e tributário para consulta pelos contribuintes e pela sociedade em geral.
 - (b) Facilidade na obtenção de informações com maior grau de confiabilidade e em menor tempo, em decorrência da implantação de modelos de atendimento baseados nos seguintes princípios: prestabilidade (desejo de ajudar com pontualidade o cliente); confiabilidade e segurança (garantindo que os serviços processados com a habilitação requerida); empatia (atenção individualizada); tangibilidade (aparência das instalações físicas); além da implantação de portais de serviços de atendimento ao contribuinte.

C. Produtos

PROGRESSO NA IMPLEMENTACAO (PI)		
Componentes (“Outputs”):	Indicadores Chaves de Produto:	
	Produtos Planejados Linha de Base: Variável	Produtos Obtidos Data dos Dados: 2006
<p>Componente I. Assistência Técnica e Coordenação.</p> <p>- Objetivos:</p> <p>(i) Fortalecimento do MF para o processo de supervisão e coordenação da área fiscal a nível nacional;</p> <p>(ii) Disponibilização de recursos para cooperação técnica aos Estados e coordenação do processo de integração dos sistemas tributários a nível nacional.</p> <p>- Custo total do Componente I: Contraparte: US\$ 5.000.000,00 BID: US\$ 4.217.568,85 Desembolso BID: 100%</p> <p>- Classificação: S</p>	<p>1.1. Institucionalização e funcionamento da UCP.</p> <p>1.2. Apoio técnico prestado pela UCP aos Estados para preparação e aperfeiçoamento de seus Projetos.</p> <p>1.3. Integração dos Sistemas Tributários dos Estados e do Governo Federal.</p> <p>1.4. Integração do Cadastro de Contribuintes em nível nacional.</p>	<p>1.1.1 UCP/MF instituída por meio da Portaria Ministerial N° 222/1996 e reorganizada pela Portaria Ministerial N° 264/2006 e em funcionamento, com 40 profissionais alocados.</p> <p>1.1.2 27 unidades da federação elaboraram, revisaram e ajustaram projetos tributários, financeiros e outros com o apoio técnico prestado pela UCP/MF.</p> <p>1.1.3 27 unidades da federação interligadas e trocando informações sobre a base e os contribuintes do ICMS, por meio do SINTEGRA.</p> <p>1.1.4 2 Estados (BA e SP) integrados no Cadastro Sincronizado Nacional 17 (AC, AL, AP, AM, CE, ES, MA, MG, PA, PB, PR, PE, RN, RR, RS, SE e TO), com convênios assinados, com cronograma de implantação em elaboração; e 7 Estados (DF, GO, MT, MS, PI, RJ e RO) em processo de análise.</p>
<p>Explique brevemente diferenças entre os produtos planejados e os atuais (se aplicável).</p> <p>[] N/A</p> <p>Dois produtos sofreram uma atualização técnica conceitual no decorrer da execução do programa e de seus respectivos projetos, sem que tenha sido alterada a essência dos resultados esperados:</p> <p>(i) Integração dos Sistemas Tributários dos Estados e do Governo Federal: o conceito de ‘integração’ foi redirecionado para acesso e troca de informações. Até 2002, o site do SINTEGRA já havia atendido mais de 26 milhões de acessos por parte dos contribuintes. A partir de 2006, a Rede do SINTEGRA passou a ser utilizada pela Receita Federal do Brasil (RFB) e pelas 27 unidades da federação para tramitação de dados do Projeto de Nota Fiscal Eletrônica (NF-e).</p> <p>(ii) Integração do Cadastro de Contribuintes em nível nacional: o conceito de “integração de cadastros” ou “cadastro único”, foi substituído pelo conceito de “sincronização de cadastros”, dentro de projeto nacional integrador, coordenador pela Receita Federal do Brasil (RFB).</p> <p>A relação completa dos Produtos, Efeitos e Impactos dos Projetos Estaduais integram um documento específico deste PCR (Anexo 8)</p>		

PROGRESSO NA IMPLEMENTACAO (PI)		
Componentes (“Outputs”):	Indicadores Chaves de Produto:	
	Produtos Planejados Linha de Base: Variável	Produtos Obtidos Data dos Dados: 2006
Reestruturação. Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente conseqüências dessas mudanças. [X] N/A		
Componente II. Administração Fiscal - Objetivos: (i) Fortalecimento e Modernização das áreas de Administração Tributária e Administração Financeira, através de Projetos de Modernização que incluem: o Estudos e análises econômico-tributárias e do gasto público; o Revisão da Legislação Fiscal; o Implantação de Sistemas Integrados de Administração Tributária e Financeira; o Modernização dos processos e procedimentos da área fiscal; o Modernização de sistema de informação; o Fortalecimento dos recursos humanos. - Custo total do Componente I: Contraparte: US\$ 302.000.000,00 BID: US\$ 443.968.469,14 Desembolso BID: 100% - Classificação: S	2.1. 18 Projetos de Administração Tributária desenvolvidos e assinados nos 06 primeiros meses de execução do Programa. 2.2. 04 Projetos de Administração Financeira desenvolvidos e assinados nos 06 primeiros meses de execução do Programa. 2.3. 65% dos recursos do Programa comprometidos nos 06 primeiros meses de execução do Programa. 2.4. 27 Projetos de Administração Tributária e 10 de Administração Financeira executados , ao final do período de execução do Programa.	2.1.1 22 Projetos de Administração Tributária desenvolvidos e assinados nos 06 primeiros meses de execução do Programa (AC, AL, AP, BA, CE, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RR, RS, SC, SE, TO). 2.2.1 13 Projetos de Administração Financeira desenvolvidos e assinados nos 06 primeiros meses de execução do Programa (AL, AP, CE, ES, MG, MS, PA, PE, PR, RJ, RR, RS, SP). 2.3.1 80% dos recursos do Programa comprometidos nos 06 primeiros meses de execução do Programa. 2.4.1 27 Projetos de Administração Tributária e 26 de Administração Financeira⁶ , executados ao final do período de execução do Programa.
Explique brevemente diferenças entre os produtos planejados e os atuais (se aplicável). [X] N/A		
Reestruturação. Indicar se este Componente foi reestruturado, data da aprovação (Gerente). Descrever brevemente conseqüências dessas mudanças. [X] N/A		

Resumo do Progresso de Implementação – Classificação:			
[] Muito Satisfatório (MS)	[X] Satisfatório (S)	[] Insatisfatório(I)	[] Muito Insatisfatório (MI)

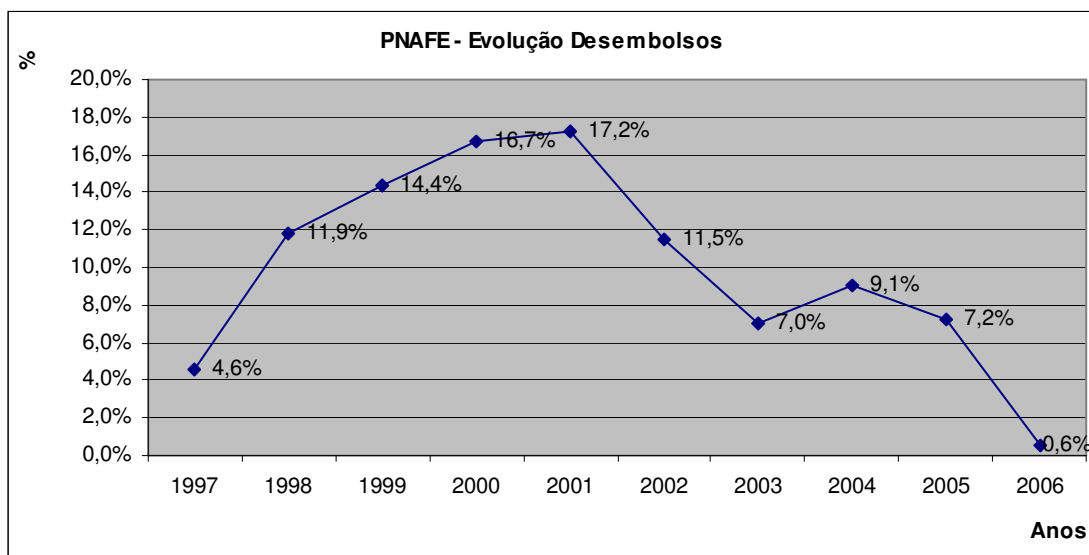
Breve justificativa da classificação de PI

- 3.19- O PNAFE foi desenhado para ser executado em 4 anos (período de desembolso – 1997 a 2000), envolvendo 27 unidades da federação e, nos termos das metas propostas, com possibilidade de implementação de 27 projetos tributários e 10 projetos financeiros, por distintas unidades da federação.
- 3.20- É importante destacar que os Projetos dos Estados poderiam ser apresentados no prazo de até 3 anos após o início do Programa, portanto, considerando que o prazo de 12 meses para execução de um projeto de fortalecimento institucional-fiscal seria insuficiente para gerar

⁶ Sistemas de administração financeira implantados e/ou modernizados (dados de 2002): AC, AL, AP, CE, ES, MG, MT, MS, PB, PA, PR, PE, PI, RJ, RS, RR, SP e TO.

- qualquer resultado. O próprio desenho do PNAFE implicava em uma possibilidade de prorrogação do prazo inicial do empréstimo, para atendimento aos subempréstimos.
- 3.21- Ao final, o PNAFE foi executado em 10 anos (período de desembolso – 1997 a 2006), envolveu 27 unidades da federação e, muito além das metas propostas, implementou 27 projetos tributários, 26 projetos financeiros, e adicionalmente, para cumprimento efetivo dos seus objetivos, viabilizou convênios entre as Secretarias Estaduais de Fazenda e outras instituições estaduais essenciais ao processo de modernização fiscal: Secretarias de Planejamento ou Administração (AL, MA, MT, MS, PB, PR, PE), Procuradorias (AL, AP, GO, MA, MT, PB, PR, PE), Controladorias ou Auditoria Geral (MT, PB), Departamentos de Trânsito (AL, TO), Junta Comercial (PA), Tribunais de Contas (MA, MT, PB, PE, RR) e Ministério Público (MT, PE).
- 3.22- Assim, para uma melhor compreensão do alcance dos produtos desenvolvidos pelo PNAFE e da classificação atribuída ao progresso na sua implementação é necessário uma análise cruzada entre o ambiente externo, com variáveis fora da governabilidade do programa e o ambiente interno, onde suas ações foram desenvolvidas.
- 3.23- No ambiente externo, o PNAFE superou obstáculos de diversas naturezas:
- (a) **Macro-econômica:** duas grandes crises financeiras com desvalorização cambial (1998/1999 e 2001/2002), que elevaram o valor dos subempréstimos em mais de duas vezes o valor inicial contratado. A menor taxa de conversão de dólar americano utilizada nos desembolsos para os Estados foi de US\$1,00 = R\$1,10, em 1997; e a maior taxa utilizada foi de US\$1,00 = R\$3,79, em 2002. A média dos desembolsos foi de US\$1,00 = R\$2,38, mas pelo menos um Estado atingiu a média de US\$1,00 = R\$2,73.
 - (b) **Política:** duas eleições para o Poder Executivo Federal e Estadual (1997/1998 e 2001/2002), em especial na eleição de 2001, onde ocorreu uma grande alternância de poder nos dois níveis de governo, sendo que no nível subnacional apenas 5 Estados reelegeram seus governadores.
- 3.24- Por outro lado, como já destacado, na área fiscal, a execução do Programa foi favorecida pela concretização dos acordos dos Estados com a STN, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal e pela aprovação da LRF.
- 3.25- No ambiente interno, o PNAFE superou outro conjunto de dificuldades:
- (a) **Na fase inicial – 1º e 2º anos de execução:** baixa capacidade das equipes para gerenciamento de projetos e falta de experiência na execução de projetos com organismos multilaterais de crédito, em especial quanto às políticas de aquisições e contratações, resultando em um processo de aprendizagem mais longo do que o usual.
 - (b) **Na fase de maturidade – 5º ano de execução:** descontinuidades administrativas nas equipes de projeto, nos dois níveis de governo, decorrentes das mudanças no contexto político, determinando, em muitos casos, o reinício do processo de aprendizagem e; contingenciamentos do orçamento federal impossibilitando a concretização das liberações do empréstimo. É importante destacar que a análise dos desembolsos (**Anexo 9**) demonstra a uma grande queda no fluxo inicial, exatamente no 4º e 5º ano de execução (2002/2003). No gráfico abaixo, se observa que 65% dos recursos em dólar foram desembolsados em 5 anos (1997 a 2001), o que equivaleria a cerca de 100% dos valores em reais à época da contratação. Este excedente financeiro em reais possibilitou a

inclusão dos novos produtos e novos projetos, conforme descrito no parágrafo 3.21 e justificou a prorrogação do Programa.



- 3.26- No nível subnacional, o comportamento dos desembolsos foi o seguinte: (a) 2 Estados em 6 anos (AM e RO); (b) 3 Estados em 7 anos (PE, RJ e SP); (c) 4 Estados em 8 anos (AP, MT, RR e SE); (d) 11 Estados em 9 anos (AC, AL, DF, ES, MG, MS, PB, PR, RN, SC e TO); (e) 7 Estados em 10 anos (BA, CE, GO, MA, PA, PI e RS).
- 3.27- Foi dentro deste contexto que o prazo de vigência inicial do Programa sofreu duas prorrogações e uma redução no valor da operação, mantendo-se inalterados seus objetivos, metas e componentes.
- 3.28- A primeira prorrogação ocorreu em **março de 2001** e a segunda em **dezembro de 2005**, sendo que esta última teve por objetivo apenas a prorrogação do prazo de desembolsos, por mais 01 (um) ano, até 31 de dezembro de 2006, para o reembolso por parte do Tesouro Nacional dos pagamentos efetuados pelos Estados.

D - Custos do Projeto (em milhões de dólares)

PLANEJADO				REALIZADO		
CATEGORIAS	Origem		TOTAL	CATEGORIAS	Origem	
	BID	Local			BID	Local
1- Administração		<u>105</u>	<u>105</u>	1- Administração		<u>95.379.280,84</u>
1.1- UCP (Federal)		3		1.1- UCP (Federal)		8.675.358,29
1.2- UCE (Estadual)		102		1.2- UCE (Estadual)		86.703.922,55
2- Componente I	<u>5,0</u>	<u>5,0</u>	<u>10</u>	2- Componente I	<u>4.217.568,85</u>	<u>2.539.555,39</u>
2.1- Consultorias e Treinamentos	4,9	3,5	8,4	2.1- Consultorias e Treinamentos	4.117.568,85	2.539.555,39
2.2- Apoio Geral	0,1	1,5	1,6	2.2- Apoio Geral	100.000,00	0
3- Componente II	<u>452</u>	<u>302</u>	<u>754</u>	3- Componente II	<u>443.968.469,14</u>	<u>322.295.845,97</u>
3.1- Adm. Tributária	362	241	603	3.1- Adm. Tributária	362.000.000,00	241.000.000,00
3.2- Adm. Financeira	90	61	151	3.2- Adm. Financeira	81.968.469,14	81.295.845,97
4- Despesas Não Alocadas	<u>38</u>	<u>23</u>	<u>61</u>	4- Despesas Não Alocadas	<u>0</u>	<u>0</u>
4.1- Imprevistos (Comp.1)	1	1	2	4.1- Imprevistos (Comp.1)	0	0
4.2- Imprevistos (Comp.2)	37	22	59	4.2- Imprevistos (Comp.2)	0	0
5- Custos Financeiros	<u>5,0</u>	<u>65</u>	<u>70</u>	5- Custos Financeiros	<u>4.132.700,00</u>	<u>132.602.358,28</u>
5.1- Inspeção e Supervisão	5,0	-	5	5.1- Inspeção e Supervisão	4.132.700,00	0
5.2- Juros do Banco	-	60	60	5.2- Juros do Banco		119.575.915,00
5.3- Comissão de Crédito	-	5	5	5.3- Comissão de Crédito		13.026.443,28
TOTAL (US\$)	500*	500*	1000	TOTAL (US\$)	452.318.737,99	552.817.040,48

- 3.29- Foram realizados dois cancelamentos de recursos do Programa: o primeiro de US\$ 38.700.000,00 (trinta e oito milhões e setecentos mil dólares), em dezembro de 2003, por solicitação do executor; e o segundo de US\$ 8.981.262,01 (oito milhões, novecentos e oitenta e um mil, duzentos e sessenta e dois dólares e um centavo de dólar), automaticamente, por motivo de finalização da execução e final do período de desembolsos dos recursos.
- 3.30- Observa-se que os valores executados da contrapartida local do Componente II (Estados) foi superior em US\$22 milhões ao originalmente previsto. No caso do Componente I (UCP/MF), dos US\$5 milhões previstos, apenas 50% foi executado.
- 3.31- Os custos do Programa estão detalhados em documento específico deste PCR (**Anexo 10**)

IV. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

A. Análise dos Fatores Críticos

4.1- Como fatores críticos que contribuíram **positivamente** para a implementação do PNAFE podem ser destacados:

- (i) **Desenho do programa:** (a) Definição clara das áreas apoiadas e dos objetivos do Programa, com base em diagnóstico realizado com uma amostra de administrações fiscais estaduais; (b) Ênfase nos investimentos para formação técnica dos quadros permanentes das administrações fiscais, ampliando sua capacidade gerencial e operacional; (c) Ampliação dos investimentos para áreas afins da administração tributária possibilitando um maior alcance das ações de modernização.
- (ii) **Arranjo institucional:** coordenação nacional, com instalação de unidade específica (UCP) junto à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, para oferecer assistência técnica, promover a integração dos estados e supervisionar a execução; e instalação das unidades de coordenação estadual (UCE), com identificação clara das atividades a serem desenvolvidas, seus respectivos responsáveis e estrutura operacional mínima.
- (iii) **Preparação dos projetos:** divulgação de manual para elaboração de projetos, com viabilização de consultorias para assistência técnica e estímulo à utilização de metodologias de qualidade total, favorecendo a introdução da cultura de planejamento nas administrações fiscais, desaparecida desde a década de 80.
- (iv) **Mecanismos de execução:** estratégia de execução baseada na utilização da própria estrutura da administração fiscal para execução dos projetos, sem criar nas UCEs equipes paralelas, otimizando a utilização dos recursos e formando capacidades internas.
- (v) **Gestão do programa e dos projetos:** a realização de reuniões trimestrais de coordenação e composição de grupos de trabalho técnicos nacionais foi determinante para a integração e troca de experiências entre as unidades da federação e possibilitou a formação de um banco de soluções exitosas.

4.2- Como fatores críticos que contribuíram **negativamente** para a implementação do PNAFE podem ser destacados:

- (i) **Desenho do programa – soluções compartilhadas e monitoramento e avaliação:**
 - Ausência de propostas concretas para compartilhamento e cooperação no desenvolvimento e/ou aquisição de soluções técnicas, resultando em baixa economicidade no desenvolvimento isolado de soluções técnicas semelhantes.
 - Falta de definição clara de metas, com respectivas linhas de base (por ano de execução), para o Programa e para cada um dos projetos, vinculando a implementação de produtos e o alcance de resultados.
- (ii) **Mecanismos de execução – aquisições e contratações:** os fatores a seguir descritos foram determinantes para a prorrogação do prazo de execução além do inicialmente previsto:
 - Falta de limites e condições para utilização de agência especializada para apoiar a execução de aquisições e contratações no âmbito subnacional, resultando em

comprometimento excessivo da agência, com deficiências de qualidade e prazo, no atendimento à demanda das unidades da federação.

- Inexperiência das equipes na execução de recursos oriundos de organismos internacionais, resultando em processos licitatórios mal conduzidos e demorados.
- Baixa capacidade das equipes técnicas para especificação de termos de referência para contratação de consultorias nas áreas de gestão, e de especificações técnicas para aquisição de tecnologia de informação e comunicação, em constante evolução, resultando em falhas e retrabalhos nos respectivos processos.

(iii) Gestão do programa e do projeto:

- Contratação de consultorias para desenvolvimento de atividades de caráter contínuo nas unidades de coordenação, por meio da agência especializada, resultou em queda da força de trabalho após a aprovação de restrições pelo governo federal que impossibilitaram a contratação, em caráter continuado, de pessoas físicas.
- Deficiências nos instrumentos de acompanhamento dos Projetos Estaduais (Ms Project e SAFE). O Ms Project mostrou-se inadequado às características do Programa, tornando necessária a instituição de relatórios complementares. O Sistema de Acompanhamento Financeiro (SAFE), também apresentou, durante toda a execução do projeto, diversos problemas técnicos.

(iv) Comprometimento estratégico e fluxo de recursos: ainda que fora da governabilidade do programa e dos projetos, dois fatores foram extremamente críticos para o processo de implementação:

- Descontinuidades administrativas decorrentes de diferentes gestões, gerando desconhecimento do programa ou projeto e mudança de prioridades, com falta de sintonia em relação às metas estabelecidas.
- Cortes no orçamento, nos dois níveis de governo, impedindo o fluxo de recursos para execução e variações cambiais, gerando recursos adicionais em reais.

B. Desenvolvimento do Mutuário/Órgão Executor

Desempenho do Mutuário/Agência Executora			
<input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfatório (I)	<input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI)

(i) Quanto à atuação da unidade de coordenação do programa:

- 4.3- A UCP foi bastante atuante e desenvolveu um papel relevante na gestão do Programa, favorecendo a aproximação dos Estados e proporcionando a integração das UCEs, bem como mantendo permanente articulação com o BID e a CAIXA.
- 4.4- A UCP também foi decisiva, no cumprimento das seguintes responsabilidades: (i) realização de encontros e seminários para troca de informações, experiência e divulgação de produtos e soluções; (ii) consolidação dos resultados financeiros do programa; (iii) constituição dos grupos de trabalho técnicos; e (iv) acompanhamento de missões de com importantes avaliações e recomendações para o bom andamento do programa.
- 4.5- A coordenação técnica foi satisfatória, mas esteve distanciada dos executores e inflexível em alguns momentos, dificultando a participação e a discussão de orientações. A coordenação financeira, ao longo da execução do Programa, enfrentou o maior conjunto de dificuldades:

atrasos na aprovação do orçamento da União pelo Congresso Nacional; atrasos nos desembolsos de recursos da fonte BID; sistema SAFE rígido e não integrado, dependente de apenas um analista; insuficiência de orientação quanto às perdas cambiais e para o encerramento financeiro do projeto; respostas informais a questionamentos financeiros; orientações não uniformes face à não-formalização de algumas rotinas e procedimentos.

- 4.6- Finalmente, é importante registrar que a demora nas aprovações dos orçamentos da União ocasionaram atrasos nos repasses de recursos financeiros e conseqüentemente atraso na execução dos projetos, além do fato de que, em diversos momentos, mesmo após a aprovação do orçamento da União, a UCP teve dificuldades para cumprir o cronograma de desembolso acordado.

(ii) Quanto à atuação do agente financeiro

- 4.7- A CAIXA cumpriu estrita e rigorosamente o seu papel de agente financeiro do Programa.

(iii) Quanto à atuação da auditoria

- 4.8- A periodicidade e regularidade das auditorias (6 em 6 meses) realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) contribuíram para que a implementação dos Projetos atingisse um nível excelente de acertos, vez que as ações foram analisadas logo após, ou ainda no curso da sua execução, cancelando a conduta utilizada ou permitindo a revisão em tempo hábil.
- 4.9- A atuação da CGU foi mais direcionada para orientação e prevenção e o perfil dos profissionais designados para a realização das auditorias demonstrava capacidade e postura profissional. As auditorias apresentaram relativa dificuldade quando as equipes de analistas não tinham conhecimento prévio do Programa.

C. Desenvolvimento do Banco

Desempenho do Banco			
<input type="checkbox"/> Muito Satisfatório (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfatório (S)	<input type="checkbox"/> Insatisfatório (I)	<input type="checkbox"/> Muito Insatisfatório (MI)

- 4.10- O BID, por meio da Divisão Fiscal da Sede, proporcionou as condições necessárias para a elaboração dos Projetos Estaduais, mediante indicações de experiências exitosas e, principalmente, fornecendo capacitação à equipe responsável pela elaboração do mesmo e o apoio de consultorias durante a preparação dos projetos.
- 4.11- Na implementação do Programa, o Banco se mostrou flexível para realização dos ajustes que se fizeram necessários. No entanto, apresentou algumas deficiências que contribuíram negativamente durante a sua execução: (i) alocação de apenas um agente com dedicação não-exclusiva durante o prazo de execução; (ii) distanciamento dos órgãos executores subnacionais, cujos problemas e dificuldades eram tratados por intermédio da UCP, dificultando o processo decisório e o andamento dos projetos; (iv) pouca interatividade impossibilitando um programa mais participativo; (v) falta de adequado assessoramento para a correta gestão e supervisão dos Projetos, que poderia resultar em maior aproximação com os executores.
- 4.12- A Avaliação do Mutuário/Executor integra este PCR (**Anexo 11**) e incorpora uma síntese dos relatórios de encerramento apresentados pelas 27 unidades da federação que participaram do PNAFE, por meio dos relatos de percepção sobre cada um dos temas abordados pela estrutura do PCR.

V. SUSTENTABILIDADE

A. Análise de Fatores Críticos

5.1- Como fatores críticos que contribuíram **positivamente para a sustentabilidade técnica e gerencial** do processo de modernização e dos resultados alcançados pelo PNAFE, podem ser destacados:

- (i) **Gestão estratégica da área fiscal:** (a) processos e áreas de planejamento e modernização instaladas e consolidadas em diversos Estados; (b) prática de cooperação e compartilhamento de soluções técnicas consolidada entre os Estados; (c) ferramentas de gestão, tais como metodologias de previsão e análise da arrecadação e o SINTEGRA, incorporados à administração dos fiscos.
- (ii) **Administração tributária e do contencioso fiscal:** (a) arrecadação *on line* disponibilizada; (b) planejamento da ação fiscal, com realização de cruzamentos de dados de informações obtidas com o uso de modernos sistemas de informação; (c) auditorias suportadas por aplicativos informatizados; (d) conciliação automática do crédito e débito, suportada por sistema de informação; (e) automatização do controle de processos de cobrança administrativa e da dívida ativa.
- (iii) **Administração financeira e patrimonial:** (a) conceito de “conta única implantada; (b) sistema de administração financeira, com controle em tempo real das operações realizadas implantado; (c) sistema de compras eletrônicas implantado, com melhoria da competitividade.
- (iv) **Atenção ao contribuinte-cidadão:** (a) site fiscal, oferecendo aos contribuintes de 10 a 50 tipos diferentes de serviços implantados pelo Estados. Algumas unidades da federação, tais como SP (www.pfe.fazenda.sp.gov.br), BA (www.sefaz.ba.gov.br) e PR (www.fazenda.pr.gov.br), definiram a internet como meio principal de prestação de serviços aos contribuintes, por intermédio dos chamados “*Postos Fiscais Eletrônicos*”; (b) programas de educação fiscal implantados.
- (v) **Gestão do conhecimento:** “*comunidade virtual de práticas*” instalada, viabilizando o intercâmbio estruturado de experiências e de soluções técnicas (www.esaf.fazenda.gov.br/cst).

5.2- Apesar dos avanços já alcançados no processo de modernização fiscal no âmbito do governo federal e das distintas unidades da federação, constata-se que este processo ainda encontra-se incompleto. Por outro lado, novos desafios precisam ser enfrentados e **novos mecanismos para sustentabilidade dos avanços alcançados precisam ser implementados**.

5.3- No âmbito estratégico (nacional e no longo prazo), é possível ressaltar dois grandes desafios:

- Implantação das propostas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em Janeiro de 2007 e destinado a promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Atenção especial deve ser dada às **Medidas para desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário** (Lei Complementar nº 123/2006 - Simples Nacional ou Supersimples, Lei nº 11.457/2007 – Receita Federal do Brasil, Decreto nº 6.022/2007 – SPED e Reforma Tributária) e às **Medidas fiscais de longo prazo**

(sustentabilidade fiscal, aperfeiçoamento da gestão pública - reforma da Lei nº 8.666/1993 e compras eletrônicas - Comprasnet).

- Implantação da integração dos fiscos nas três esferas de governo, tornando mais efetivo o sistema fiscal vigente, em cumprimento da diretriz constitucional sobre o tema.

5.4- No âmbito da área técnica, um **conjunto de ações de sustentabilidade** poderia ser considerado: (i) elevação dos níveis de realização da arrecadação potencial como condição para a desoneração e para o aperfeiçoamento do sistema fiscal vigente; (ii) ampliação da base de contribuintes e redução da informalidade; (iii) controle da evasão, da fraude e da sonegação fiscal, por meio de mecanismos de gestão do risco, cruzamento de informações e de planejamento da gestão na administração fiscal; (iv) harmonização de condutas e procedimentos fiscais, tornando mais célere a identificação de ilícitos tributários; (v) formação de redes de conhecimento e promoção do intercâmbio contínuo de informações, idéias e boas práticas; (vi) simplificação e racionalização dos processos de inscrição, alteração e baixa das pessoas jurídicas e demais entidades (entes econômicos), com a conseqüente redução de custos e prazos; (vii) harmonização das informações cadastrais das pessoas jurídicas e demais entidades, permitindo maior eficiência e eficácia na administração tributária; (viii) racionalização e uniformização das obrigações acessórias para os contribuintes; (ix) elevação do nível de produtividade do trabalho da administração tributária, com repercussão positiva no nível de arrecadação; (x) expansão e atualização dos sistemas de apoio a administração do gasto público e à descentralização da gestão financeira; (xi) aplicação do princípio da economicidade à logística das compras governamentais, envolvendo as aquisições, contratações e gestão de contratos.

B. Riscos Potenciais

5.5- Os principais riscos que poderiam afetar a sustentabilidade dos resultados do PNAFE são: (i) falta de apoio e patrocínio no âmbito nacional ou subnacional; (ii) indisponibilidade de recursos orçamentários e financeiros; (iii) desarticulação e extinção da rede fisco formada; (iv) descontinuidades administrativas, com possibilidade de gestores não comprometidos com os resultados dos projetos; (v) descontinuidades nos repasses dos recursos ao Fundo de Modernização da Administração Fazendária instituídos; e (vi) demora na percepção da necessidade de garantir a sustentabilidade das ações.

C. Ações de Mitigação em Desenvolvimento: novos programas fiscais para os Estados

5.6- Considerando que o patrocínio por parte dos Secretários e do Governo Federal com a execução do PNAFE foi um dos aspectos essenciais para o bom desempenho do Programa, no atual cenário, verifica-se um forte comprometimento dos níveis estratégicos com a área fiscal, conforme demonstrado nas ações de mitigação já em andamento.

(i) PMAE/BNDES

5.7- Com o objetivo de atender às demandas dos Estados por recursos financeiros para implantação de infra-estrutura própria para operação dos projetos de CADSINC e SPED e de ampliar o suporte às outras ações em andamento no âmbito das unidades da federação, foi aprovada a Resolução da CMN nº 3.430/2006, que regulamentou uma linha de crédito do BNDES para os Estados.

5.8- Esta Resolução autorizou a contratação de novas operações de crédito, até 30 de junho de 2009, no valor global de até R\$300 milhões, destinadas à Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais, no

âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal, por meio de linha de financiamento do BNDES. Os recursos poderão ser aplicados em: fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica das Administrações Tributárias e gestão fiscal, financeira e patrimonial; desenvolvimento e aperfeiçoamento de Sistemas de Informação, Serviços e Processos de suporte à gestão fiscal, financeira e patrimonial e ao cumprimento das obrigações tributárias; informatização, inclusive aquisição e desenvolvimento de "software"; capacitação, treinamento e aperfeiçoamento gerencial, técnico e de apoio operacional; estudos e consultorias de natureza organizacional, econômico-tributária, "informacional", de controle da evasão e elisão tributárias, gerência e cobrança da dívida ativa; e cooperação permanente dos estados entre si, com os respectivos municípios e com a Receita Federal, para intercâmbio de experiências, informações, cadastros e atuação simultânea em auditorias fiscais.

(ii) PROFISCO/BID

- 5.9- Em novembro de 2006, o Banco recebeu uma solicitação do Governo Brasileiro para participar da concepção de um novo programa de apoio à modernização da gestão fiscal dos Estados Brasileiros. Este programa deveria favorecer o alcance dos seguintes objetivos:
- (a) Melhoria do ambiente de investimento** – os produtos financiados deveriam contribuir positivamente para a economia: simplificação e desburocratização; redução da informalidade; redução de distorções causadas pela evasão e pela sonegação fiscal, enfatizando o crescimento do País nos termos preconizados pelo PAC.
 - (b) Aperfeiçoamento do sistema tributário** – a estrutura conceitual (componentes e subcomponentes) deveria contribuir com o esforço que o governo vem desenvolvendo no sentido de construir uma estrutura tributária mais competitiva, capaz de reduzir custos e agilizar as transações econômicas, melhorando o ambiente de negócios, contemplando obrigatoriamente: (a) a implantação SPED, em especial na implantação da NF-E; (b) a implantação do CADSINC.
 - (c) Integração dos fiscos** – os resultados esperados deveriam enfatizar o cumprimento das metas do PAC (2 anos) para implantação do projetos de integração nacional, em especial o CADSINC e o SPED, contribuindo para a produção dos seus principais impactos: atuação integrada dos fiscos federal, estadual e municipal mediante a padronização e racionalização das informações e o acesso compartilhado à escrituração digital de contribuintes por pessoas legalmente autorizadas, e substituição da emissão de livros e documentos contábeis e fiscais em papel, por documentos eletrônicos com certificação digital.
 - (d) Reforço ao federalismo fiscal** – o desenho do Programa enfatiza o esforço conjunto dos três níveis de governo no sentido de promover o aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiro, fortalecendo os espaços institucionais integradores, tais como o CONFAZ, o Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, entre outros.
- 5.10- Assim, com base em cartas-consulta apresentadas pelos Estados e em projetos em execução (SP e BA), foi dimensionado o valor de US\$500 milhões para atendimento às demandas de uma **Linha de Crédito Condicional para Projetos de Investimento (CCLIP) para financiamento do Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO)**, cujos recursos poderão ser utilizados pelo prazo de 10 (dez) anos.

- 5.11- O objetivo geral da Linha de Crédito CCLIP-PROFISCO é contribuir para a integração dos fiscos e a modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial, tornando mais efetivo o sistema fiscal vigente, em cumprimento às normas constitucionais e legais brasileiras.
- 5.12- A Linha de Crédito CCLIP-PROFISCO está estruturada para apoiar projetos de modernização da gestão fiscal por meio de 4 Componentes e respectivos Subcomponentes, conforme segue:
- (a) **Gestão Estratégica Integrada:** (i) *Aperfeiçoamento organizacional e da gestão estratégica* para modernização do sistema de planejamento, da estrutura e dos processos organizacionais e para a realização e implantação de modelos econômico-fiscais, relacionados com potencial de arrecadação e gestão do risco fiscal; e, (ii) *Cooperação interinstitucional nacional e internacional* para fortalecimento das instituições colegiadas e criação e implantação de redes de intercâmbio e aprendizagem entre instituições da área fiscal e afins.
 - (b) **Administração Tributária e Contencioso Fiscal:** (i) *Melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária* para modernização da gestão e automação dos processos de arrecadação, fiscalização (trânsito e estabelecimentos), inteligência e contencioso; (ii) *Aperfeiçoamento da gestão do cadastro e implantação do sistema público de escrituração digital* para apoiar a integração dos fiscos, por meio da sincronização dos cadastros tributários e implantação da nota fiscal eletrônica, da escrituração contábil digital e da escrituração fiscal digital; e, (iii) *Melhoria da eficiência e eficácia da administração do contencioso fiscal* para modernização da gestão e automação dos processos da dívida ativa, da cobrança judicial, da representação judicial e extrajudicial e do controle de devedores.
 - (c) **Administração Financeira, Patrimonial e de Controle Interno da Gestão Fiscal:** (i) *Melhoria da eficiência e da eficácia da administração financeira* para modernização da gestão e automação dos processos de planejamento, administração e programação financeira, fluxo de caixa, custos e dívida pública; (ii) *Melhoria da eficiência e da eficácia da administração de material e de patrimônio* para modernização da gestão e automação dos processos de controle de bens móveis e imóveis, mercadorias apreendidas, contratos e documentos; e, (iii) *Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e correição* para modernização da gestão e automação dos processos de controle dos riscos operacionais, auditoria, avaliação de resultados, ética e disciplina.
 - (d) **Gestão de Recursos Estratégicos:** (i) *Aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e comunicação com a sociedade* para fortalecimento dos portais de transparência e dos programas de educação fiscal e modernização do atendimento virtual e presencial; (ii) *Modernização da gestão e aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação* para desenvolvimento e implantação de planos integrados de gestão, operação e segurança de informações, atualização de plataformas tecnológicas e desenvolvimento e integração de sistemas; (iii) *Aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos* para modernização da gestão, definição e implantação de políticas de pessoal e implantação de programas permanentes de capacitação técnica e gerencial; e, (vi) *Fortalecimento da gestão do conhecimento* para apoiar a implantação de modelos integrados de gestão de competências, da inovação, de conteúdos e de comunicação; e, o desenvolvimento de redes temáticas e de comunidades de aprendizagem na área fiscal.

C. Capacidade Institucional

5.13- O caso do **PNAFE** é representativo dos resultados que podem ser alcançados por meio da criação de grupos e fóruns técnicos nacionais, que permanecem em atividade mesmo após o encerramento do Programa, traduzindo-se em lições que deveriam ser ampliadas e fortalecidas no âmbito de qualquer programa na área fiscal:

- **Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ)** – grupo técnico formado por representantes dos Estados, onde são discutidas e desenvolvidas soluções na área de gestão de pessoas.
- **Grupo Gestor do Programa de Educação Fiscal para a Cidadania (GEF)** - grupo técnico formado por representantes dos Estados, onde são discutidas as propostas de educação fiscal a serem implementadas pelos estados.
- **Grupo de Gestores de Finanças Públicas (GEFIN)** – grupo técnico formado por representantes dos Estados, que mantém reuniões periódicas de intercâmbio de experiências e discussões de temas da área financeira, em articulação com o CONFAZ.
- **Encontro Nacional de Coordenadores de Administração Tributária (ENAT)** - fórum estruturado a partir das reuniões trimestrais das Unidades de Coordenação dos Projetos do PNAFE, integrado pela RFB, coordenadora e representante da União; pelos Estados, representados pelos Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação; e, pelos Municípios, representados pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças dos Municípios das Capitais (ABRASF).
- **Encontro Nacional dos Coordenadores e Administradores Tributários dos Estados (ENCAT)** - fórum constituído por dirigentes da Administração Tributária dos Estados, com reconhecimento pelo CONFAZ, que tem como objetivo promover o intercâmbio de experiências, soluções e sistemas relacionados a questões de natureza econômico-fiscais, da tributação, da arrecadação e da fiscalização.

5.14- Para apoiar a sustentabilidade da capacidade institucional um novo programa fiscal deveria atender às seguintes recomendações:

- **Ênfase na gestão do conhecimento** - documentação, disseminação e institucionalização do conhecimento produzido no interior do Programa.
- **Visão sistêmica de capacitação** - a capacitação vista como meio e não como fim; como instrumento de apoio ao alcance dos objetivos programáticos, à melhoria dos processos de trabalho e à qualidade dos serviços ofertados aos cidadãos;
- **Suporte na gestão, monitoramento e avaliação de projetos** - programa de capacitação de executores de projetos do Banco, composto de 10 módulos básicos de formação e módulos específicos desenhados segundo as especificidades de cada programa;
- **Fortalecimento do papel aglutinador e harmonizador** - espaço de intercâmbio de experiências, harmonização de procedimentos e formação de consensos nos âmbito do programa.

Classificação de Sustentabilidade (SU) :			
[] Muito Provável (MP)	[X] Provável (P)	[] Pouco Provável (LP)	[] Improvável (I)

VI. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A. Sistema de acompanhamento e avaliação – Proposta PNAFE

6.1- Para acompanhar e avaliar o alcance dos objetivos e metas fixadas, bem como a estratégia de execução dos projetos financiados e sustentabilidade do processo de modernização, o desenho do PNAFE definiu um sistema de monitoramento e avaliação compreendendo:

(i) Indicadores de desempenho

6.2- Estes indicadores alcançavam 3 níveis distintos de ações conforme estivessem associados a aspectos de **gestão**, verificação da **execução** de ações no âmbito dos projetos financiados e controle e avaliação do **impacto** do processo de modernização das administrações tributária e financeira.

(a) **Indicadores de gestão: Auto-avaliação** – para aferir a aderência das regras operativas do Programa à prática administrativa seguida pelas unidades de coordenação que compõem seu modelo de gestão; e **Avaliação do modelo de gestão** – para avaliar a auto-sustentabilidade do processo de modernização dos Estados integrante do Programa, a partir dos critérios estabelecidos pelo Prêmio Nacional de Qualidade (PNQ).

(b) **Indicadores de execução:** estabelecidos pelos Estados e relacionados com as ações previstas no âmbito dos componentes de modernização de cada projeto.

(c) **Indicadores de impacto:** definidos pelo Banco/UCP para avaliação dos resultados da execução dos projetos de modernização. São os mesmos para todos os estados. Cada Estado poderá trabalhar com diferentes metas associadas a esses indicadores, levando em conta peculiaridades regionais e o estágio de desenvolvimento da administração fiscal estadual.

(ii) Missões do Banco e da UCP

6.3- Missões de supervisão do Banco e de acompanhamento da UCP, para coleta de evidências do processo de modernização e identificação das ações necessárias à redução dos riscos relacionados com a execução do Programa e dos projetos financiados.

(a) Missão de supervisão: anualmente, nos termos contratuais, o Banco empreenderia missão de supervisão do Programa, alcançando a unidade de supervisão nacional (UCP) e uma ou mais secretarias de fazenda integrantes do Programa.

(b) Missão de acompanhamento: a partir de 1999, a UCP deveria realizar missão de acompanhamento a cada uma das secretarias de fazenda, finanças ou tributação integrantes do Programa, com o objetivo de avaliar o modelo de gestão da secretaria de fazenda, colher evidências do processo de modernização da administração fiscal e identificar necessidades de cooperação visando à redução dos riscos na execução do Programa.

B. Fatores críticos

6.4- Ainda que o PNAFE tenha apresentado uma proposta de monitoramento, supervisão e avaliação bastante avançada para a época (1996), fica evidente que as ações acima descritas não se desenvolveram integralmente e, em consequência, não geraram os resultados esperados.

- O conjunto de indicadores definidos para o programa, além de extenso, estava desvinculado dos conteúdos específicos dos projetos e, em alguns casos, revelou-se completamente desnecessário, transformado sua apuração em mero cumprimento de formalidade.
- O conjunto de indicadores não foi institucionalizado como instrumento para gestão, monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos e, principalmente, não foi utilizado para orientar o redirecionamento de ações e recursos.
- O modelo adotado pelo Banco à época, que separava atribuições e responsabilidades das equipes entre preparação (desenho e aprovação das operações), com a Sede, e execução (supervisão, monitoramento e avaliação), com a Representação, impactou na aplicação do modelo desenhado pelo PNAFE.

B. Informação de Resultados

- 6.5- Os resultados do Programa foram acompanhados mediante a elaboração e apresentação dos Relatórios Semestrais de Progresso e por meio das auditorias semestrais e anuais realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFCI/CGU) que analisaram aspectos relativos a: (i) ações planejadas e executadas; e (ii) orçamento, contabilidade e finanças.
- 6.6- Foi realizada, em 2004, uma Avaliação Intermediária do Desempenho do Programa, por meio de consultores externos contratados pelo Banco.
- 6.7- Cabe mencionar, ainda, a publicação em Edição Única, em abril de 2006, da revista PNAFE É REALIDADE, que apresenta artigos e entrevistas com diversos atores estratégicos e especialistas da área fiscal (**Anexo 10**), tais como:
- Apresentação por *Almério Cançado de Amorim*, ex-Coordenador Geral do Programa; mensagem, por *Antonio Palocci Filho*, ex-Ministro da Fazenda e, editorial, por *João Dias Neto*, ex-Coordenador Técnico do Programa.
 - Opinião, por *Murilo Portugal Filho*, ex-Secretário do Tesouro Nacional; por *Mauro Sérgio Bogéa Soares*, ex-Coordenador Técnico do Programa; por *José Roberto Afonso*, economista e especialista fiscal do BNDES.
 - Entrevistas com: *Luisa Rains*, ex-Chefe da Divisão Fiscal e ex-Gerente da Região no Banco; *Albérico Mascarenhas*, ex-Secretário de Fazenda do Estado da Bahia; *Nelson Machado*, atual Secretário Executivo do Ministério da Fazenda; *Yoshiaki Nakano*, ex-Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo.

C. Futuro Monitoramento e Avaliação Ex-Post

- 6.8- Não foi previsto, no Contrato de Empréstimo, a realização de uma avaliação *ex-post* no âmbito do PNAFE.

VII. LIÇÕES APRENDIDAS

7.1- As lições aprendidas descritas visam oferecer subsídios às equipes do Banco e do Mutuário no desenho de operações similares. Assim, a estrutura deste capítulo considera o ciclo de um programa ou projeto: (i) preparação, (ii) execução, (iii) monitoramento, avaliação e supervisão.

(i) Preparação do programa e dos projetos

- O comprometimento dos atores estratégicos do mutuário e dos submutuários com os objetivos e metas descritos para o programa e para os projetos é essencial durante todo o ciclo do programa ou projeto.
- O arranjo institucional de um programa nacional deve permitir a criação de ambientes de troca de experiências e de aprendizagem, assim como de compartilhamento de soluções técnicas, entre todos os beneficiários dos projetos.
- A participação das equipes técnicas do mutuário e dos submutuários na elaboração do diagnóstico e no desenho do programa e dos projetos é essencial para a apropriação de seus conteúdos.
- A utilização de metodologia para preparação do programa e dos projetos, suportada por instrumentos que sejam facilmente apropriados pelo mutuário e pelos submutuários, é essencial para a obtenção de uma visão sistêmica e integrada do programa e dos projetos.
- A capacitação das equipes técnicas do mutuário e dos submutuários na estrutura conceitual, nas metodologias e nos procedimentos do programa e dos projetos, nas políticas de aquisições e contratações e em gestão, monitoramento e avaliação de projetos devem ter início ainda durante a etapa de preparação e ser de caráter continuado na execução, inclusive para prevenir descontinuidades administrativas.

(ii) Execução do programa e dos projetos

- A coordenação técnica compartilhada de um programa nacional exige clara definição de papéis e responsabilidades e adoção de modelo de gestão descentralizado, que aproxime a coordenação nacional e o Banco dos executores locais.
- A coordenação financeira centralizada de um programa nacional com executores locais com autonomia de gestão (subempréstimos) pode gerar conflitos sobre prioridades, refletindo nos fluxos financeiros dos projetos e gerando atrasos no cumprimento do cronograma de execução.
- A composição das equipes de coordenação com pessoal do quadro permanente do mutuário e dos submutuários mitiga os riscos da rotatividade decorrente da descontinuidade administrativa que interrompe as ações de preparação e execução e da resistência ao processo de mudança.
- A utilização de metodologia para execução dos projetos, com padronização de procedimentos e disponibilização de manuais de apoio à execução, agiliza o cumprimento das atividades, reduz o retrabalho, aumenta a capacidade de execução e o fluxo de desembolsos.

- A obrigatoriedade de utilização de instrumentos e procedimentos de aquisições e contratações diferentes daqueles adotados pelo mutuário ou submutuário provoca conflitos normativos e aumenta a burocracia, reduzindo a capacidade de execução e o fluxo de desembolsos.
- A obrigatoriedade de utilização de sistema informatizado específico para administração financeira do programa e dos projetos e de emissão de relatórios contábeis e financeiros em formatos distintos daqueles adotados pelo mutuário ou submutuário gera conflitos de procedimentos e aumenta a burocracia, reduzindo a capacidade de execução e de prestação de contas.
- A análise do progresso na implementação de um programa ou projeto deve considerar os valores executados em razão da taxa de câmbio vigente na época da contratação.

(iii) Monitoramento, avaliação e supervisão do programa e dos projetos

- As metas e indicadores são instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação e representam o compromisso dos executores com os resultados, assim a definição de indicadores dissociados dos objetivos e resultados esperados do programa ou projeto dificulta a mensuração integrada do programa ou projeto nos 3 níveis básicos: (i) grau de implementação físico-financeiro dos produtos; (ii) resultados da implementação dos produtos; (iii) impactos finais das ações.
- A alocação de equipes distintas para as etapas de preparação e execução, gera falta de compromisso com os resultados esperados do programa ou projeto, dificultando utilização de metodologia e de procedimentos para monitoramento e avaliação do programa ou projeto, colocando em risco a execução do modelo proposto e a sua sustentabilidade.
- A supervisão realizada pelo Banco deve atender pelos menos aos seguintes requisitos: (i) focalizar os resultados do Projeto (indicadores e metas); (ii) garantir o acompanhamento sistemático e integrado dos resultados esperados e riscos envolvidos na execução do projeto; (iii) enfatizar o papel orientador do Banco; (iv) apoiar a identificação de problemas de execução e a elaboração de plano de ações corretivas; e (v) oferecer informações essenciais para o processo de aprendizagem em grupo.
- A realização de missões estratégicas, principalmente em momentos de mudanças dos gestores (eleições), reduz os riscos originários das discontinuidades administrativas.