



# **Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil – PROFISCO I (BR-X1005/2331/OC-BR)**

## **Relatório de Término de Projeto (PCR)**

### **Empréstimos contemplados neste PCR:**

BR-L1230 - 3001/OC-BR – Alagoas (AL)  
BR-L1319 - 2914/OC-BR – Bahia (BA)  
BR-L1250 - 3040/OC-BR – Distrito Federal (DF)  
BR-L1205 - 2245/OC-BR – Espírito Santo (ES)  
BR-L1233 - 2906/OC-BR – Goiás (GO)  
BR-L1234 - 2324/OC-BR – Mato Grosso (MT)  
BR-L1208 - 2184/OC-BR – Paraíba (PB)  
BR-L1237 - 3065/OC-BR – Paraná (PR)  
BR-L1251 - 2371/OC-BR - Rio Grande do Sul (RS)  
BR-L1240 - 2370/OC-BR – Rondônia (RO)  
BR-L1206 - 2172/OC-BR – Santa Catarina (SC)  
BR-L1268 - 2331/OC-BR – São Paulo (SP)  
BR-L1254 - 2518/OC-BR – Sergipe (SE)  
BR-L1255 - 2784/OC-BR – Tocantins (TO)

**Equipe de preparação do projeto: Chefes de Equipes:** Gerardo Reyes-Tagle (ICF/FMM), Luiz Villela (ICF/FMM), Marcio Cracel (ICF/FMM), Maria de Fatima Cartaxo (FMM/CBR), Ana Lucia Dezolt (FMM/CBR) e Patricia Bakaj (FMM/CBR). **Membros das Equipes:** Maria Cristina McDowell (FMM/CBR), Aderbal Curvelo e Ernesto Jeger (FMM/CBR). **Advogados:** Bernadete Buchsbaum e Teresa Maurea Faria (LEG/SGO). **Fiduciários:** Roberto Monteverde e Fernando Glasman (CSC/CBR). **Consultores:** Luciana Pimentel, Lilia Dobin, Flávio Galvão e Eugenio Lira.

**Equipe do PCR: Chefe de Equipe:** Cristina Mac Dowell (FMM/CBR), Ana Lúcia Dezolt (FMM/CBR), Patrícia Bakaj (FMM/CBR) e André Martinez (FMM/CBR); Axel Radics (IFD/FMM) y Anastasiya Yarygina Udovenko; Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Rosangela Brando (SPD/SDV); pelos seguintes analistas de operações: Haroldo dos Santos Vieira (CSC/CBR); e Juliana Arruda (CSC/CBR); e pelos consultores: Soraya Naffah Ferreira; Ricardo Gazel, Rodrigo Speziali, Lilia Dobbin, Flávio Galvão e Gláucia Muniz.

## ÍNDICE

<b>Links Eletrônicos Obrigatórios .....</b>	<b>ii</b>
<b>Links Eletrônicos Opcionais .....</b>	<b>iii</b>
<b>Acrônimos e abreviações .....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMO EXECUTIVO .....</b>	<b>x</b>
I. INTRODUÇÃO .....	16
I.1 Antecedentes .....	16
I.2 Contribuição dos 14 projetos para o objetivo de integração dos Fiscos .....	20
a. Relevância dos produtos para o alcance do objetivo .....	20
b. Evidência da contribuição dos 15 projetos para o objetivo de integração dos Fiscos .....	24
II. CRITÉRIOS CENTRAIS. DESEMPENHO DO PROJETO .....	27
II.1 Relevância .....	27
a. Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do país .....	27
b. Alinhamento estratégico .....	27
c. Relevância do desenho .....	28
II.2 Efetividade .....	34
a. Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Projeto .....	34
b. Resultados Alcançados .....	35
c. Análise Contrafactual .....	36
a. Resultados Não Previstos .....	40
II.3 Eficiência .....	41
II.4 Sustentabilidade .....	44
a. Aspectos Gerais de Sustentabilidade .....	44
b. Salvaguardas ambientais e sociais .....	47
III. CRITÉRIOS NÃO ESSENCIAIS .....	49
III.1 Desempenho do Banco .....	49
III.2 Desempenho dos Mutuários .....	50
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	51

## **Links Eletrônicos Obrigatórios<sup>1</sup>**

### **1. Anexos Obrigatórios I - Matriz de Eficácia do Desenvolvimento (DEM)**

- 1.1. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1230 AL](#)
- 1.2. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1319 BA](#)
- 1.3. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1250 DF](#)
- 1.4. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1205 ES](#)
- 1.5. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1233 GO](#)
- 1.6. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1234 MT](#)
- 1.7. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1208 PB](#)
- 1.8. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1237 PR](#)
- 1.9. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1240 RO](#)
- 1.10. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1251 RS](#)
- 1.12. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1254 SE](#)
- 1.13. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1268 SP](#)
- 1.14. [Anexo Obrigatório I - Matriz DEM BR L1255 TO](#)

### **2. Anexo Obrigatório II – Mudanças na Matriz de Resultados – Indicadores de resultado e de produtos e alterações na Matriz de Resultados**

### **3. Anexo Obrigatório III - Versão final do Relatório de Monitoramento de Progresso (PMR)**

- 3.1. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1230 AL](#)
- 3.2. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1319 BA](#)
- 3.3. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1250 DF](#)
- 3.4. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1205 ES](#)
- 3.5. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1233 GO](#)
- 3.6. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1234 MT](#)
- 3.7. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1208 PB](#)
- 3.8. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1237 PR](#)
- 3.9. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1240 RO](#)
- 3.10. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1251 RS](#)
- 3.12. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1254 SE](#)
- 3.13. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1268 SP](#)
- 3.14. [Anexo Obrigatório III - PMR Final BR L1255 TO](#)

### **4. Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist**

- 4.1. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1230 AL](#)
- 4.2. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1319 BA](#)
- 4.3. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1250 DF](#)
- 4.4. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1205 ES](#)
- 4.5. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1233 GO](#)
- 4.6. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1234 MT](#)
- 4.7. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1208 PB](#)
- 4.8. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1237 PR](#)
- 4.9. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1240 RO](#)
- 4.10. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1251 RS](#)
- 4.12. [Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1254 SE](#)

<sup>1</sup> Por solicitação do Secretário de Estado de Fazenda de Santa Catarina, a informação contida neste parágrafo não será divulgada. A não-divulgação desta informação está em conformidade com a exceção de divulgação "Informação Específica dos Países" contemplada no parágrafo 4.1 "i" da Política de Acesso à Informação do Banco.

- 4.13. Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1268 SP
- 4.14. Anexo Obrigatório IV - PCR Checklist BR L1255 TO

### **Links Eletrônicos Opcionais**

- 1. Anexo Opcional I – Informações básicas dos projetos
- 2. Anexo Opcional II – Proposta para um único PCR da CCLIP PROFISCO do Brasil
- 3. Anexo Opcional III – Explicação sobre os indicadores de resultado não alcançados
- 4. Anexo Opcional IV – Descrição dos Produtos Complementares
- 5. Anexo Opcional V – Descrição dos projetos dos estados
- 6. Anexo Opcional VI – Relevância: Contribuição dos Projetos às políticas
- 7. Anexo Opcional VII – Descrição da Lógica Vertical para cada Estado
- 8. Anexo Opcional VIII – Matriz de resultados na aprovação, missão de arranque e ao final
- 9. Anexo Opcional IX – Bibliografia
- 10. Anexo Opcional X – Análise econômica por estado
- 11. Anexo Opcional XI – Quadro de custos do projeto
- 12. Anexo Opcional XII – Sustentabilidade
- 13. Anexo Opcional XIII – Desempenho dos Mutuários
- 14. Anexo Opcional XIV – Informação dos Mutuários

## **Acrônimos e abreviações**

AC	Acre
ACB	Análise de Custo-Benefício
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CadSinc	Cadastro Sincronizado Nacional
CBA	<i>Cost Benefit Analysis</i>
CCLIP	Crédito Condicionado para Projetos de Investimento
CE	Ceará
COGEF	Comissão de Gestão Fazendária
COMP	Componentes
COMPRASNET	Sistema Eletrônico de Compras do Governo Federal
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CT-e	Conhecimento de Transporte Eletrônico
DEM	Matriz de Efetividade de Desenvolvimento
DF	Distrito Federal
DW	<i>Data-Warehouse</i>
EAD	Educação a Distância
EBP	Estratégias de País do Banco
ECD	Escrituração Contábil Digital
EFD	Escrituração Fiscal Digital
ES	Espírito Santo
ET	Especificação Técnica
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
GO	Goiás
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
MA	Maranhão
MDF-e	Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais
MD-GEFIS	Metodologia para Avaliação da Maturidade e Desempenhada Gestão Fiscal
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul

MT	Mato Grosso
NFC-e	Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica
NF-e	Nota Fiscal Eletrônica
NFS-e	Nota Fiscal de Serviços Eletrônica
NT	Nota Técnica
OBE	Objetivos Específicos
OBP	Objetivo Principal
OGD	Objetivo Geral de Desenvolvimento
PA	Pará
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Aceleração de Execução
PAF	Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal
PB	Paraíba
PC	Produtos Complementares
PCR	Relatório de Conclusão do Projeto
PDL	Empréstimo para Investimento Baseado em resultados
PE	Pernambuco
PEM	Produtos Emblemáticos
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequena e Média Empresa
PMIMF	Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda
PMR	Relatório de Monitoramento de Progresso
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
POD	Proposta de Empréstimo
PR	Paraná
PROFISCO	Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil
Redesim	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização e Empresas e Negócios
RES	Indicadores de Resultado
RFB	Receita Federal do Brasil
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
ROP	Regulamento Operacional do Programa

RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEFIN	Secretaria Financeira
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIA	Sistemas de Informação Contábil
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira
SP	São Paulo
SPD	Planejamento Estratégico e Divisão de DesenvolvimentoEstratégico
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TdR	Termos de Referência
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TIR	Taxa Interna de Retorno
TO	Tocantins
TOR	Termo de Referência
UCP	Unidade de Coordenação de Projetos
VPL	Valor Presente Líquido

**TABELA I - INFORMAÇÕES BÁSICAS DO PROJETO<sup>2,2</sup>**

Número do Projeto	BR-L1174	BR-L1093	BR-L1207	BR-L1165	BR-L1206	BR-L1208	BR-L1236	BR-L1202
Título	Programa de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Ceará - PROFISCO/CE	Projeto de Apoio à Modernização e Transparência da Gestão Fiscal do Estado do Pará - PROFISCO/PA	Projeto de Integração para a Modernização da Administração Fiscal e Financeira do Rio Grande do Norte - PROFISCO/RN	Projeto de Apoio à Modernização e Transparência da Gestão Fiscal do Estado de Pernambuco - PROFISCO/PE	Programa de Modernização da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial da Administração Estadual - PROFISCO/SC	Programa de Modernização Fiscal do Estado da Paraíba - PROFISCO/PB	Projeto de Fortalecimento Institucional para a Modernização da Gestão Fiscal do Estado de Minas Gerais - PROFISCO/MG	Programa de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado do Maranhão - PROFISCO/MA
Instrumento de Empréstimo	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento
Pais	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil
Mutuário	Estado do Ceará	Estado do Pará	Estado do Rio Grande do Norte	Estado de Pernambuco	Estado do Santa Catarina	Estado da Paraíba	Estado de Minas Gerais	Estado do Maranhão
Empréstimo	2044/OC-BR	2078/OC-BR	2148/OC-BR	2151/OC-BR	2172/OC-BR	2184/OC-BR	2232/OC-BR	2304/OC-BR
Sector/Subsector	Reforma e Modernização Tributária	Reforma e Modernização Tributária	Reforma e Modernização Tributária	Reforma e Modernização Tributária	Reforma e Modernização Tributária	Política Fiscal para Sustentabilidade	Reforma e Modernização Tributária	Reforma e Modernização Tributária
Data de Aprovação no Diretório	05/11/2008	02/12/2008	11/06/2009	23/06/2009	07/08/2009	14/09/2009	16/11/2009	04/03/2010
Data de Efetividade do Contrato de Empréstimo	20/05/2009	28/09/2009	24/04/2013	13/07/2010	01/09/2010	18/05/2012	26/02/2010	29/09/2010
Data de Elegibilidade do Primeiro Desembolso	02/10/2009	16/11/2009	30/07/2013	12/01/2011	04/11/2010	01/11/2012	13/05/2010	21/02/2011
Montante do Empréstimo								
Montante Original	US\$ 41.000.000	US\$ 10.000.000	US\$ 7.000.000	US\$ 15.000.000	US\$ 30.000.000	US\$ 7.479.000	US\$ 40.000.000	US\$ 13.200.000
Montante Atual	US\$ 41.000.000	US\$ 10.000.000	US\$ 6.891.076	US\$ 15.000.000	US\$ 28.499.272	US\$ 7.399.745	US\$ 40.000.000	US\$ 13.200.000
Custo Total do Projeto	US\$ 50.000.000	US\$ 14.000.000	US\$ 8.350.000	US\$ 22.192.000	US\$ 45.000.000	US\$ 8.757.221	US\$ 44.000.000	US\$ 18.365.000
Meses de Execução								
Desde a aprovação	90	76	96	86	101	114	48	78
Desde a efetividade do Contrato	84	68	45	74	85	71	45	72
Períodos de Desembolso								
Data Original de Desembolso Final	20/05/2013	28/09/2013	24/04/2017	13/06/2014	01/09/2014	18/03/2017	26/02/2012	29/09/2014
Data Atual de Desembolso Final	20/05/2016	28/09/2015	24/04/2017	13/06/2016	01/09/2017	18/03/2018	26/02/2014	29/09/2016
Extensão Acumulativa (meses):	36	24	0	24	36	12	24	24
Extensão Especial (meses):	0	0	0	0	0	0	0	0
Desembolsos								
Valor Total de Desembolsos até a Data	US\$ 41.000.000	US\$ 10.000.000	US\$ 6.891.076	US\$ 15.000.000	US\$ 28.499.272	US\$ 7.399.745	US\$ 40.000.000	US\$ 13.200.000
Redirecionamento de Fundos	0	0	0	0	0	0	0	0

<sup>2</sup> A informação detalhada de cada projeto encontra-se no **Anexo I - Informações Básicas dos Projetos**

<sup>3</sup> As diferenças entre o montante original e atual dos projetos decorre de alterações contratuais e ajustes realizados durante a execução dos Projetos.



Número do Projeto	BR-L1239	BR-L1238	BR-L1234	BR-L1235	BR-L1268	BR-L1240	BR-L1251	BR-L1254
Título	Programa de Modernização da Gestão Tributária do Estado do Rio de Janeiro – PROFISCO/RJ	Projeto de Desenvolvimento e Melhoria da Gestão Fiscal do Estado do Piauí – PROFISCO/PI	Programa de Desenvolvimento da Administração Fazendária de Mato Grosso – PROFISCO/MT	Programa de Modernização da Administração Tributária, Financeira e Patrimonial do Estado de Mato Grosso do Sul – PROFISCO/MS	Programa de Desenvolvimento da Administração Fazendária de São Paulo – PROFISCO/SP	Programa de Desenvolvimento da Administração Tributária, Financeira e Patrimonial do Estado de Rondônia – PROFISCO/RO	Programa de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul – PROFISCO/RS	Projeto de Modernização Fazendária do Estado de Sergipe – PROFISCO/SE
Instrumento de Empréstimo	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento
País	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil
Mutuário	Estado do Rio de Janeiro	Estado do Piauí	Estado de Mato Grosso	Estado de Mato Grosso do Sul	Estado de São Paulo	Estado de Rondônia	Estado do Rio Grande do Sul	Estado de Sergipe
Empréstimo	2307/OC-BR	2308/OC-BR	2324/OC-BR	2327/OC-BR	2331/OC-BR	2370/OC-BR	2371/OC-BR	2518/OC-BR
Setor/Subsetor	Reforma e Modernização Tributária	Reforma e Modernização Tributária	Política Fiscal para Sustentabilidade	Reforma e Modernização Tributária	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade
Data de Aprovação no Diretório	16/03/2010	16/03/2010	20/05/2010	04/06/2010	11/06/2010	01/07/2010	02/09/2010	03/03/2011
Data de Efetividade do Contrato de Empréstimo	10/05/2010	22/10/2010	20/12/2012	29/10/2010	27/09/2010	25/05/2012	29/08/2011	30/08/2013
Data de Elegibilidade do Primeiro Desembolso	29/06/2010	07/12/2010	01/06/2013	17/12/2010	25/11/2010	01/11/2012	07/12/2011	13/01/2014
<b>Montante do Empréstimo</b>								
Montante Original	US\$ 19.759.050	US\$ 16.951.000	US\$ 15.032.000	US\$ 12.000.000	US\$ 120.000.000	US\$ 6.231.000	US\$ 60.000.000	US\$ 5.788.000
Montante Atual	US\$ 19.759.050	US\$ 16.951.000	US\$ 18.032.000	US\$ 12.000.000	US\$ 119.975.231	US\$ 6.231.000	US\$ 60.000.000	US\$ 5.754.072
Custo Total do Projeto	US\$ 22.300.000	US\$ 18.738.000	US\$ 18.032.000	US\$ 13.333.000	US\$ 154.960.000	US\$ 6.923.000	US\$ 68.151.983	US\$ 7.959.000
<b>Meses de Execução</b>								
Desde a aprovação	74	68	111	76	100	99	96	94
Desde a efetividade do Contrato	72	61	73	72	85	62	84	56
<b>Períodos de Desembolso</b>								
Data Original de Desembolso Final	10/05/2014	22/10/2014	20/12/2016	29/10/2014	27/09/2015	25/05/2017	29/08/2016	30/08/2018
Data Atual de Desembolso Final	10/05/2016	22/10/2016	20/12/2018	29/10/2016	27/09/2017	25/07/2018	29/08/2018	30/08/2018
Extensão Acumulativa (meses):	24	24	24	24	24	16	24	0
Extensão Especial (meses):	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Desembolsos</b>								
Valor Total de Desembolsos até a Data	US\$ 19.759.050	US\$ 16.951.000	US\$ 18.032.000	US\$ 12.000.000	US\$ 119.975.231	US\$ 6.231.000	US\$ 60.000.000	US\$ 5.754.072
Redirecionamento de Fundos	0	0	0	0	0	0	0	0

Número do Projeto	BR-L1255	BR-L1233	BR-L1319	BR-L1230	BR-L1250	BR-L1237	BR-L1349	BR-L1205
Título	Projeto de Modernização Fiscal do Estado do Tocantins – PROFISCO/TO	Programa de Modernização da Administração Fazendária do Estado de Goiás – PROFISCO/GO	Programa de Modernização e Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado da Bahia – PROFISCO/BA	Programa de Aperfeiçoamento da Gestão Fazendária de Alagoas – PROFISCO/AL	Programa de Desenvolvimento da Fazenda do Distrito Federal – PROFISCO/DF	Programa de Gestão Fiscal do Estado do Paraná – PROFISCO/PR	Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda – PMIMF	Plano de Desenvolvimento da Administração Fazendária – PROFISCO/ES
Instrumento de Empréstimo	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento	Investimento
País	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil
Mutuário	Estado do Tocantins	Estado de Goiás	Estado da Bahia	Estado de Alagoas	Distrito Federal	Estado do Paraná	Ministério da Fazenda	Estado do Espírito Santo
Empréstimo	2078-OC/BR	2906/OC-BR	2914/OC-BR	3001/OC-BR	3040/OC-BR	3065/OC-BR	3142/OC-BR	2245-OC/BR
Setor/Subsetor	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade	Política Fiscal para Sustentabilidade
Data de Aprovação no Diretório	21/09/2012	20/12/2012	28/02/2013	27/09/2013	24/10/2013	07/11/2013	19/12/2013	20/11/2019
Data de Efetividade do Contrato de Empréstimo	19/10/2012	23/08/2013	17/12/2013	23/12/2013	29/02/2016	06/08/2014		05/11/2010
Data de Elegibilidade do Primeiro Desembolso	01/01/2013	19/12/2013	25/02/2014	30/07/2014	17/07/2016	16/10/2014		15/03/2011
<b>Montante do Empréstimo</b>								
Montante Original	US\$ 40.431.000	US\$ 11.577.000	US\$ 45.270.000	US\$ 7.000.000	US\$ 31.997.000	US\$ 8.500.000	US\$ 19.800.000	US\$ 21.992.000
Montante Atual	US\$ 37.633.517	US\$ 11.559.934	US\$ 45.270.000	US\$ 6.131.589,80	US\$ 31.081.919	US\$ 8.500.000		US\$ 16.075.532,93
Custo Total do Projeto	US\$ 45.012.000	US\$ 12.897.000	US\$ 50.300.000	US\$ 10.000.000	US\$ 36.740.000	US\$ 10.625.000	US\$ 22.000.000	US\$ 24.435.000
<b>Meses de Execução</b>								
Desde a aprovação	92	81	85	68	94	72		100
Desde a efetividade do Contrato	88	67	71	55	54	53		67
<b>Períodos de Desembolso</b>								
Data Original de Desembolso Final	19/10/2017	23/08/2017	17/12/2018	23/12/2018	28/02/2021	06/08/2019	28/03/2019	05/11/2015
Data Atual de Desembolso Final	19/10/2018	23/02/2019	17/12/2019	23/12/2018	28/06/2021	06/08/2019	28/03/2019	05/11/2017
Extensão Acumulativa (meses):	24	18	12	0	4	0		24
Extensão Especial (meses):	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Desembolsos</b>								
Valor Total de Desembolsos até a Data	US\$ 37.633.517	US\$ 11.559.934	US\$ 45.270.000	US\$ 6.131.589,80	US\$ 31.081.919	US\$ 8.500.000	00/01/1900	US\$ 16.075.532,93
Redirecionamento de Fundos	0	0	0	0	0	0	0	0

## RESUMO EXECUTIVO

Este Relatório de Terminação de Projeto (PCR em inglês) apresenta uma análise do desempenho e dos resultados das 23 operações da Linha de Crédito Condicionado para Projetos de Investimento (CCLIP) do Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO I)<sup>4</sup>.

Cabe destacar que já foram elaborados 9 (nove) PCR's individuais, dos 23 projetos celebrados com estados e o Distrito Federal. Primeiramente foram elaborados os PCRs individuais para os estados de Ceará e Pará<sup>5</sup> (que prepararam seus respectivos PCRs com base nas Guias de PCR de 2006, uma vez que seus projetos não foram aprovados com uma Matriz de Efetividade de Desenvolvimento – DEM). Posteriormente, foi elaborado um único PCR<sup>6</sup> para os estados de Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), Mato Grosso do Sul (MS), Piauí (PI), Maranhão (MA), Pernambuco (PE) e Rio Grande do Norte (RN), que também já foi aprovado pelo Banco. Nesse sentido, este PCR dará um enfoque específico para os projetos dos 14 estados, quais sejam, Alagoas (AL), Bahia (BA), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Paraíba (PB), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE) e Tocantins (TO)<sup>7</sup>, que, em que pese já terem sido aprovados com uma DEM e concluído o fechamento operacional a partir de 1º de janeiro de 2018, ainda não foram avaliados. A tabela 1 apresenta as informações sobre estes projetos.

Cabe ressaltar que a realização de um PCR conjunto para essas 14 operações é produto de um acordo firmado entre IFD/FMM, VPC/CSC e SPD/SPD, em junho de 2017, uma vez que as guias de PCR vigentes preveem a preparação de PCRs individuais. Nesse acordo, as operações da CCLIP, que até 2017 não possuíam PCR, seriam reportadas por meio de três PCRs conjuntos: o primeiro deles abrangeria as operações encerradas até 31 de dezembro de 2017; o segundo englobaria as sete operações que já haviam concluído suas operações; e o terceiro englobaria todas as demais operações, que são as 14 operações abordadas neste PCR. Essa decisão conjunta baseou-se nas seguintes considerações: (i) o grau de cumprimento do objetivo geral da CCLIP só poderia ser avaliado em conjunto; (ii) os resultados esperados mais importantes e muitas das atividades e produtos da CCLIP são comuns a todas as operações; e (iii) os benefícios de se obter lições aprendidas de maior alcance e de economias de escala e eficiência ao se preparar três PCRs conjuntos em vez de 23 individuais, conforme acordo detalhado no **Anexo Opcional II – Proposta para um único PCR da CCLIP PROFISCO do Brasil**.

Além disso, também cabe destacar que 4, dos 27 estados, quais sejam, (Acre (AC), Amazonas (AM), Amapá (AP) e Roraima (RO)) não assinaram os contratos de empréstimo

---

<sup>4</sup> Este PCR não contempla o Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PROFISCO/PMIMF – BR-L1349), pois o desembolso do projeto foi inferior a 30%, dispensando a preparação de um PCR, conforme estabelecido no item 1.16 das Guias de elaboração de PCR.

<sup>5</sup> Disponível em: [PCR Ceará \(BR-L1174\)](#) e [PCR Pará \(BR-L1093\)](#).

<sup>6</sup> Disponível em: [PCR MG \(BR-L1236\)](#), [PCR RJ \(BR-L1239\)](#), [PCR MS \(BR-L1235\)](#); [PCR PI \(BR-L1238\)](#), [PCR MA \(BR-L1202\)](#), [PCR PE \(BR-L1165\)](#); [PCR RN \(BR-L1207\)](#).

<sup>7</sup> Alagoas (AL) – BR-L1230, Bahia (BA) – BR-L1319, Distrito Federal (DF) – BR-L1250, Espírito Santo (ES) – BR-L1205, Goiás (GO) – BR-L1233, Mato Grosso (MT) – BR-L1234, Paraíba (PB) – BR-L1208, Paraná (PR) – BR-L1237, Rio Grande do Sul (RS) – BR-L1251, Rondônia (RO) – BR-L1240, Santa Catarina (SC) – BR-L1206, São Paulo (SP) – BR-L1268, Sergipe (SE) – BR-L1254; e Tocantins (TO) – BR-L1255.

por não atenderem às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para contratação de empréstimos, apesar de já terem sido aprovados pelo Banco.

As operações do PROFISCO foram enquadradas no Art 7º, § 3º, I da Resolução do Senado Federal<sup>8</sup>, por financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal. Além disso, sua importância também se deve à sua estrutura de arrecadação e à melhoria dos gastos públicos dos estados e da União. Contudo, apesar dessa exceção, em relação ao nível de endividamento, os estados precisam cumprir outros requisitos para receber a autorização do governo federal para contrair empréstimos. Ressalta-se que a priorização dos projetos do PROFISCO I se deu com base na ordem de cumprimentos dos requerimentos exigidos pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento.

O Profisco I fomentou a implantação dos documentos fiscais eletrônicos e a melhoria dos sistemas de processamento de dados fiscais, além da capacidade de análise dessas informações pelas administrações tributárias. Neste sentido, o Boletim de Finanças de Entidades Subnacionais<sup>9</sup>, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ratifica o sucesso da CCLIP, que é considerado de alta prioridade para o governo.

Embora os principais resultados esperados e as atividades e produtos por meio dos quais se buscassem alcançá-los fossem, em grande medida, comuns às 23 operações, em muitos casos os indicadores utilizados para monitorá-los e avaliá-los foram diferentes. Assim, para possibilitar uma análise conjunta, foram selecionadas três principais áreas de resultados esperados, associadas com objetivos específicos; cinco tipos de “produto emblemático” e outros cinco de “produto complementar”; e se agrupou a totalidade dos indicadores de resultado, e de produto das matrizes de resultado individuais, sobre um desses objetivos específicos e áreas de resultado esperado ou tipos de produto, conforme apresentado na **Tabela II.**

Nesse sentido, as informações e análises apresentadas nas diferentes seções do corpo principal deste relatório estão organizadas em torno das três áreas de resultados esperados e dos 10 tipos de produtos mencionados. A análise deste documento segue o mesmo critério aplicado às sete operações avaliadas em 2018. A análise mantém comparabilidade entre os documentos e continua sendo relevante para a análise da CCLIP em seu conjunto. O detalhe correspondente a cada operação individual dos 14 projetos detalhados neste PCR pode ser encontrado nos Anexos deste documento e nos *checklists* de cada operação em particular.

**Tabela II. Estrutura da Avaliação**

Objetivos e Áreas de resultados esperados	Produtos	
	Emblemáticos	Complementares
1. Aumentar a arrecadação 2. Melhoria do gasto público	1. Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)	1. Contencioso Fiscal

<sup>8</sup> Resolução do Senado Federal nº 43/2001, Art. 7º, § 3º: Estão excluídas dos limites as seguintes modalidades de operações de crédito: I - contratadas pelos Estados e Municípios junto à União, organismos multilaterais de crédito ou crédito federal oficial ou instituições de fomento, com o objetivo de financiar projetos de crédito ao investimento para o aperfeiçoamento da administração da renda e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito do programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>.

3. Melhoria dos serviços aos cidadãos	2. Sistema de Controle de Trânsito de Mercadorias 3. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF) 4. Serviços de atenção ao contribuinte para o cumprimento tributário 5. Atualização da tecnologia de informação e comunicação do estado	2. Inteligência Fiscal e Fiscalização de Estabelecimentos 3. Orçamento, Tesouraria, Dívida, Patrimônio e Controle interno 4. Gestão Estratégica 5. Gestão de Pessoas
---------------------------------------	--	---

De acordo com a **Tabela III** a seguir, dos 14 projetos, três foram classificados pela equipe como Altamente bem-sucedido, seis foram classificados como Bem-sucedida, três como parcialmente bem-sucedida e dois como parcialmente malsucedida. Os resultados Altamente bem sucedido e Bem sucedido são atribuídos quando: (i) todos os projetos fazem parte de uma linha de crédito com estrutura de produtos e resultados de alta relevância para os estados, e também aproveitam as lições aprendidas do emblemático Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE), executado no período de 1997-2006; (ii) for utilizada uma metodologia comum para identificar problemas e soluções; (iii) praticamente todos os estados já possuem experiência na execução de projetos adquiridos junto ao PNAFE; (iv) o reconhecimento da importância do projeto, a determinação das lideranças e a dedicação dos funcionários dos órgãos executores foram essenciais para o sucesso; e (v) o SPED for um produto obrigatório para todos os estados, sem o qual a STN não permitiria a negociação do projeto.

Relativamente à contribuição dos 14 projetos para o objetivo geral da CCLIP (integração dos fiscos), a equipe do PCR considera que a principal evidência para medir a integração de tesourarias é através da integração da informação gerada pelo SPED que inclui: (i) a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e)<sup>8</sup>, (ii) o SPED Fiscal (Escritura Fiscal Digital) e (iii) o SPED Contábil (Escritura Contábil Digital). Destaca-se que o SPED foi um produto obrigatório para todos os projetos da CCLIP, o que contribuiu predominantemente para a implantação desses nos estados. Nesse sentido, é importante mencionar uma publicação da empresa pública do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), que desenvolveu o banco de dados SPED para o Governo Federal, o qual informa que os dados de todos os entes estaduais estão 100% integrados e disponíveis na base de dados nacional.

**Tabela III. Classificação Geral dos 23 projetos<sup>10</sup>**

Estados	Critérios Centrais				Critérios Não Centrais		Total
	Relevância	Efetividade	Eficiência	Sustentabilidade	Desempenho do Banco	Desempenho do Mutuário	
Ceará	-	-	-	-	Satisfatório	Satisfatório	
Para	-	-	-	-	Satisfatório	Satisfatório	
Minas Gerais	Excelente	Satisfatório	Excelente	Satisfatório	Muito Satisfatório	Muito Satisfatório	Exitoso
Rio de Janeiro	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Muito Satisfatório	Muito Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Mato Grosso do Sul	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Muito Satisfatório	Muito Satisfatório	Parcialmente Exitoso

<sup>10</sup> Classificação de autoavaliação. Nos PCR's anteriores foi mantida a classificação proposta originalmente.

Piauí	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Muito Satisfatório	Muito Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Maranhão	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Muito Satisfatório	Muito Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Pernambuco	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Muito Satisfatório	Muito Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Rio Grande do Norte	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Muito Satisfatório	Muito Satisfatório	Parcialmente Exitoso
██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████ <sup>11</sup>
Paraíba	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente bem-sucedido
Mato Grosso	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedido
São Paulo	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedido
Rondônia	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedido
Rio Grande do Sul	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedido
Sergipe	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente bem-sucedido
Tocantins	Excelente	Insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente malsucedido
Goiás	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedido
Bahia	Excelente	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Altamente bem-sucedido
Alagoas	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedido
Distrito Federal	Excelente	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Altamente bem-sucedido
Paraná	Excelente	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Altamente bem-sucedido
Espírito Santo	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente bem-sucedido

Os critérios de avaliação contemplam 6 graus de categorização em uma faixa de pontuação de 0,0 - 4,0, definida como: (i) Altamente bem-sucedida ( $\geq 3,5$ ); (ii) bem-sucedida ( $\geq 3,0$ ); (iii) Parcialmente bem-sucedida ( $\geq 2,5$ ); (iv) Parcialmente malsucedida ( $\geq 2,0$ ); (v) malsucedida ( $\geq 1,5$ ); e Altamente malsucedida ( $\leq 1,5$ ). Por outro lado, as categorias dos critérios centrais possuem 4 graus de classificação, denominados e pontuados como: (i) Excelente (4 pontos); (ii) Satisfatório (3 pontos); (iii) Parcialmente Insatisfatório (2 pontos); e (iv) Insatisfatório (1 ponto). A classificação total é a média ponderada da pontuação das categorias do critério central, dentro do qual o peso dos diferentes critérios é o seguinte: Relevância: 20%; Eficácia, 40%; Eficiência, 20%; e Sustentabilidade, 20%. Critérios não centrais não entram no cálculo da média total.

Uma análise resumida dos resultados apresentados no Tabela III, mostra que o critério correspondente à efetividade foi o que teve maior impacto na classificação final dos estados avaliados pela equipe, sendo que seis obtiveram a classificação excelente, oito, satisfatório e sete, parcialmente insatisfatório. Da mesma forma, para os 23 projetos avaliados, foram estabelecidos 241 indicadores de resultados, com uma pontuação média de 80,13%, sendo que 211 indicadores apresentaram atribuições. A seguir, são apresentados 3 grupos de fatores que explicam o motivo pelo qual alguns resultados não terem sido alcançados:

- a. Alguns resultados foram cancelados/inativados por diversos motivos, explicados no **Anexo Obrigatório II – Mudanças na Matriz de Resultados**, entretanto, nem todos

<sup>11</sup> Por solicitação do Secretaria de Estado de Fazenda de Santa Catarina, a informação contida neste parágrafo não será divulgada. A não-divulgação desta informação está em conformidade com a exceção de divulgação "Informação Específica dos Países" contemplada no parágrafo 4.1 "i" da Política de Acesso à Informação do Banco.

os indicadores cancelados pelo executor foram eliminados do Sistema de Convergência e continuaram a contar para o cálculo da classificação final de efetividade, pois foram cancelados durante a execução do Programa, ou seja, após o Plano Inicial (Missão de Arranque). Um dos principais motivos de cancelamento/inativação de resultados deveu-se ao fato de alguns produtos, associados à obtenção de resultados, terem sido descontinuados. Porém, o cancelamento/inativação desses resultados deveria seguir os procedimentos formais do Banco, referindo-se à solicitação da Diretoria para retirá-los do Sistema de Convergência. Nesse sentido, é muito importante que as equipes de execução de projetos conheçam as implicações que mudanças nos indicadores de resultados de um projeto podem gerar em sua avaliação final.

- b. Outros resultados não foram alcançados porque os produtos foram implementados ao final da execução de seus respectivos projetos. Logo, os resultados só começarão a se materializar nos anos subsequentes à conclusão dos projetos. Para se evitar esse tipo de problema, os resultados associados a esses produtos deveriam ter sido mais bem avaliados, considerando um cronograma mais realista de implantação dos produtos. Um exemplo clássico são os resultados associados à implantação de sistemas integrados, como administração financeira e administração tributária, uma vez que o desenvolvimento e implantação desses sistemas normalmente consomem todo o tempo de execução de um projeto; conseqüentemente, seus resultados são apresentados apenas nos anos subsequentes. Ver detalhes sobre esses resultados no **Anexo Opcional III – Explicação sobre os indicadores de resultado não alcançados**.
- c. Ademais, alguns outros resultados não foram alcançados porque os produtos associadas a eles estavam sob a responsabilidade de outro Secretário de Governo, que decidiu não implementá-los. Esse problema também pode ser classificado em conjunto com o grupo 1, em que o resultado deveria ter sido eliminado de acordo com as exigências formais do Banco<sup>12</sup>.

Logo, conclui-se que a ineficácia no alcance de alguns poucos resultados deveu-se, entre outros, aos fatores: (i) na fase de execução, ocorrerem alterações nos resultados planejados, sem uma visão clara dos impactos na avaliação final dos projetos; e (ii) na fase de projeto, associação de resultados a um único produto sem considerar precisamente se, quando o produto fosse implementado, haveria tempo hábil para gerar o resultado; ou ainda não considerar que o produto poderia ser descontinuado; além de não haver governança sobre os produtos executados por outros secretários.

Nesse contexto, o melhor desempenho do projeto pode ser atribuído ao fato de ter uma CCLIP), em que a equipe de elaboração do projeto provavelmente foi mais seletiva na definição dos indicadores de resultados, considerando que seus desembolsos seriam feitos conforme o alcance de resultados. Por fim, é muito importante destacar que, em relação aos indicadores de produto, os 14 estados apresentaram um excelente desempenho ao conseguir implementar 94,3% dos produtos, o que demonstra a alta capacidade dos 14 estados na implementação de reformas institucionais.

Sobre os Programas da CCLIP PROFISCO I, *Fritscher, Mac Dowell, Ferreira e Gazel* (2022)<sup>13</sup> concluem que, usando uma metodologia de diferenças em diferenças, e

<sup>12</sup> Ver detalhes sobre este resultado no **Anexo Opcional III - Explicação sobre os indicadores de resultado não alcançados**.

<sup>13</sup> <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/A-modernizac%C3%A3o-fiscal-dos-estados-brasileiros-e-seu-impacto-arrecadatorio-e-econ%C3%B4mico-o-caso-do-Profisco.pdf>



considerando que a adesão foi faseada e nem todos os estados o implantaram, estima-se que a CCLIP contribuiu para que os estados incrementassem em 11,7% e 1,7%, respectivamente, sua arrecadação total e o número de unidades locais de empresas formais. Os potenciais mecanismos que levaram a esses resultados estão relacionados a uma mudança no cumprimento tributário devido à simplificação das declarações e ao aumento da capacidade real e percebida da autoridade tributária na detecção de irregularidades. Isso levou a: (i) uma diminuição do custo de fazer negócios, permitindo realocação de recursos para atividades mais substantivas e que pudessem acarretar maior produtividade laboral e salários; e (ii) maior *compliance* tributária e empresarial de toda a cadeia produtiva, pela crença de que práticas indevidas serão detectadas mais facilmente. Adicionalmente, foram identificadas complementariedades entre o Profisco e a Nota Fiscal Eletrônica. Por fim, estima-se que o *gap* tributário reduziu 6 pontos percentuais entre 2012 e 2019, como evidência complementar de que as capacidades dos fiscos estaduais foram incrementadas no período, permitindo aumentar a eficiência arrecadatória.

Por fim, é importante destacar a contribuição das experiências do PROFISCO I na concepção do PROFISCO II da seguinte forma: (i) insumos para o aperfeiçoamento da lógica vertical, com estrutura de 3 componentes, com poucos resultados, associados a um menor número de produtos, utilizados como padrão para todos os projetos individuais; (ii) soluções tecnológicas relacionadas ao tratamento da massiva informação gerada com a implementação do SPED, nomeadamente à faturação eletrônica; (iii) maior ênfase nas ações relacionadas ao fortalecimento dos gastos públicos; (iv) uso massivo de tecnologia de ponta para enfrentar os desafios de aumentar a sofisticação no combate às fraudes comuns e estruturadas na evasão fiscal; e (v) maior atenção aos aspectos corporativos dos estados, como gestão estratégica, planejamento plurianual, compras públicas e recursos humanos (ver Resultados e Recomendações).

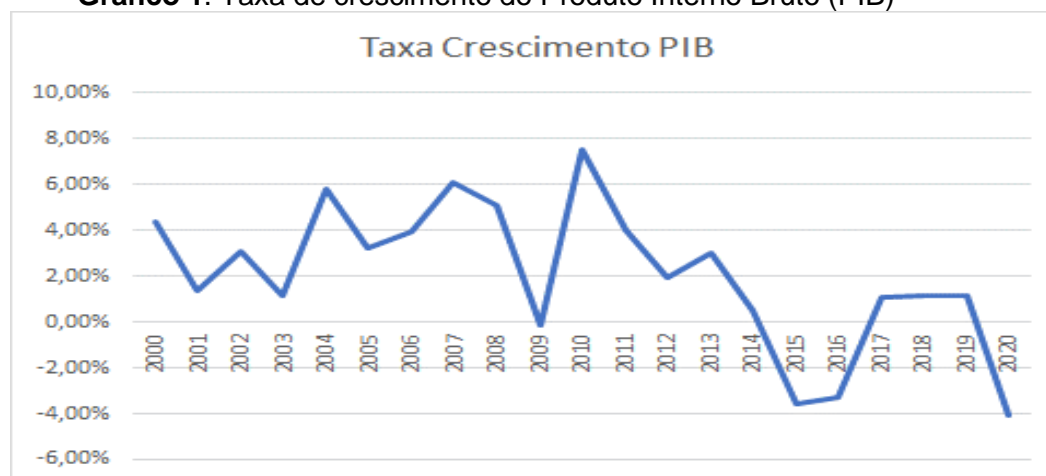


## I. INTRODUÇÃO

### I.1 Antecedentes

O processo de preparação e aprovação da CCLIP do PROFISCO I foi iniciado durante a pior crise econômica e financeira experimentada pelo mundo desde a grande depressão de 1929. Como mostra o **gráfico 1**, o primeiro choque consistiu em uma desaceleração da economia Brasileira, que saiu, em 2008, de uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 5,13% a.a. para, em 2009, apresentar uma taxa negativa de 0,13% a.a. Tal situação, impactou a receita corrente líquida dos Estados. Consequentemente, com o objetivo de estimular a economia, o governo federal e os estados adotaram medidas anticíclicas baseadas no aumento do gasto público e nas isenções fiscais, resultado no aumento substancial do déficit primário, a partir de 2008.

**Gráfico 1.** Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)



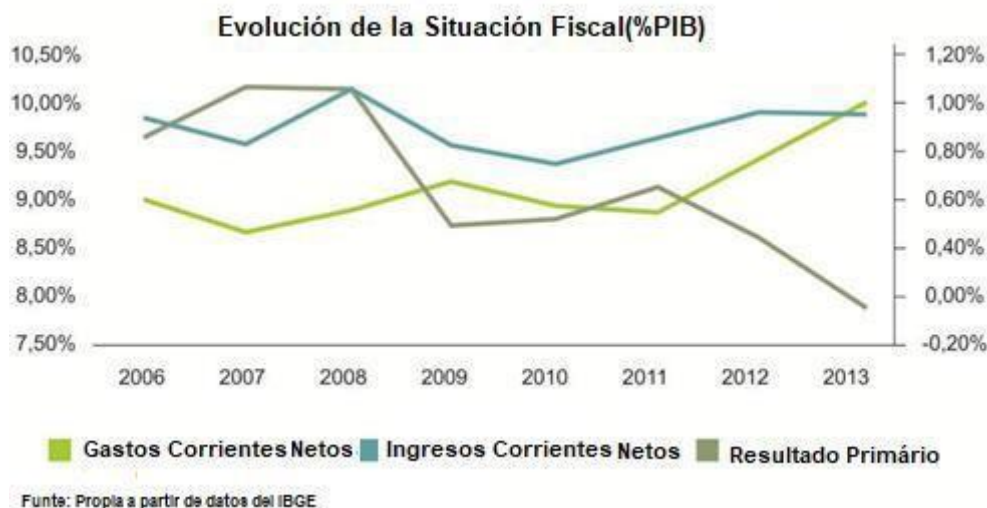
Fonte: IBGE. Informações disponíveis no SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais, no site do Banco Central.

Na sequência, verifica-se uma expressiva recuperação em 2010, alcançando a taxa 7,53% a.a. de crescimento do PIB. Entretanto, esse crescimento não se mostrou sustentável no médio prazo, até que, no biênio de 2015/16, o Brasil entrou tecnicamente em recessão, com taxas negativas de -3,55% e -3,31%, respectivamente.

Assim, a preparação dos projetos do PROFISCO ocorre em uma situação de deterioração do resultado fiscal e continua em uma perspectiva de baixo crescimento dos ingressos, além de forte pressão para o aumento dos gastos. Não é surpreendente que os estados optaram por priorizar componentes do PROFISCO mais vinculados aos aspectos tributários, especialmente aqueles que poderiam aumentar a eficiência tributária e, consequentemente, a arrecadação própria, mais especificamente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS).

O **Gráfico 2**, a seguir, apresenta a evolução das receitas, despesas e resultado primário dos estados no período 2006-2013.

**Gráfico.2 Evolução da Situação Fiscal (% PIB)**



Foi nesse contexto, que o governo brasileiro solicitou ao Banco que participasse do desenho de uma linha de crédito para apoiar a modernização da gestão e integração dos serviços de receita fiscal, uma vez que ajudaria a atingir os seguintes objetivos gerais estratégicos: (i) Melhoria do clima de investimento; (ii) Aperfeiçoamento do sistema tributário; (iii) Integração dos serviços de receitas fiscais; (iv) Integração dos serviços de receitas fiscais; (v) Fortalecimento do federalismo fiscal.<sup>14</sup>

Assim, o PROFISCO I (BR-X1005) foi aprovado pela Diretoria Executiva do Banco, por meio da Resolução nº 132/08, aprovada em 5 de novembro de 2008, como uma CCLIP, no valor de US\$ 500.000,00 milhões de dólares, com um prazo de utilização de utilização de dez anos. No entanto, os recursos previstos foram insuficientes para atender à demanda de financiamento e o valor da referida CCLIP foi elevado para US\$ 700 milhões, conforme aprovado pela Diretoria Executiva do Banco, por meio da Resolução DE-75/13, aprovada em 11 de julho de 2013<sup>15</sup>.

O objetivo geral da CCLIP para o PROFISCO I consistiu em contribuir para a integração e modernização da gestão fiscal, financeira e Patrimonial dos Estados Brasileiros, tornando o sistema tributário atual mais eficiente, em conformidade com as disposições constitucionais e legais brasileiras. Os objetivos específicos foram: (i) aumentar a receita própria do estado; (ii) aumentar a eficiência e eficácia dos gastos públicos; e (iii) fornecer melhores serviços aos cidadãos<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Proposta da linha de crédito condicional (CCLIP) para O Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO) e primeiro empréstimo individual para o Programa de Modernização do Estado do Ceará.

<sup>15</sup> A (CCLIP) PROFISCO II (BR-X1039) foi aprovada pela Diretoria Executiva por meio da Resolução DE-113/17 por um valor total de US\$ 900 milhões (US\$ 200 milhões a mais que o CCLIP PROFISCO I).

<sup>16</sup> Esta foi a estrutura padrão adotada para os projetos da CCLIP PROFISCO I. Entretanto, algumas exceções ocorreram a fim de atender as especificidades do Executor. Este foi o caso do PROFISCO BA, PROFISCO RJ, PROFISCO PI, PROFISCO SE e PROFISCO AL. Maior detalhamento será apresentado na seção de Relevância, quando a lógica vertical programada CCLIP é discutida.

O PROFISCO I foi estruturado, de maneira geral, em quatro componentes, com seus respectivos subcomponentes. O Regulamento Operativo da CCLIP, aprovado pela Diretoria Executiva do Banco, continha a descrição básica das áreas de produtos distribuídas em cada subcomponente, que serviriam de orientação às equipes na preparação dos projetos. Os produtos de cada projeto foram selecionados de acordo com as necessidades e capacidade de endividamento de cada um dos mutuários. Os Componentes/Subcomponentes dos Programas foram:

**1. Gestão estratégica integrada:** (i) aprimoramento da gestão institucional e estratégica e (ii) cooperação interinstitucional nacional e internacional.

**2. Gestão tributária e contencioso tributário:** (i) aumentar a eficácia e eficiência da gestão tributária; (ii) melhoria da gestão cadastral e implementação do sistema público de contabilidade digital; e (iii) aumento da eficiência e eficácia dos procedimentos de resolução de disputas fiscais.

**3. Gestão financeira e patrimonial e supervisão interna da gestão fiscal:** (i) aumento da eficiência e eficácia da gestão financeira; (ii) aumento da eficiência e eficácia na gestão de materiais e ativos, e (iii) aprimoramento dos mecanismos internos de supervisão e fiscalização.

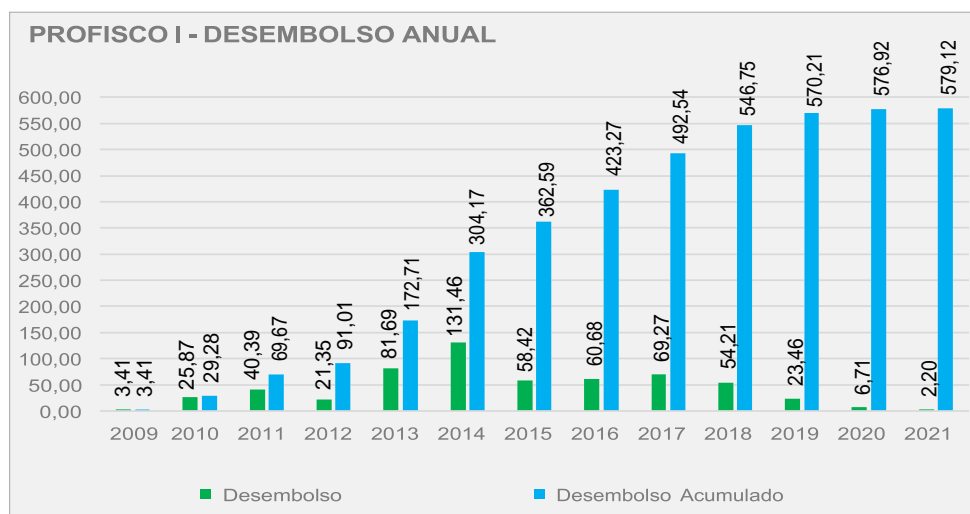
**4. Gestão Estratégica de Recursos:** Aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão estratégica de recursos: (i) melhoria dos mecanismos de transparência e comunicação com a sociedade; (ii) modernização da gestão e aprimoramento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação; (iii) melhoria da gestão de recursos humanos e (iv) fortalecimento da gestão do conhecimento.

O valor atribuído aos projetos foi associado a três critérios; (i) disponibilidade da carteira do Banco; (ii) dívida/capacidade de pagamento dos estados; e (iii) tamanho de suas propostas de reforma. Com base nesses critérios, alguns estados contemplaram valores muito pequenos; no entanto, os custos de transação foram semelhantes aos dos outros estados. Como o maior limitador era a carteira do Banco, a forma de distribuição dos recursos entre todos os estados teve como base os outros dois critérios mencionados.

Com base nas demandas identificadas à época, o Ministério da Fazenda e o Banco acordaram que as operações de crédito com os Estados poderiam variar, em média, entre os valores mínimos de US\$ 5.000.000,00 e os valores máximos de US\$ 50.000.000,00. Porém, houve algumas exceções, quais sejam: I) PROFISCO São Paulo (SP), que obteve US\$ 120.000.000,00 do financiamento; e ii) PROFISCO Rio Grande do Sul (RS), que obteve US\$ 60.000.000,00.

Da CCLIP-PROFISCO I - BR-X1005 foram desembolsados **US\$ 579.121.504,25**, o que representa 115,8% do montante total previsto originalmente (US\$ 500.000.000,00) e 82,7% do montante total após o aumento antes mencionado (US\$ 700.000.000,00).

**Gráfico. 3 Desembolso anual e acumulado**



O PROFISCO I CE foi o primeiro projeto aprovado no âmbito da CCLIP, em 05/11/2008, com um montante de empréstimo de US\$ 41.000.000,00. O segundo projeto aprovado foi o PROFISCO I Pará, em 02/12/2008, cujo montante de empréstimo de US\$ 10.000.000,00 visava melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal do Estado. Por não terem seus projetos aprovados com matriz DEM, esses estados elaboraram seus respectivos PCRs com base em formato e diretrizes diferentes, em 04/2016 e 05/2015, respectivamente.

Posteriormente, para as sete primeiras operações individuais do PROFISCO I, que foram aprovadas com Matriz de Efetividade do Desenvolvimento (DEM) e encerraram suas operações antes de 1º de janeiro de 2018, foi elaborado um único PCR, apresentando uma análise do desempenho e resultados e aprovado em 16/08/2018. Esses sete projetos individuais corresponderam aos estados de Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), Mato Grosso do Sul (MS), Piauí (PI), Maranhão (MA), Pernambuco (PE) e Rio Grande do Norte (RN).

Vale destacar que 4, dos 27 estados, quais sejam Acre (AC), Amazonas (AM), Amapá (AP) e Roraima (RO), apesar de terem seus projetos aprovados pelo Banco, não atenderam às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e por isso não tiveram os contratos de empréstimos assinados.

Este PCR, embora seja referente à CCLIP-PROFISCO – BR-X1005 - Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil, contemplando os 23 projetos a ele vinculados, dará ênfase aos 15 projetos que ainda não foram avaliados, já que os demais já tiveram aprovação em seus respectivos PCRs. Desta forma, este PCR abrange os projetos dos estados de Alagoas (AL), Bahia (BA), Distrito Federal (DF), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Paraíba (PB), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE) e Tocantins (TO).

Cumpramos ressaltar que o último projeto da CCLIP a ser aprovado pela Diretoria Executiva do Banco foi o PROFISCO I SE (BR-L1205), ocorrido em 20/11/2019. Por outro lado, o PROFISCO I DF (BR-1250) foi o último a ser encerrado, tendo o seu último desembolso ocorrido em 28/06/2021 e o CO sido emitido em 24/11/2021. Por fim, salienta-se que, apesar dos custos de transação e da atômica gerada pela execução de 23 projetos individuais

concomitantes, as autoridades estaduais são unânimes em afirmar que essa forma de execução de projetos é substancialmente melhor do que a forma centralizada (uma única Coordenação), tal como foi executado no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados brasileiros (PNAFE). Este formato de gestão do PROFISCO I foi, na verdade, uma solicitação dos estados brasileiros. Ademais, cabe destacar o importante papel da Comissão de Gestão Fazendária (COGEF) para a supervisão coletiva dos projetos, intercâmbio de informações e de documentos no portal e em reuniões presenciais da Rede, que facilitaram muito a identificação de oportunidades de compartilhamento das soluções técnicas, gerando economia de tempo e de recursos.

## **I.2 Contribuição dos 14 projetos para o objetivo de integração dos Fiscos**

Esta avaliação inclui duas seções: (i) a primeira detalha a relevância dos produtos contemplados nos 14 projetos para o alcance dos objetivos; e (ii) o segundo fornece evidências de como os objetivos foram alcançados. Vale ressaltar que nem a CCLIP, nem os 14 projetos avaliados, tinham uma meta de resultado específica para avaliar o grau de integração dos fiscos. Isso porque a integração dos fiscos se mede principalmente pelas informações que os entes subnacionais disponibilizam nas bases de dados integradas do Governo Nacional, nas quais o SPED (que entre outras informações inclui a Nota Fiscal Eletrônica) é o principal protagonista de integração. Portanto, não seria viável definir um indicador, ao nível de projeto individual, que pudesse medir com precisão quais informações de um determinado estado poderiam contribuir para o progresso do indicador mencionado.

### **a. Relevância dos produtos para o alcance do objetivo**

Os produtos financiados pelo PROFISCO I contribuíram para a realização do objetivo geral da CCLIP por meio do alcance dos objetivos específicos dos 23 projetos individuais.

A contribuição para o alcance do objetivo geral da CCLIP, bem como dos objetivos específicos das operações individuais, foi feita por meio dos cinco grupos de Produtos Emblemáticos (PEM), da seguinte forma<sup>17</sup>:

**PEM 1. O SPED** alinhado com o objetivo específico (i) aumentar a receita própria. O SPED contempla (i) a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e)<sup>18</sup>, (ii) o SPED Fiscal (Escritura Fiscal Digital) e (iii) o SPED Contábil (Escritura Contábil Digital). A nota fiscal eletrônica permite ao estado acessar todas as transações de compras e vendas que ocorrem no país em tempo real. As escrituras fiscal e contábil coletam as informações fiscais e contábeis das empresas em formato digital. Esses 3 instrumentos combinados possibilitam um fluxo de informações entre os contribuintes e o Estado, uma vez que os contribuintes observam uma mudança nas informações transacionais disponíveis para o estado e percebem um aumento na probabilidade de serem penalizados por sonegação fiscal. Logo observa-se que o aumento das informações para o estado contribui para a redução da sonegação fiscal, com consequente aumento da arrecadação<sup>19</sup>. A implantação da NF-e permitiu aos estados avançar na digitalização de outros documentos fiscais

<sup>17</sup> Os PEMs são definidos para descrever as intervenções por trás do PROFISCO.

<sup>18</sup> O desafio tecnológico de autorizar a NF-e online, em um país de dimensões continentais com mais de um centro de autorização e a participação de mais de uma Administração, não foi obstáculo para a correta implantação do sistema. No Brasil, como já havia sido feito na Argentina, há experiências obrigatórias direcionadas a setores específicos. O mecanismo de uso obrigatório foi estendido pelos diversos setores de atividade econômica até atingir praticamente, a totalidade das operações fiscais no Brasil. (Instituto de Estudos Fiscais, 2017. (Instituto de Estudos Fiscais – Madrid/ ES - Los Sistemas Tributação na América Latina)

<sup>19</sup> O SPED permite a integração das informações fiscais nos 3 níveis de governo, o que melhora a coordenação intergovernamental na arrecadação

emitidos em papel, como a Nota Fiscal Eletrônica ao Consumidor Final (NFC-e), além dos documentos utilizados pelas transportadoras de carga, como o Conhecimento de Transporte Eletrônico (CT-e) e o manifesto eletrônico de documentos fiscais (MD-e). Ademais, os bancos de dados NF-e e NFC-e permitiram o desenvolvimento de novas aplicações para promover a concorrência, completando a informação no mercado. Ressalta-se que existem dois usos que melhoram essa informação e permitem uma maior transparência e maior eficiência do mercado quais sejam: (i) aplicativos de consulta de preços, que as empresas disponibilizam para o consumidor final, ampliando a concorrência; e (ii) a definição dos preços máximos a serem aceitos na contratação pública<sup>20</sup>.

a. **PEM 2. O Sistema de Controle de Mercadorias em Trânsito** também está alinhado ao objetivo específico (i) de aumentar as receitas próprias. O sistema de controle de mercadorias inicia-se quando o transportador insere no sistema as informações relativas ao veículo transportador (marca, peso, motorista, etc.), bem como a identificação de todas as notas fiscais eletrônicas referentes à carga transportada. Nenhum veículo pode transportar cargas sem se cadastrar no sistema. Nesse sentido, por meio de um posto de controle fixo ou móvel, a partir da identificação do veículo (placa ou chip eletrônico), a Fazenda pode recuperar imediatamente todas as informações, submetê-las a uma análise de risco e decidir se deve ou não parar o veículo para vistoria. No caso de posições fixas, alguns postos possuem balanças que pesam o veículo em movimento e podem verificar imediatamente inconsistências do peso declarado versus o peso observado. Algumas autoridades fiscais também possuem scanners fixos ou móveis que aceleram a inspeção de cargas em veículos selecionados para inspeção presencial. Com isso, o sistema agiliza o controle e o processamento administrativo das transações comerciais, permitindo ao fisco detectar ilegalidades no transporte e a sonegação fiscal<sup>21</sup>. Salienta-se que este produto contribuiu para o combate à sonegação de vendas de mercadorias entre estados, objetivando pagar menos impostos.

b. **PEM 3. O Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF)**<sup>22</sup>, alinhado com o objetivo (ii) melhorar a eficiência dos gastos públicos<sup>23</sup>. O SIAF consiste em um conjunto de sistemas de informação (módulos) de apoio ao planejamento e execução orçamentária, que permite um melhor controle das etapas de comprometimento e pagamento, promovendo uma gestão eficiente do caixa com melhor aproveitamento dos recursos públicos. Além disso, introduz a contabilidade de exercício com sua escritura em tempo real, de acordo com as normas contábeis aplicadas ao setor público, o que permite a geração de relatórios de acordo com os horários e formatos exigidos pela

---

<sup>20</sup> Barreix, Alberto e Zambrano, Raul, editores. 2018. Factura electrónica en América Latina. BID e CIAT.

<sup>21</sup> Outros benefícios incluem melhorias na segurança e melhor detecção de contrabando, drogas e tráfico de seres humanos. O sistema também favorece a transparência e contribui para a integração dos tesouros estaduais. Esses avanços não são discutidos nas matrizes de resultados.

<sup>22</sup> Em termos de terminologia, um SIAF geralmente se refere a informatização de processos de gestão do gasto público, incluindo a formulação do orçamento, a execução orçamentária e a contabilidade com o auxílio de um sistema integrado para a gestão financeira dos órgãos públicos da administração direta e/ou indireta. O sistema também deve assegurar a integração e a comunicação com outros sistemas de informações relevantes. Devido a outros requisitos de integração, o SIAF é caracterizado como um sistema integrado de informação de gestão financeira. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05196.pdf>

<sup>23</sup> Uma das formas de medir a eficiência dos gastos públicos poderia ser por meio da evolução do endividamento estatal. O gasto público eficiente deve maximizar o uso dos recursos públicos, sendo capaz de executar todas as atividades planejadas com o orçamento atribuído, sem a necessidade de recursos adicionais, evitando a ocorrência de déficit fiscal e consequente endividamento.

legislação de cada estado<sup>24</sup>. Nesse sentido, observa-se que o fluxo de recursos do SIAF favorece o planejamento, execução e administração dos recursos públicos, o que favorece a eficiência dos gastos públicos<sup>25</sup>.

c. **PEM 4. Serviços de assistência ao contribuinte para o cumprimento das obrigações fiscais**, em alinhamento com o objetivo específico (iii) prestar melhores serviços ao cidadão. Destaca-se que os atendimentos presenciais foram reformulados, proporcionando mais agilidade e conforto ao cidadão. Por outro lado, foi implementado atendimento on-line, que além de diminuir o fluxo de atendimento presencial, proporcionou canais de comunicação ágeis e amigáveis com a sociedade e favoreceu a transparência ao fornecer informações referentes a temas tributários e obrigações fiscais. Ademais, o serviço on-line apresenta-se como uma forma mais econômica para o cidadão, uma vez que, além de evitar o deslocamento, proporcionou a resolução de problemas diretamente com os órgãos públicos, sem intermediação de terceiros, que geralmente cobram pelos serviços prestados. Neste sentido, cabe destacar que os serviços online diminuem os custos para os contribuintes no cumprimento das obrigações tributárias oferecendo uma alternativa mais econômica aos cidadãos, melhorando assim os serviços que recebem do estado.

d. **PEM 5. A atualização da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do estado**, que está alinhada aos três objetivos específicos. Esta atualização de TIC consistiu na melhoria da infraestrutura tecnológica de hardware e software que hospeda aplicativos informatizados e redes de telecomunicações. As TICs foram essenciais para garantir o funcionamento adequado do SPED e do SIAF, assim como de outros sistemas informatizados de suporte aos diversos serviços e funções do Estado, além de garantirem o armazenamento de dados de forma organizada e segura. Ademais, garantiram maior eficiência e transparência aos órgãos públicos, uma vez que passaram a fornecer resposta rápida para usuários internos e externos das secretarias de fazenda e permitiram a expansão dos serviços eletrônicos aos contribuintes. Além disso contribuíram para o controle eletrônico do trânsito de mercadorias. Ressalta-se que, sem essa facilidade, seria impossível haver integração de qualidade entre os fiscos.

O investimento total relacionado a essas 5 intervenções foi de aproximadamente 66,57% do investimento total desses 23 (vinte e três) projetos, conforme apresentado na Tabela 4. O projeto PROFISCO I MG não foi registrado no Sistema de Convergência por se tratar de um empréstimo para investimento baseado em resultados (PDL).

**Tabela 4. Participação das intervenções emblemáticas nos 23 projetos (US\$)**

Estado	SPED/NFe	Sistema de Controle de Mercadorias	SIAF	Serviços de atenção aos contribuintes	TIC	Total	Total Projeto
Ceará	1.368.973	36.181.594	N/D	2.164.914	9.472.976	49.188.457	<b>54.856.972</b>
Para	894.661	3.321.021	2.123.209	425.958	N/D	6.764.849	<b>13.472.050</b>
Minas Gerais	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Rio de Janeiro	8.597.581	N/D	8.387.709	97.438	4.381.525	21.464.253	<b>23.216.525</b>
Mato Grosso do Sul	966.500	3.152.800	2.559.500	1.960.023	1.837.553	10.476.376	<b>14.694.099</b>
Piauí	3.199.027	2.707.063	2.505.303	1.800.537	6.503.711	16.215.641	<b>16.398.846</b>

<sup>24</sup> O sistema permite tornar as informações públicas. Portanto, favorece a transparência na execução orçamentária

<sup>25</sup> Os benefícios do SIAF são analisados em: Pimenta e Pessoa, 2015.

Maranhão	22.203	1.603.702	N/D	653.290	6.526.237	8.805.432	<b>19.495.148</b>
Pernambuco	1.100.553	2.250.109	N/D	1.996.889	4.482.825	9.830.376	<b>22.185.445</b>
Rio Grande do Norte	209.504	1.410.612	N/D	3.030.328	2.060.656	6.711.100	<b>8.051.876</b>
Santa Catarina	N/D	3.812.910	7.138.303	8.864.376	6.068.754	25.884.343	<b>45.666.324</b>
Paraíba	1.255.414	2.099.979	128.550	1.012.152	1.579.097	6.075.192	<b>8.707.578</b>
Mato Grosso	141.512	2.382.596	N/D	1.326.020	3.000.000	6.850.128	<b>18.024.820</b>
São Paulo	5.930.434	9.310.487	9.837.367	28.364.469	29.485.563	82.928.320	<b>154.960.000</b>
Rondônia	11.400	1.816.960	162.994	N/D	2.473.984	4.465.338	<b>6.923.000</b>
Rio Grande do Sul	26.496.566	N/D	1.123.952	2.933.447	14.243.477	44.797.442	<b>68.151.983</b>
Sergipe	N/D	3.481.057	166.968	N/D	1.682.606	5.330.631	<b>7.372.286</b>
Tocantins	N/D	13.089.067	1.662.760	446.751	6.301.043	21.499.621	<b>34.161.140</b>
Goiás	1.165.525	1.985.902	N/D	2.834.365	1.662.759	7.648.551	<b>12.792.348</b>
Bahia	194.359	9.063.911	13.707.745	3.947.677	15.987.157	42.900.849	<b>48.703.226</b>
Alagoas	N/D	3.685.121	N/D	1.425.627	3.503.971	8.614.719	<b>10.000.000</b>
Distrito Federal	2.404.575	8.120.980	111.650	3.369.991	10.515.133	24.522.329	<b>30.071.111</b>
Paraná	N/D	390.196	1.990.073	N/D	711.074	3.091.343	<b>10.557.044</b>
Espírito Santo	N/D	15.118.021	N/D	2.834.365	N/D	17.952.386	<b>20.523.144</b>
Total por categoria Intervenção	<b>53.958.787</b>	<b>124.984.088</b>	<b>51.606.083</b>	<b>69.488.617</b>	<b>132.480.101</b>	<b>432.017.676</b>	<b>648.984.965</b>
% sobre investimento total	<b>8,31%</b>	<b>19,26%</b>	<b>7,95%</b>	<b>10,71%</b>	<b>20,41%</b>	<b>66,57%</b>	

Cabe destacar que, para a intervenção em TIC, foram alocados 20,4% do volume total, o que representa o maior percentual individual. Ademais esse montante pode ser ainda maior, pois diversas ações de TIC foram diluídas entre os produtos. Por outro lado, a implantação do SIAFI representou 7,95%, ou seja, o menor volume relativo entre os produtos emblemáticos.

No caso dos Produtos Complementares (PC), foi alocado cerca de 32,09% do investimento. A contribuição para os objetivos específicos das operações individuais e para o objetivo geral da CCLIP aconteceu da seguinte forma:

- O **contencioso tributário PC1** foi constituído por hardware e software que permitiram digitalizar e ter um melhor registo e controle do processo de cobrança de impostos. Este produto auxiliou no processo de detecção de irregularidades e, consequentemente, na recuperação das obrigações.
- A **inteligência artificial e a fiscalização dos estabelecimentos (PC2)** foram constituídas por software e hardware que permitiram ao Estado desempenhar com maior eficácia sua função fiscalizadora, uma vez que o software de inteligência artificial permitiu que os auditores detectassem irregularidades em um grande volume de transações comerciais e de contribuintes. Ademais, as ferramentas eletrônicas facilitaram as inspeções físicas dos auditores nos estabelecimentos, tendo em vista que possibilitaram o acesso rápido às informações contidas nos sistemas. Conclui-se que o PC1 e o PC2 complementaram o sistema de controle de mercadorias PEM1 SPED e PEM2 no acompanhamento de contribuintes irregulares.
- O **PC3 contribuiu para melhorar a eficiência dos gastos públicos**, tema amplamente discutido no BID (2012) “As instituições fiscais de amanhã”.



- O PC4 consistiu na elaboração de documentos com manuais de procedimentos para agilizar processos que facilitariam a elaboração de planos estratégicos e setoriais, levando em consideração o alinhamento com as políticas governamentais.
- O PC5 consistiu em hardware, software e no desenvolvimento de manuais e procedimentos para orientar o desenvolvimento, a remuneração, o treinamento e a aposentadoria de funcionários públicos estaduais. Os produtos PC4 e PC5 buscaram promover o controle da alocação de capital e recursos humanos para os objetivos do estado. Nesse sentido, ambos visaram o controle de gastos. Logo, tanto o PC4 quanto o PC5 estavam alinhados ao objetivo de tornar os gastos mais eficazes e eficientes.

Os PEMs e os PCs interagiram e contribuíram diretamente para outros objetivos dos 23 projetos individuais. Esta exposição é uma simplificação das interações que evidenciam as principais relações entre os produtos e os resultados alcançados. Na seção de lógica vertical, tornamos explícita a relação entre PCs e PEMs. O [Anexo Opcional IV - Descrição dos Produtos Complementares](#) inclui uma descrição detalhada de cada produto complementar. O apêndice também lista a participação de cada um desses produtos por estado.

Cumpra ainda registrar que o restante dos recursos, ou seja, 1,35% foram destinados às despesas administrativas, (gestão do projeto, monitoramento e avaliação e despesas financeiras) dos empreendimentos. A descrição detalhada dos 15 projetos contemplados neste PCR é apresentada no [Anexo Opcional V – Descrição dos projetos dos estados](#)<sup>2624</sup>.

#### **b. Evidência da contribuição dos 15 projetos para o objetivo de integração dos Fiscos**

A integração dos tesouros ocorreu por meio da troca de informações contábeis e fiscais entre os 3 níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal). Embora a grande maioria dos produtos financiados pelos 23 projetos contribuíssem para a concretização deste objetivo, o SPED é o produto que mais se destacou pelo seu papel no processo de recolha, pelo volume de informação que gerou e por ter fornecido evidências sobre o grau de integração fiscal entre os estados.

O SPED foi desenvolvido pelo SERPRO para a Receita Federal do Brasil (RFB). O projeto foi uma iniciativa integrada da Fazenda da União com o Ministério Público Estadual, representado pelas Secretarias de Fazenda dos 26 estados e do Distrito Federal, assim como pelas Fazendas Municipais. A implantação do SPED permitiu que as informações contábeis e fiscais, até então armazenadas em papel, fossem substituídas por informações em meio digital, com agilidade e confiabilidade, resultando em vantagens para o contribuinte e para o governo. Nesse contexto, o PROFISCO I financiou o desenvolvimento e implantação dos sistemas informatizados das Fazendas Estaduais, que geraram as informações que integraram a base centralizada da RFB. É importante ressaltar que o SPED foi um produto obrigatório no PROFISCO I, tendo alguns estados o desenvolvido integralmente, e outros apenas parcialmente, pois já haviam iniciado o seu desenvolvimento antes do PROFISCO.

<sup>26</sup> De acordo com a lógica vertical apresentada na seção de relevância, os produtos emblemáticos PEM1, PEM2 e os produtos complementares PC1 e PC2 contribuem para o objetivo específico 1 (aumento de receita). O produto emblemático PEM3 e o produto complementar PC3 contribuem para o objetivo específico 2 (aumentar a eficiência de gastos). Os produtos emblemáticos PEM4, PEM5 e os produtos complementares PC4 e PC5 contribuem para o objetivo específico 3 (prestação de melhores serviços aos cidadãos).

Ainda sobre a integração dos fiscos, é necessário comparar a situação antes e depois do SPED. Antes do SPED, cada ente federal exercia seu poder de instituir obrigações acessórias com características próprias. As autoridades fiscais coletavam e tratavam as informações de maneira diferente e cada uma usava seu próprio ambiente e suas próprias regras. A troca de informações dependia da compatibilidade dos indexadores, que eram diferentes para cada órgão. O SPED promoveu uniformidade no processamento das informações e um ambiente seguro para armazená-las, possibilitando a troca de informações entre as tesourarias, através de um banco de dados unificado. Pode-se dizer que o SPED tem promovido, de forma ímpar, a integração dos fiscos da União, dos estados e dos municípios por meio da padronização e intercâmbio de informações contábeis e fiscais<sup>27</sup>.

Segundo publicação do SERPRO, a nota fiscal eletrônica foi implantada primeiro, com a participação da Receita Federal e cinco estados (Bahia, São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul e Maranhão), entretanto, atualmente, o sistema conta com a participação de todos os estados e cerca de 2.192.000 empresas brasileiras. O ambiente nacional do SPED armazena atualmente cerca de 33.937 bilhões<sup>28</sup> de tíquetes fiscais. Todos os dados ficam à disposição da Receita Federal do Brasil, estados e entidades, com a devida autorização, para verificação fiscal por meio de ferramentas e até mesmo do *Data-Warehouse* (DW) da RFB. Além disso, um dos estados<sup>29</sup> desenvolveu e implementou um sistema para armazenar todas as informações dos documentos fiscais eletrônicos dos demais estados (SEFAZ Virtual) prestando serviços de recepção, tratamento e devolução de informações sobre documentos eletrônicos emitido.

A SEFAZ Virtual foi criada por meio do convênio do Conselho Nacional de Política Tributária (CONFAZ), sendo um ambiente nacional para documentos fiscais eletrônicos ao incorporá-los em um banco de dados que pode ser compartilhado por todos os estados, permitindo uma redução significativa de custos para todos e uma perfeita integração entre os tesouros, como mostra a tabela 5.

**Tabela 5. Evolução da NF-e<sup>30</sup> e das NFC-e<sup>31</sup> emitidas (x 1.000.000)**

Doc.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
NF-e	2.160	2.305	2.407	2.409	2.426	2.536	2.665				16.908
NFC-e		3	456	6.233	31.964	100.464	223.316	383.655	563.562	753.796	2.063.449
<b>Total</b>	2.160	2.308	2.863	8.642	34.390	103.000	225.981	383.655	563.562	753.796	2.080.357

Adicionalmente, os produtos financiados pelo PROFISCO I contribuíram para a realização dos objetivos gerais e estratégicos da CCLIP:

**a. Melhoria do clima de investimento.** Os produtos financiados contribuíram positivamente para a economia, através da simplificação e desburocratização, da redução da informalidade e das distorções causadas pela evasão fiscal e ocultação de obrigações fiscais, e proporcionaram um foco no crescimento do país nas condições previstas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Este último foi aprovado pelo governo federal e incluía medidas para melhorar o sistema tributário e desonerações fiscais para criar incentivos a maiores investimentos do setor privado.

<sup>27</sup> Barreix, Alberto e Zambrano, Raul, editores (2018). Factura electrónica en América Latina. BID e CIAT. Páginas 154/155.

<sup>28</sup> <https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/infoEstatisticas.aspx>

<sup>29</sup> Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

<sup>30</sup> Fonte: <https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/infoEstatisticas.aspx>

<sup>31</sup> Fonte: <http://nfce.encat.org/estatisticas/>

**b. Aperfeiçoamento do sistema tributário.** Sua estrutura conceitual (componentes e subcomponentes) contribuiu para os esforços do governo em projetar uma estrutura tributária mais competitiva, com redução de custos e simplificação das transações econômicas para melhoria do clima de negócios. Nesse sentido, destaca-se os seguintes aspectos: (i) implantação do Sistema Público de Contabilidade Digital (SPED), instituído pelo Decreto 6.022/2007, especialmente por meio da criação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), e (ii) implantação do Cadastro Sincronizado Nacional (CadSinc). Ressalta-se que o projeto de reforma tributária apresentado pelo governo, em fevereiro de 2008, baseava-se em um sistema sólido e confiável de troca de dados fiscais entre os estados e o governo federal, pautado na implementação do SPED (NF-e, escrituração digital e contabilidade fiscal digital) e do CadSinc. Conforme descrito anteriormente, já foram emitidos mais de 33 Bilhões de documentos fiscais eletrônicos, todos autorizados pela SEFAZ-Virtual<sup>32</sup> e pela SEFAZ Virtual Nacional<sup>33</sup>. Cumpre ressaltar que, dos 23 projetos, 16 investiram recursos para melhorar ou desenvolver um novo sistema tributário. Essas ações contribuíram para o aperfeiçoamento do sistema tributário e para a melhoria do clima de investimento. Em 2018, uma nota técnica do Observatório Sebrae RJ apontou que 71% dos empreendedores brasileiros não estavam inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), mesmo após dez anos da publicação da Lei Complementar 128/2008, efetivada a partir de julho de 2009, que criou a figura do Microempreendedor Individual (MEI) - uma forma simplificada de se formalizar e ter um CNPJ.

**c. Integração dos serviços de receitas fiscais.** Os resultados esperados buscaram enfatizar o cumprimento das metas do PAC relacionadas à execução dos projetos de integração nacional, especialmente os referentes ao CadSinc e ao SPED, contribuindo assim para gerar seus principais impactos: operação integrada das redes federal, estadual e serviços da receita tributária municipal através (i) da padronização e racionalização da informação; (ii) do acesso compartilhado, ao pessoal legalmente autorizado, à contabilidade digital dos contribuintes; e (iii) da substituição de livros e documentos contábeis fiscais impressos por documentos eletrônicos certificados digitalmente.

**d. Fortalecimento do federalismo fiscal.** O desenho dos programas teve como objetivo precípua reforçar o esforço conjunto das três esferas de governo para promover o aperfeiçoamento do regime de federalismo fiscal brasileiro por meio do fortalecimento de mecanismos de integração institucional, como o Conselho Nacional de Política Financeira (CONFAZ) e o Fórum Fiscal da União e Estados brasileiros, entre outros. Nesse sentido, o CONFAZ criou, em dezembro de 2007, a COGEF<sup>34</sup>, com o objetivo de promover e gerir a troca de experiências e produtos entre os estados e a Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal. No ambiente COGEF, em que participam todas as UFs, já foram realizadas 53 reuniões e mais de 200 termos de referências e especificações técnicas foram compartilhadas entre os estados. Ademais já aconteceram mais de 150 palestras, além das atividades desenvolvidas na COGEF TI, o que fortalece a COGEF como um ambiente de troca de conhecimentos e aprendizagem.

---

<sup>32</sup> A Sefaz Virtual é um ambiente tecnológico de autorização, distribuição e integração de documentos fiscais, estabelecidos nacionalmente pelas Secretarias de Fazenda e pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)

<sup>33</sup> <https://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/webServices.aspx?tipoConteudo=OUC/YVNWZfo=>

<sup>34</sup> <https://www.cogef.ms.gov.br/>

## II. CRITÉRIOS CENTRAIS. DESEMPENHO DO PROJETO.

### II.1 Relevância

Todos os 23 projetos foram considerados relevantes no momento da aprovação. Sua relevância foi mantida até o fechamento de cada operação. O aumento da receita própria do estado, a promoção da eficiência e eficácia dos gastos e a prestação de serviços aos cidadãos eram prioridades dos Estados, do País e do Banco. O desenho das operações foi alinhado com a realidade do país e suas necessidades de desenvolvimento.

#### a. Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do país

Os 23 projetos foram alinhados, na fase de concepção e execução, tanto com as necessidades de desenvolvimento identificadas pelos governos federal e estadual, quanto com as Estratégias de País do Banco (EBP). Todos os projetos do PROFISCO I contribuíram para o alcance dos objetivos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Governo Nacional (PAF), que visava ao aperfeiçoamento das finanças dos entes subnacionais, cujos objetivos eram melhorar: (i) o endividamento consolidado; (ii) o resultado primário; (iii) as despesas com pessoal; (iv) as receitas próprias e arrecadação; (v) a gestão pública; e (vi) a disponibilidade de caixa. Em relação às políticas públicas dos estados, os projetos foram alinhados aos seus Planos Plurianuais 2020-2023, 2016-2019, 2012-2015 e 2008-2011, conforme detalhado individualmente para cada projeto no [Anexo Opcional VI – Relevância: contribuição dos projetos às políticas](#), bem como a especificação das ações dos projetos que contribuíram com seu escopo, contemplando números de referência no PMR.

#### b. Alinhamento estratégico

Os 23 projetos estavam alinhados à **Estratégia de País com o Brasil 2004-2007 (GN-2477)**, com relação a assegurar que o processo de crescimento fosse sustentável ao longo do tempo, sem as oscilações abruptas causadas por condições macroeconômicas instáveis; modernizar o Estado e fortalecer as instituições; à **Estratégia de País com o Brasil 2012-2014 (GN-2662-1)**, no que diz respeito ao aumento da receita própria e à melhoria dos gastos públicos no nível subnacional; à **Estratégia de País no Brasil 2016-2018 (GN-2850)** com relação a promoção da melhora do clima de negócios, e de fortalecimento institucional dos três níveis de governo, no que se refere à melhoria da eficiência na gestão dos recursos públicos; e à **Estratégia de País no Brasil 2019-2022 (GN-2973)** com relação a construção de um setor público mais eficaz que promovesse a sustentabilidade fiscal.

Os projetos também estavam alinhados aos objetivos do Relatório sobre o **Nono Aumento Geral de Recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (GCI-9) (AB-2764)** e com a **Estratégia Setorial sobre Instituições para o Crescimento e Bem-Estar Social (GN-2587-2)**. Além disso, os 23 projetos foram consistentes com a **Atualização da Estratégia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008)** e estavam estrategicamente alinhados ao desafio de desenvolver produtividade e inovação, por meio da redução do custo de cobrança; e com a área transversal da capacidade institucional e do Estado de Direito, por meio do fortalecimento dos sistemas tributários, bem como da gestão e planejamento dos recursos públicos. Os projetos contribuíram para o **Quadro de Resultados Corporativos 2016-2019 (documento GN-2727-12)**, por meio dos indicadores de: (i) impostos arrecadados como porcentagem do PIB; (ii) órgãos governamentais beneficiados por projetos de fortalecimento dos instrumentos tecnológicos e de gestão para a melhoria da prestação de serviços públicos; e (iii) governos subnacionais se beneficiaram de projetos de descentralização, gestão fiscal e capacidade institucional. Da mesma forma, os projetos contribuíram para o **Quadro de Resultados Corporativos 2020-2023**

(documento GN-2727-6) por meio dos indicadores de: (i) países com política e gestão fiscal e de despesas fortalecidas, (ii) instituições com capacidades de gestão e tecnologia digital reforçadas; e (iii) instituições com práticas de transparência e integridade reforçadas.

Da mesma forma, os projetos foram alinhados com o **Documento GN-2587-2**, com os **Documentos de Enquadramentos Setoriais de Política e Gestão Fiscal (GN-2831-3)** e **Descentralização e Governos Subnacionais (GN-2813-3)**, nas dimensões de: (i) melhorar a eficiência e a qualidade dos gastos e da prestação de serviços; (ii) aumentar a arrecadação de impostos; e (iii) promover maior transparência e responsabilidade.

**Conclusão:** Conclui-se que os projetos nos 22 estados e no Distrito Federal foram relevantes para as políticas do país, dos estados e do Banco.

### c. Relevância do desenho

Esta seção descreve uma síntese da lógica vertical dos 23 projetos em relação ao desenho original (Documento de Proposta de Empréstimo - DPP). Os projetos compartilharam aspectos comuns da lógica vertical que são discutidos nesta seção. O **Anexo Opcional VII - Descrição da Lógica Vertical para cada Estado** descreve a lógica vertical específica para cada um dos 15 projetos.

A **Figura 1** representa a lógica vertical graficamente. A CCLIP foi projetada para enfrentar os efeitos da crise econômica na geração de déficits fiscais. O principal objetivo dos 23 projetos analisados neste PCR foi o de melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal.

No momento da concepção da CCLIP, o problema geral e três problemas específicos foram identificados, sendo: renda insuficiente, dívida crescente e serviços deficientes aos cidadãos. Para enfrentar esses problemas, os Objetivos Específicos (OBE) dos projetos foram, principalmente: OBE1, aumentar a receita do próprio estado; OBE2, aumentar a eficiência e eficácia dos gastos públicos; e OBE3, fornecer melhores serviços aos cidadãos. Ressalta-se que os estados do Rio de Janeiro e Piauí tinham um objetivo adicional voltado para o aprimoramento dos instrumentos de orçamento e planejamento estratégico. Outros projetos agruparam produtos associados a esse objetivo sob o OBE2, tendo em vista que um melhor controle dos gastos leva a um uso mais eficiente e eficaz dos recursos. Nesse sentido, para manter a exposição clara, mantivemos a discussão em torno dos três objetivos comuns a todos os estados. Para a análise em nível estadual, o **Anexo Opcional VI – Relevância: contribuição dos projetos às políticas** relaciona os objetivos gerais e específicos de cada operação.

Praticamente, todos os projetos tiveram quatro componentes (COMP):

**COMP1 - Gestão Estratégica:** este componente tinha como objetivo fornecer os insumos básicos para a gestão, recursos humanos e conhecimentos necessários para implementar os outros componentes. É impossível incorporar uma mudança a uma função pública se essa mudança não for baseada em um arranjo adequado de recursos, pessoal e organização.

**COMP2 - Administração Tributária:** tinha como objetivo fornecer tecnologia para promover o controle das transações econômicas com base na função tributária. O produto complementar contencioso teve a função de garantir ao contribuinte espaço para esclarecer as diferenças entre o que era estabelecido pelo Estado e o que era realizado pelo contribuinte quando havia diferenças.

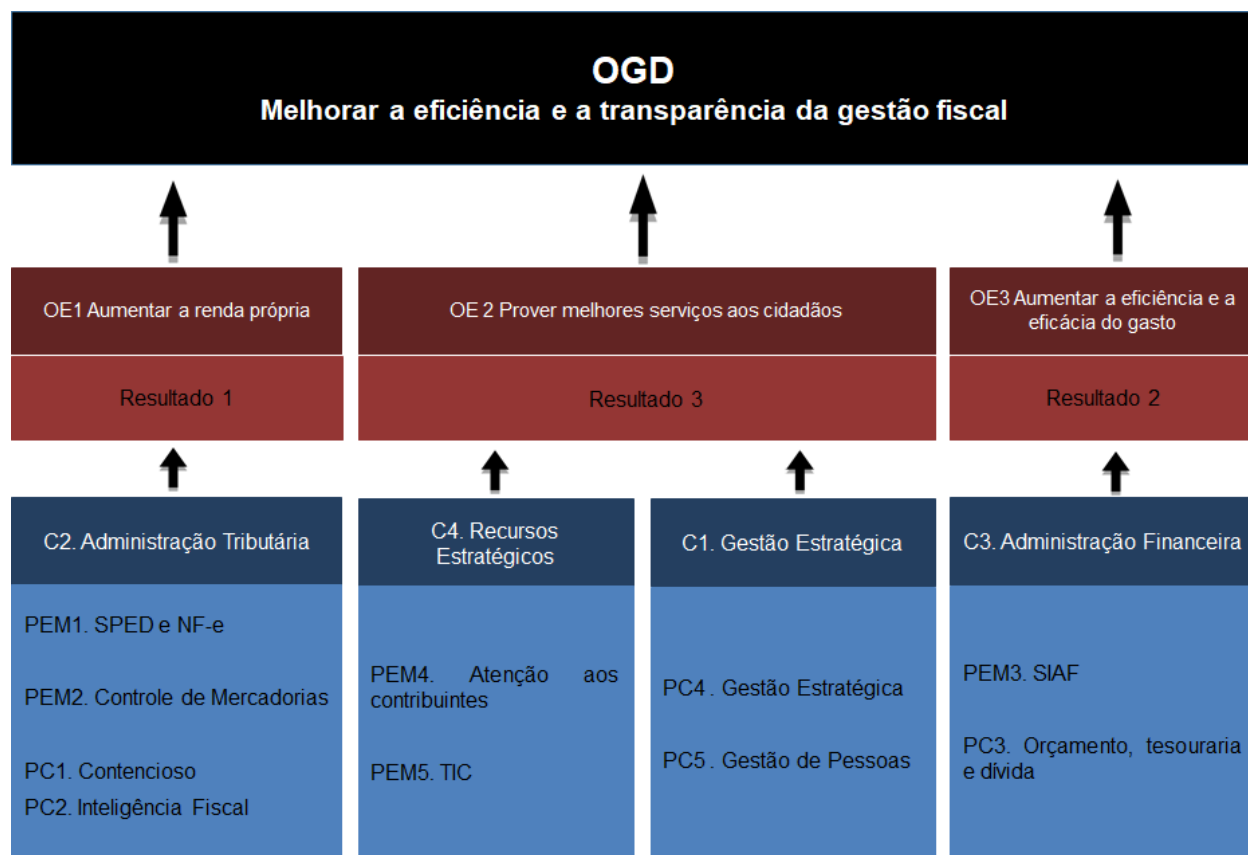


**COMP3 - Gestão Financeira:** refere-se aos sistemas que permitiram o controle das finanças dos estados, no que se refere a gastos, ativos e dívida estadual.

**COMP4 - Recursos Estratégicos:** forneceram insumos para viabilizar sistemas e apoiar a interação entre o estado e o contribuinte. Assim, as TICs forneceram a infraestrutura para os sistemas de controle. A atenção ao contribuinte revelou-se em plataformas e instâncias de educação e de apoio. Os COMP2 e 4 contribuíram para OBE1 e 3, por meio de serviços que facilitaram o pagamento de tributos aos contribuintes e melhor controle por parte do estado.

A lógica vertical dos **14** projetos foi revista em três níveis (i) Objetivo Principal (OBP); (ii) Objetivo Específico (OBE) e indicadores de resultado (RES); e (iii) o COMP, e PEM e PC. No momento do projeto, cada um dos 5 PEMs foi considerado como contribuindo para os 3 OBEs. No entanto, uma suposição principal era que o sistema de controle de mercadoria PEM1 SPED/NF-e e PEM2 contribuiria para o OBE1 - aumentar a receita própria; outra suposição fundamental era que o PEM3 SIAF contribuiria para o OBE2 - aumentar a eficiência de gastos. O PEM5 TIC contribuiria para todas as 3 EFCs. A Figura a seguir apresenta a estrutura lógica dos programas.

**Figura 1. Lógica vertical sintetizada dos 23 projetos**



No momento do encerramento dos projetos, os indicadores mostraram que as premissas da lógica vertical se materializaram. Analisando os produtos ao objetivo principal, verificou-se que a cadeia lógica é consistente e estruturada, conforme pode ser verificado na figura 1. Inicialmente os projetos da CCLIP não apresentavam indicadores de impacto, mas durante a sua execução, acordou-se a inclusão dos indicadores já adotados no Programa de Reestruturação e de Ajuste

Fiscal (PAF)<sup>35</sup>. Essa inclusão foi negociada entre o Ministério da Fazenda, o Banco e os mutuários.

Para o OBE1 (aumento da receita própria) contribuíram o PEM1 (SPED e NFe), o PEM2 (controle de mercadorias), o PC1 (contencioso) e o PC2 (inteligência tributária) do componente 2 (administração tributária). O OBE 1 estava alinhado com o objetivo principal (melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal).

O PEM4 (atenção ao contribuinte) e o PEM5 (TIC) do COMP4 (recursos estratégicos), contribuíram para o OBE3 (prestação de melhores serviços aos cidadãos). Os produtos PC4 (gestão estratégica) e PC5 (gestão de pessoas) da COMP1 também contribuíram para o OBE3 (prestar melhores serviços aos cidadãos). O OBE3 estava alinhado com o objetivo principal (melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal).

O PEM3 (SIAF) e o PC3 (orçamento, tesouraria e dívida) do componente 3 (administração financeira) contribuíram para o OBE2 (aumentar a eficiência e eficácia dos gastos públicos). Estas foram alinhadas com o objetivo principal (melhorar a eficiência e transparência da gestão fiscal).

Os PEMs foram implementados atendendo às necessidades de fortalecimento dos estados. O [Anexo Obrigatório II - Mudanças na Matriz de Resultados](#) analisa como os produtos atenderam às necessidades específicas de cada estado. Os indicadores de resultado tiveram como foco o cumprimento dos objetivos propostos. Todos os projetos incluíram indicadores de produto associados aos quatro componentes. Os indicadores de resultados refletiram efetivamente a realização dos objetivos (e não a implementação de bens e serviços, ou produtos). Todos os projetos identificaram o baixo aproveitamento do potencial de cobrança como um problema específico. Em geral, as soluções propostas foram adequadas para atacar os problemas que se propunham resolver. No entanto, a implementação exigiu ajustes. Entretanto, essas mudanças não afetaram os 5 produtos principais. A implementação dos projetos e a adaptação a um contexto dinâmico exigiram mudanças na matriz de resultados, conforme apresentado na Tabela a seguir.

**Tabela 6. Consolidação das mudanças nas matrizes de resultados**

Estado	# Indicadores de resultados cancelados	# Indicadores de produtos cancelados	Explicação
Ceará	-	-	Não houve indicadores de resultados ou indicadores de produtos cancelados.
Pará	-	-	Não houve indicadores de resultados ou indicadores de produtos cancelados.
Alagoas	-	5	5 indicadores de resultados excluídos por mudança de prioridades.

<sup>35</sup> O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União. Suas regras e condições foram determinadas pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. Maiores detalhes do PAF podem ser obtidos em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/estatisticas-fiscais-de-programas-de-ajuste-fiscal-paf>

Estado	# Indicadores de resultados cancelados	# Indicadores de produtos cancelados	Explicação
Bahia	1	8	1 indicador de resultado excluído pois o sistema ACP já havia sido implantado nas unidades da administração estadual. 1 indicador de produto excluído devido às atividades integradas no escopo do produto Novas funcionalidades do FIPLAN. 5 indicadores de produto excluídos por atendimento a gestão. 1 indicador de produto excluído devido ao Sistema desenvolvido com recursos do Tesouro extraprograma e à Legislação alterada, com foco na melhoria de processos da cobrança. 1 indicador de produto excluído pois as Unidades financeiras já operam com novos procedimentos.
Distrito Federal	3	4	2 indicadores de resultado excluídos pois os produtos associados foram cancelados. 1 indicador de resultado excluído pois o produto associado a este resultado é de responsabilidade da Procuradoria e foi suspenso por solicitação da área demandante. 4 indicadores de produto excluídos sem razão apresentada.
Espírito Santo	3	-	Três indicadores de resultados foram cancelados na Missão de Supervisão de 2014, pois entendiam que não ser mais factível realizar pesquisas de satisfação e nem de avaliação de qualidade técnica dos serviços, uma vez que o clima político e social não era apropriado devido ao processo eleitoral e a insatisfação da sociedade local naquele momento. Portanto, avaliou-se que os resultados seriam enviesados e não refletiriam os resultados reais alcançados. Assim, acordou-se em retirar as pesquisas e avaliações qualitativas.
Goiás	-	9	Indicadores de produto cancelados devido às seguintes razões: - O planejamento estratégico será desenvolvido com recursos extraprograma. - A gestão dos programas sociais passou a ser de responsabilidade de outro órgão, de acordo com o realinhamento estratégico do Governo estadual. - Programa de Capacitação da área financeira incorporada a outro Produto, com foco nos gestores e servidores. - O Sistema de Gestão do Patrimônio Mobiliário desenvolvido pela Secretaria de Gestão e Planejamento será utilizado pela SEFAZ. - As atribuições de Patrimônio Imobiliário foram transferidas da SEFAZ para Secretaria de Gestão e Planejamento. - Desenvolvido pela Secretaria de Gestão e Planejamento, o Sistema de Gestão do Patrimônio Mobiliário para uso da administração estadual. - Necessidade de remanejamento de recursos para outros produtos prioritários. - Todas as unidades da SEFAZ receberão capacitação presencial. - Ajuste na execução o Projeto.
Maranhão	1	2	Os produtos estavam sob a responsabilidade de outra secretaria (SEPLAN) e foram descontinuados por mudança de prioridade. O respectivo resultado foi cancelado.
Mato Grosso	-	2	Indicadores de produto cancelados devido às seguintes razões: - Produto não realizado por solicitação do mutuário. Opção por realizar produto por outras fontes. - Produto não realizado por solicitação do mutuário. Defasagem em relação ao produto.
Mato Grosso do Sul	1	-	Indicador de resultado inativado por não ser possível medi-lo.
Minas Gerais	-	1	Decisão do estado por desenvolver o produto com recursos próprios não contemplados na contrapartida.



Estado	# Indicadores de resultados cancelados	# Indicadores de produtos cancelados	Explicação
Paraíba	-	3	Indicadores de produto cancelados devido às seguintes razões: - Devido à fusão das secretarias e posterior separação da SEPLAG e da SEFIN impossibilitou o desenvolvimento das ações previstas no projeto. - Com a definição do novo modelo de fiscalização de mercadoria em trânsito, não se fez necessária a aquisição de balanças para a pesagem de veículos. - Mudança na estrutura organizacional.
Paraná	-	-	Não houve indicadores de resultados ou indicadores de produtos cancelados.
Pernambuco	4	4	4 indicadores de resultados inativados por não ser possível medi-los. 2 produtos foram executados com recursos próprios não contemplados na contrapartida. 1 produto se programou para implementação posterior. 2 produtos foram cancelados por problemas técnicos.
Piauí	1	2	1 indicador de resultado inativado por não ser possível medi-lo. 2 produtos descontinuados porque o estado mudou suas prioridades e os recursos foram alocados em outras atividades.
Rio de Janeiro	3	21	De acordo com conversas com a chefe do projeto do RJ (na fase de desenho e execução), o grande número de cancelamentos se deu por mudanças de prioridade do governo com ênfase nos produtos relacionados com o SPED e o Sistema Integrados de Administração Financeira (SIAF), os quais contaram com os valores mais relevantes do projeto.
Rio Grande do Norte	1	-	1 indicador inativado por não ser possível medi-lo.
Rio Grande do Sul	-	-	Não houve indicadores de resultados ou indicadores de produtos cancelados.
Rondônia	-	2	Indicadores de produto cancelados devido às seguintes razões: - Produto desenvolvido pela PGE, com recursos do Estado. - Datacenter construído pela administração estadual abriga todos os servidores do Poder Executivo, inclusive o da SEFIN/RO.
Santa Catarina	11	16	1 indicador de resultado cancelado pois o produto Sistema de gestão e acompanhamento de processos contenciosos reestruturado e ampliado, que geraria este resultado, foi cancelado. 2 indicadores de resultado cancelados pois o produto Novo Modelo de Gestão do Patrimônio implantado, que geraria este resultado, foi cancelado. 1 indicador de resultado cancelado pois o produto Novo modelo de auditoria e controle interno implantado adotou uma mudança na forma de trabalho que prevê mais orientação e menos emissão de relatórios. 1 indicador de resultado cancelado pois o produto Modelo de funcionamento da Corregedoria revisto e implantado, que geraria esse resultado, foi descontinuado. 1 indicador de resultado cancelado pois o produto Novo Modelo de atendimento ao contribuinte implantado, que geraria este resultado, foi cancelado. 1 indicador de resultado cancelado pois o produto Programa de formação continuada implementado teve seu escopo alterado, com ênfase na Educação a Distância (EAD). 1 indicador de resultado cancelado pois o produto Programa de formação continuada implementado teve seu escopo alterado, com ênfase na capacitação apenas de servidores da SEFAZ. 2 indicadores de resultados relacionados à redução de custos operacionais foram cancelados devido ao cancelamento dos produtos relacionados à melhoria da eficiência da gestão tributária. 1 indicador foi cancelado devido à exclusão do produto Modelo de comunicação institucional com portal do governo implementado

Estado	# Indicadores de resultados cancelados	# Indicadores de produtos cancelados	Explicação
			16 indicadores de produto cancelados devido à atualização do projeto
São Paulo	2	1	2 indicadores de resultados cancelados O Mutuário mudou a metodologia de apuração e por isto o indicador foi excluído do projeto. 1 indicador de produto descontinuado sem razão apresentada.
Sergipe	-	-	Não houve indicadores de resultados ou indicadores de produtos cancelados.
Tocantins	1	-	O indicador de resultado Percentual de contratos de dívida pública monitorados pelo sistema foi cancelado, pois o sistema de gestão da dívida pública não foi efetivamente implementado. Por isso, o indicador foi cancelado.

O [Anexo Opcional VIII – Matriz de resultados na aprovação, missão de arranque e ao final](#) apresenta os ajustes realizados na matriz de resultados e o [Anexo Obrigatório II - Mudanças na Matriz de Resultados](#) discute as razões por trás das mudanças em cada indicador. Em geral, as mudanças permitiram identificar os fatores que influenciaram o desenho da operação. Esses fatores foram identificados na análise prévia e na extensão das 23 operações e tiveram a relevância confirmada. Destacam-se, contudo, as seguintes razões:

- **A vontade política é necessária para manter o projeto original.** Alguns estados enfrentaram mudanças nas prioridades políticas, o que implicou em mudanças de produtos ou metas. Por exemplo, o Rio de Janeiro decidiu substituir 21 produtos pequenos para poder priorizar dois grandes produtos: a implantação do SPED/NF-e e o novo SIAF. Ao final a alteração trouxe resultados significativos com os produtos selecionados.
- **O projeto é afetado por outros órgãos diretivos.** Por exemplo, Mato Grosso do Sul teve uma mudança na meta de um indicador devido a mudanças na unidade de medida. A mudança foi devido a uma mudança no nível nacional do Projeto Nacional de Cadastro Sincronizado pela REDESIM. Pernambuco teve a inativação de um produto que envolvia decisão judicial, a qual não foi publicada dentro do tempo inicialmente planejado. O Maranhão substituiu alguns produtos que estavam fora da responsabilidade da SEFAZ (na Secretaria de Planejamento).
- **A implementação envolve um processo de aprendizagem, o que torna desejável fazer ajustes para inovar.** Por exemplo, no Rio de Janeiro, a equipe de tecnologia da informação (TI) encontrou uma maneira mais eficiente de desenvolver *software* alvo.

As alterações nos produtos, ocorridas durante a execução dos projetos individuais, não afetaram a lógica vertical nem o cumprimento dos objetivos desses projetos. Nesse sentido, um aprendizado importante, em decorrência das mudanças realizadas, é que o desenho e a execução de projetos devem permitir flexibilidade para ajustar produtos específicos, mas também devem ser claros sobre os impactos da eliminação de produtos emblemáticos que possam afetar a realização dos objetivos do projeto. No caso do PROFISCO, a obrigatoriedade de inclusão de produtos emblemáticos específicos (como o SPED), associada à coordenação interestadual promovida pelo Comitê de Gestão Tributária (COGEF), foram fundamentais para o alcance dos objetivos.

A conclusão geral de relevância, na avaliação da equipe, de acordo com a Tabela a seguir, é que os 23 projetos foram excelentes em todos os 3 requisitos da categoria.

**Tabela 7. Resumo da avaliação da relevância dos 23 projetos**

<b>Estado</b>	<b>Número do Projeto</b>	<b>Contribuição as políticas do País</b>	<b>Contribuição as políticas do Banco</b>	<b>Lógica vertical</b>	<b>Classificação</b>
Ceará	BR-L1174	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Para	BR-L1093	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Rio Grande do Norte	BR-L1207	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Pernambuco	BR-L1165	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Santa Catarina	BR-L1206	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Paraíba	BR-L1208	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Minas Gerais	BR-L1236	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Maranhão	BR-L1202	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Rio de Janeiro	BR-L1239	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Piauí	BR-L1238	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Mato Grosso	BR-L1234	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Mato Grosso do Sul	BR-L1235	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
São Paulo	BR-L1268	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Rondônia	BR-L1240	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Rio Grande do Sul	BR-L1251	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Sergipe	BR-L1254	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Tocantins	BR-L1255	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Goiás	BR-L1233	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Bahia	BR-L1319	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Alagoas	BR-L1230	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Distrito Federal	BR-L1250	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Paraná	BR-L1237	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente
Espírito Santo	BR-L1205	Completamente alinhado	Completamente alinhado	Forte	Excelente

## **II.2 Efetividade**

### **a. Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Projeto**

Os 23 projetos avaliados neste PCR tiveram como objetivo geral melhorar a eficiência e transparência da gestão fiscal. Os objetivos específicos comuns aos 23 projetos foram: (i) aumentar a receita própria do estado; (ii) aumentar a eficiência e eficácia do gasto público; e (iii)

prestar melhores serviços aos cidadãos. O [Anexo Obrigatório II - Mudanças na Matriz de Resultados](#) lista os objetivos específicos de cada operação. Todos os projetos incluíram 4 componentes comuns em seu desenho.

A **Tabela 8** consolida o número de indicadores de resultados e produtos associados a cada um dos 4 componentes dos 15 projetos com cada um dos 3 objetivos específicos, além de listar os indicadores de resultados, suas metas e o nível de realização. O [Anexo Obrigatório II - Mudanças na Matriz de Resultados](#) também lista os 166 indicadores de resultados e mudanças na matriz de resultados.

#### **b. Resultados Alcançados**

Para fins de avaliação, os 23 projetos contemplaram um total de 241 metas específicas definidas por seus respectivos 241 indicadores de resultados. A **Tabela 8** apresenta o número de indicadores e o alcance para os indicadores de resultado e de produto em cada estado. Em relação ao Objetivo Específico I – Incrementar a receita própria do Estado, foram estabelecidos 102 indicadores de resultado e o alcance médio foi de 85,55%. Vinculado a esse objetivo estavam 192 indicadores de produto e o alcance médio foi de 97,35%. Por sua vez, ao objetivo Específico II – Aumentar a eficiência e a eficácia e melhorar o controle do gasto público foram estabelecidos 52 indicadores de resultado e o alcance médio foi de 72,61%. Associado a esse Objetivo Específico estavam relacionados 111 indicadores de produto e o alcance médio foi de 93,09%. Em relação ao Objetivo Específico III – Prover melhores serviços ao cidadão, verifica-se que existem 81 Indicadores de Resultado e o alcance médio foi de 78,0%. Relacionado a esse objetivo estavam 179 indicadores de produto, cujo resultado médio foi de 93,62%. Por fim, relacionado ao Objetivo Específico IV – Melhorar os instrumentos de planejamento estratégico estavam associados seis indicadores de resultado com alcance médio de 91,67%. Foram identificados nove indicadores de produto com alcance de 97,17%. Os detalhes das Matrizes de Resultados podem ser encontrados no [Anexo Opcional VIII – Matriz de resultados na aprovação, missão de arranque e ao final](#). O [Anexo Obrigatório II - Mudanças na Matriz de Resultados](#) apresenta a evolução dos indicadores de resultado.

A tabela a seguir apresenta o resumo do desempenho dos 23 projetos, para os quais, foram estabelecidos 241 indicadores de resultado e 491 indicadores de produto. Em relação aos indicadores de resultado destaca-se que 211 obtiveram avanços com atribuições, o que representa 87,6% dos indicadores. A média alcançada foi de 80,13%, demonstrando a consistência dos avanços dos projetos implementados.

Dos 23 projetos analisados, três obtiveram médias de 100%, 8 obtiveram médias na faixa de 80-99% e outros 10 projetos obtiveram médias na faixa de 51-79% e dois projetos obtiveram média entre 0-50%.

Em relação aos indicadores de produto, verifica-se que foram previstos 491 indicadores para os 23 projetos, com uma nota média de avanço de 93,94%. Ademais, 7 projetos alcançaram 100% das metas estabelecidas, 14 obtiveram médias entre 80-99% e dois obtiveram médias entre 51-79%.

**Tabela 8. Resumo do Desempenho dos 23 Projetos<sup>36</sup>**

Objetivos Específicos	Número de Indicadores de Resultados	Média de % de Alcance	Indicadores com Atribuição	Número de Indicadores de Produtos	% Média de Alcance
<b>Resumo por Estado</b>					
Ceará	10	59,33	10	19	97,62
Pará	5	87,50	5	19	96,87
Rio Grande do Norte	9	76,67	9	18	100,00
Pernambuco	14	65,00	14	45	92,73
Paraíba	17	76,33	15	22	100,00
Minas Gerais	20	99,67	20	22	96,67
Maranhão	10	61,67	7	24	91,00
Rio de Janeiro	10	75,56	10	10	100,00
Piauí	20	77,15	20	26	94,00
Mato Grosso	15	99,67	15	24	100,00
Mato Grosso do Sul	9	75,00	9	20	100,00
São Paulo	12	86,67	10	43	88,08
Rondônia	9	89,00	8	15	79,33
Rio Grande do Sul	10	89,00	9	28	100,00
Sergipe	6	75,00	5	12	97,17
Tocantins	7	44,57	3	22	88,12
Goiás	5	92,75	5	13	70,25
Bahia	5	100,00	5	31	95,64
Alagoas	7	92,00	7	7	100,00
Distrito Federal	5	100,00	5	23	93,52
Paraná	5	100,00	5	10	99,40
Espírito Santo	10	71,67	6	15	83,33
<b>Total / Média 24 Estados</b>	<b>241</b>	<b>80,13</b>	<b>211</b>	<b>491</b>	<b>93,94</b>

Fonte: Cálculos próprios com base no Sistema de Convergência

É importante mencionar que, dos 21 projetos avaliados com as novas guias de PCR, três obtiveram a classificação Altamente bem-sucedida (Excelente), 7 obtiveram a classificação Bem-sucedida (Exitoso) e nove alcançaram a classificação de Parcialmente bem-sucedida (Parcialmente exitoso) e dois Parcialmente Malsucedida. Portanto, 47,6% dos projetos foram classificados em Altamente bem-sucedida ou Bem-sucedida.

Os casos dos outros 11 projetos classificados com efetividade parcialmente bem-sucedido e/ou parcialmente Malsucedido são explicados pelo cancelamento/inativação ou não conformidade de produtos que estavam associados a resultados específicos. Embora os resultados de alguns produtos tenham sido inativados no sistema Convergência, de acordo com as regras das diretrizes do PCR 2018, alguns desses resultados continuaram a contar para o cálculo da classificação, pois essa inativação ocorreu após o plano inicial (Missão de Arranque). Uma importante lição aprendida com a execução do PROFISCO refere-se a importância de ser seletivo na escolha de indicadores de resultados durante a preparação das operações, definindo indicadores que possam ser medidos ao final do projeto e que não dependam de apenas um produto para serem alcançados. Isso já está sendo feito na preparação das operações da linha PROFISCO II. A evidência pode ser verificada através do alto grau de realização na implementação dos produtos. Da mesma forma, explicações sobre os indicadores eliminados podem ser obtidas no [Anexo Obrigatório II - Mudanças na Matriz de Resultados](#).

<sup>36</sup> Por solicitação do Secretaria de Estado de Fazenda de Santa Catarina, a informação contida neste parágrafo não será divulgada. A não-divulgação desta informação está em conformidade com a exceção de divulgação "Informação Específica dos Países" contemplada no parágrafo 4.1 "i" da Política de Acesso à Informação do Banco.

### c. Análise Contrafactual

Não estava previsto na concepção original dos projetos individuais realizar uma avaliação de impacto para quantificar a contribuição dos projetos para os indicadores de resultados. Nesse sentido, na ausência de informações que nos permitissem determinar a atribuição, revisamos evidências de avaliações de produtos emblemáticos em contextos semelhantes. Também discutimos sua aplicabilidade ao contexto brasileiro. Por fim, foram comparados os impactos da arrecadação do ICMS nos 23 projetos que concluíram o PROFISCO I, agrupando-os por data de início de execução, e demonstrando que quanto mais tempo de tratamento foram submetidos os estados pelo PROFISCO I, melhores foram os resultados alcançados em relação aos projetos com menor tempo de tratamento. Nesse sentido, as médias do aumento da arrecadação do ICMS foram calculadas a partir do segundo ano de execução de cada um dos 23 projetos individuais tratados, até o ano de 2017. Em vista disso, as informações apresentadas a seguir reforçam os resultados da metodologia utilizada com explicações e evidências da contribuição dos produtos emblemáticos para a obtenção de resultados.

**PEM1. SPED / Nota fiscal eletrônica na cobrança.** Os mecanismos teóricos da fatura eletrônica preveem uma relação positiva entre a fatura e a cobrança. A nota fiscal eletrônica mecanizou o fluxo de informações entre os contribuintes e o Estado. Por conseguinte, o aumento de informações ao Estado afetou a arrecadação na medida em que o contribuinte percebeu uma mudança na probabilidade de ser penalizado por subnotificação (*Becker, 1968, Allingham e Sandmo, 1972*). Evidências de outros países indicam que a magnitude das mudanças depende do contexto. A saber, *Templado e Artana (2018)*, analisaram a introdução da fatura eletrônica na Argentina com uma análise *ex-post* baseada na diferença. Essa análise indicou que a faturação eletrônica possivelmente gerou um aumento a partir de 0 em um ano após a sua implementação, até 10% quatro anos depois. Por outro lado, *Bérgolo et al., (2018)* analisou a fatura eletrônica no Uruguai com um modelo de diferenças em diferenças e estimaram um impacto de quase 4% seis meses após sua introdução. Por outro lado, *Ramírez Alvarez et al., (2018)* analisaram o efeito da fatura eletrônica no Equador utilizando também o modelo de diferenças em diferenças e estimaram um impacto de 18% após dois anos de implementação. *Fontes et al. (2016)* analisaram, por meio de um modelo de diferenças em diferenças, o impacto da fatura eletrônica no México e estimaram um aumento de 6,5% e 6,6% no imposto de renda para pessoas jurídicas para os anos de 2014 e 2015. *Barreix e Zambrano (2018)*, analisando os resultados de impacto da nota fiscal eletrônica nesses países, concluíram que esses aumentos são explicados pelo fato de a nota fiscal eletrônica gera diversos efeitos como: (i) melhoria no controle das administrações tributárias com a melhoria da rastreabilidade das transações; (ii) aumento na percepção de risco nos contribuintes, pelo menos no início da implementação, pois ao reportar eletronicamente eles assumem que aumenta a possibilidade de detecção de fraudes; e (iii) estímulo aos contribuintes na transparência das declarações.

Além disso, concluem que a evidência empírica mostra efeitos positivos sobre a receita com a implementação da nota fiscal eletrônica, que é, na opinião deles, uma contribuição da América Latina para o processo global de transparência tributária e um instrumento com enorme potencial para combater a evasão e incentivar o cumprimento voluntário.

*Hernández e Robalina (2018)* também discutiram as evidências na região e concluíram que os efeitos variam de acordo com o prazo. Enquanto aumentos claros são vistos no curto prazo, a magnitude do impacto diminui ao longo do tempo. Os autores observaram que os efeitos são maiores nas atividades em que há maior probabilidade de serem informadas pelos agentes com os quais o contribuinte interage e que a taxa de crescimento econômico não é determinante na eficácia da fatura eletrônica.

*Santos et al.* (2015) avaliaram o Programa Nota Fiscal no Estado de São Paulo com um modelo de diferenças em diferenças, concluindo que a intervenção gerou impacto positivo e estatisticamente significativo na arrecadação real do Imposto sobre Operações Relacionadas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação Interestadual e Intermunicipal (ICMS), da ordem de R\$ 600 milhões, o que representa 12% da média arrecadada pelo estado após sua implantação até outubro de 2014.

Por fim, *Ribeiro, Virginia* (2016), analisando o impacto da NF-e na arrecadação de ICMS dos estados do Brasil, e utilizando um modelo de dados transversal e séries temporais, concluiu que a implantação da NF-e produziu um aumento médio de mais de 25% na arrecadação de ICMS nos estados brasileiros.

**PEM1. SPED Digitalização da contabilidade na eficiência da cobrança.** O SPED Contábil aumenta a eficácia e eficiência dos mecanismos de auditoria da administração tributária. O SPED contábil promove a padronização do exercício contábil, sua digitalização e o fluxo de informações entre as organizações. *Fernandez da Silva et al.*, (2012) realizaram uma análise em painel com efeitos aleatórios em uma amostra de 500 grandes empresas entre 2004 e 2009 no Brasil e concluíram que o SPED contábil está positivamente correlacionado com maior declaração por parte das empresas. *MacKinsey* (2014), em uma análise da evolução da informalidade do emprego no Brasil, concluiu que o país teve uma das reduções mais pronunciadas em nível global no indicador. Entre os fatores que tiveram impacto relevante contra as práticas informais, ele identificou a NF-e e o SPED, o que aumentou a probabilidade de identificação de evasão fiscal. Além disso, embora não seja um estudo que permita atribuição causal, *Urquía Grande et al.* (2011) encontraram nas Pequenas e Médias Empresas (PMEs) espanholas que utilizavam Sistemas de Informação Contábil (SIA) para gestão fiscal e bancária, uma relação positiva entre o uso desses sistemas e a melhoria de seu desempenho e produtividade.

**PEM2. Controle de mercadorias em trânsito na coleta.** A simplificação do processamento administrativo nas transações comerciais pode ter efeitos positivos importantes nas exportações das empresas e seus países e na receita. Especificamente, *Carballo et al.* (2016) estimaram, utilizando o método de variáveis instrumentais, que as importações são reduzidas em 2,4% quando há um aumento de 10% no tempo gasto nos processos portuários e alfandegários.

**PEM3. Sistema Integrado de Administração Financeira.** Não há evidências rigorosas sobre os efeitos do SIAF na eficiência da gestão financeira ou na eficácia ou eficiência dos gastos. No entanto, existem estudos de caso que documentam seus benefícios (por exemplo, *Parwez*, 2017 para Bengala Ocidental e *Wainaina*, 2012 para o Quênia). *Fridman* (2012) analisou a implementação desse sistema em 18 países e concluiu que os benefícios estão associados à capacidade das ferramentas de promover a transparência fiscal. Ressaltou ainda a importância do SIAF como sistema operacional integrador para outros sistemas que utilizam a contabilidade pública como instrumento de integração. Por outro lado, *Barros* (2012) documentou as experiências na Nicarágua, Peru e Chile e concluiu que os sistemas trouxeram melhorias funcionais.

**PEM4. Serviços de assistência ao contribuinte.** Há pouca evidência rigorosa sobre a prestação de serviços WEB aos cidadãos e a relação disso com o aumento da arrecadação. Um dos poucos estudos rigorosos é o estudo experimental de *Alm et al.*, (2010), nos Estados Unidos em que se constatou que uma melhoria nos serviços de assistência ao contribuinte, facilitando o cálculo dos seus impostos, reduziu a incerteza quanto aos valores a declarar e elevou em 5% o nível de cumprimento voluntário. Neste mesmo sentido, destaca-se o trabalho de Banco, *Carrasco e Dezolt*, 2021, que, avaliando o comportamento do contribuinte no Estado do Piauí, Brasil, verificou que a notificação de aviso melhorou o cumprimento da obrigação tributária em

21% e contribuiu efetivamente para o aumento da arrecadação de 39% naquele grupo. A bibliografia completa consta do [Anexo Opcional IX - Bibliografia](#).

**PEM5. Segurança de armazenamento e capacidade de informação na Administração Pública.** Há evidências de que a informação pode promover eficácia e eficiência na administração pública. Um exemplo da importância do fluxo de informações na administração pública é o estudo de *Banerjee et al.* (2007). Os autores exploram o efeito do uso de um sistema de gerenciamento eletrônico em um programa federal na Índia e, com base em uma avaliação experimental, descobriram que permitir o fluxo de informações do governo central diretamente para o beneficiário reduziu os custos administrativos em 25%. Outro exemplo da importância do uso da informação na administração pública é o estudo de *Bandiera et al.*, (2009) e *Lewis-Faupel et al.*, (2011) concluem que uma melhor disponibilidade de informações nos processos de compra levou a melhores preços de aquisição e melhorias de qualidade na Índia e na Itália. Ambos os estudos são baseados em evidências experimentais. Por fim, na gestão de pessoal, *Dhaliwal e Hanna* (2014), na Índia, encontraram melhores informações sobre a assistência ao funcionário público e melhorias na qualidade dos serviços públicos. Essa evidência justifica investimentos para garantir a capacidade de armazenamento de informações com segurança.

O PROFISCO, implantado de forma paulatina por 23 das 27 unidades da federação, foi idealizado para solucionar o problema da ausência de infraestrutura e de capacidade para processar e analisar a informação proveniente das transações respaldadas pela NF-e e pela Escrituração Fiscal Digital (EFD) ao financiar, entre outras coisas, infraestrutura para a recepção digitalizada dos documentos e para a estruturação de bases de dados e a criação de capacidade analítica e inteligência fiscal.

Em abril de 2022, *Mac Dowell*, et al.<sup>37</sup> publicaram um estudo que avalia os resultados do Projeto de Modernização da Gestão Fiscal dos Estados (Profisco I), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, na arrecadação estadual, no número de empresas locais e remuneração de seus trabalhadores. Ressalta-se que, com a adesão à CCLIP, os estados deveriam implantar obrigatoriamente o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), o qual consistia em modernizar a forma de cumprimento das obrigações tributárias do contribuinte por meio da substituição dos documentos em papel pela versão exclusivamente eletrônica, validada pela certificação digital para a assinatura de documentos. O propósito do SPED era criar um modelo eletrônico de documentos e escrituração que simplificasse processos e melhorasse a integração e o compartilhamento nacional dos sistemas de informação fiscal dos estados e, como consequência, aumentasse os controles e a arrecadação estadual. O Profisco está intimamente relacionado com a implantação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), parte integrante do SPED, que substituiu a emissão do documento fiscal em papel<sup>38</sup>.

A NF-e e o Profisco permitiram à autoridade tributária fiscalizar praticamente em tempo real, identificar erros com maior celeridade, elaborar modelos de riscos, direcionar esforços na melhoria de qualidade da auditoria e reduzir custos operacionais e discrepâncias entre os valores reportados nas distintas fases da operação. Em resumo, a digitalização dos documentos fiscais reduziu os erros e aumentou a velocidade com que o fisco obtém a informação das transações, embora essa seja apenas uma das condições necessárias para um maior controle fiscal.

---

<sup>37</sup> Mac Dowell, Maria Cristina; Fritscher, André Martínez; Ferreira, Soraya Naffah; Gazel, Ricardo. **A modernização fiscal dos estados brasileiros e seu impacto arrecadatório e econômico: o caso do Profisco**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/modernizacao-fiscal-dos-estados-brasileiros-e-seu-impacto-arrecadatorio-e-economico-o-caso-do>

<sup>38</sup> A nota fiscal (NF) é o documento que registra as transações comerciais de bens e serviços entre vendedores e compradores para fins fiscais. O tributo mais importante do Brasil é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é do tipo valor agregado, cobrado sobre o consumo, e arrecadado pelos estados. A NF abrange também as obrigações tributárias relacionadas com o ICMS.



Assim, usando a técnica de diferenças em diferenças, com dados estaduais de frequência anual entre 2002 e 2019, os resultados indicaram que os estados que implantaram o PROFISCO tiveram, em média, arrecadação 11,7% maior que aqueles estados que não aderiram à CCLIP. Também se estimou o efeito complementar entre NF-e e Profisco, identificando que os dois programas tiveram impacto significativo nas variáveis estudadas. Isso reforça a ideia de que o Profisco outorgou ferramentas ao fisco para melhorar sua inteligência e capacidade analítica. Adicionalmente, o gap tributário dos estados em dois momentos do tempo, 2012 e 2019, teve uma redução de 32,2% para 26,8% da arrecadação, sustentando o mecanismo de transmissão de que o Profisco, junto à NF-e, contribuiu para fechar o espaço para erros involuntários e voluntários dos contribuintes nas suas declarações e, conseqüentemente, elevando a arrecadação.

Outro potencial efeito gerado pela simplificação do cumprimento tributário foi a diminuição dos custos relacionados com a burocracia e o tempo para elaboração, gestão, transporte e armazenagem das notas fiscais em papel. Por conseguinte, a transformação digital do documento permitiu a alocação de recursos a usos mais produtivos, como investimento ou contratação de pessoal dedicado a atividades mais substantivas e alinhadas com o tipo de serviço fornecido ou bens produzidos pela empresa. Com uma metodologia similar de diferenças em diferenças, conforme estudo supracitado, também se verificou que o Profisco pode ser relacionado a um aumento no número de unidades locais de empresas formais e nos salários médios de seus trabalhadores, respectivamente, de 1,7% e 3,4%. Similarmente ao caso das estimações de arrecadação, a variável Profisco continua sendo significativa e complementar à nota fiscal eletrônica.

Dessa forma, pode-se concluir que o PROFISCO I está relacionado a variações positivas na arrecadação tributária e em variáveis do mercado empresarial, somando-se à literatura de impactos da nota fiscal eletrônica e da modernização fiscal no Brasil e na região da América Latina. Em particular, um dos sucessos da CCLIP financiada pelo BID é a grande flexibilidade demonstrada para se adaptar às diferentes condições iniciais dos fiscos e da economia de cada estado e implantar soluções efetivas para resolver gargalos específicos das administrações tributárias e incrementar a arrecadação. Em nível estadual, a implantação do PROFISCO exigiu um investimento médio de 15 milhões de dólares, enquanto o retorno na arrecadação foi superior a 10%. Sobre um cenário contrafactual sem PROFISCO, isso equivale a algo em torno de 0,8% do PIB a cada ano. Os bons resultados alcançados pelo PROFISCO I resultaram em uma nova demanda de modernização da gestão fiscal (PROFISCO II), em processo de implantação. Dadas as evidências e as análises de atribuições sobre o próprio PROFISCO, *MacDowell et al. (2020)* e *Bando et al (2021)*, juntamente com outras evidências de projetos similares em contextos semelhantes e o momento dos resultados observados, concluíram que os resultados observados são atribuíveis aos projetos e que não houve outras intervenções governamentais ou outros doadores, mudanças de política, eventos naturais ou fatores de mercado que explicassem os resultados observados. Deve-se notar que os resultados são consistentes com as evidências sobre as quais a lógica do projeto citada na seção de relevância foi projetada.

#### **a. Resultados Não Previstos**

A equipe de PCR não identificou nenhum resultado imprevisto na execução dos 23 projetos avaliados.

### II.3 Eficiência

Os 23 projetos que fazem parte desta avaliação foram elaborados e aprovados no período 2008-2013. Nessa época, quase todos os projetos fiscais da Diretoria de Gestão Fiscal (IFD/FMM) utilizavam a modalidade de análise custo-benefício para estimar os benefícios econômico-financeiros dos projetos.

No momento do projeto, foram adicionados benefícios econômicos diretos para a sociedade e mudanças financeiras para o governo. No caso desses 23 projetos, a grande maioria dos benefícios foi estimada com base em premissas de aumento da arrecadação de ICMS, que pode ser considerado como um repasse de recursos da sociedade para o governo. Um indicador que quantificou os benefícios da operação do ponto de vista social foi a variação do custo por unidade monetária arrecadada<sup>39</sup>.

Com base nessa premissa, foram elaboradas 23 avaliações econômicas *ex-post* utilizando o resultado referente à diminuição do custo de arrecadação, com base no indicador custo da entidade arrecadadora (Secretaria de Finanças) por arrecadação do ICMS.

**Descrição da metodologia.** Existe uma extensa bibliografia sobre o valor acrescentado da utilização do indicador custo a recolher/total arrecadado para medir a eficiência e eficácia de uma administração tributária. Um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>4037</sup> mostra que a relação “custo de arrecadação” se tornou uma prática bastante comum, que serve como ferramenta de avaliação indireta da eficiência/eficácia da administração. O índice é calculado comparando os custos anuais de administração incorridos por um órgão fiscal com a arrecadação total do ano, e é frequentemente expresso como uma porcentagem ou como o custo de arrecadação de 100 unidades de arrecadação. A maioria dos órgãos da administração tributária publica esse índice para um determinado número de anos e, mantendo os demais parâmetros constantes, mudanças diacrônicas no índice refletiriam variações na eficiência e eficácia relativas. Tal fato decorre de o rácio a ser calculado a partir da comparação de fatores (nomeadamente, custos administrativos) relativamente aos seus resultados (nomeadamente, cobrança de impostos). As iniciativas que reduzem os custos relativos (melhorando a eficiência) ou que aumentam o nível de conformidade e cobrança (ou seja, melhorando a eficácia) influenciam o índice. Na prática, porém, há uma série de fatores que, embora influenciem a relação entre custo e arrecadação, não têm relação com a eficiência ou eficácia relativa. Esses fatores incluem: (i) variação diacrônica das alíquotas; (ii) mudanças macroeconômicas; (iii) despesas extraordinárias incorridas pelo órgão fiscal; e (iv) alterações na abrangência dos tributos arrecadados pelo órgão fiscal. É óbvio que qualquer análise das variações da tendência da razão ao longo do tempo deve atentar, na medida do possível, a esses fatores. Conforme já descrito, o [Anexo Opcional IX - Bibliografia](#) apresenta a bibliografia sobre a relação custo/cobrança das administrações fiscais e sobre os benefícios da Nota Fiscal Eletrônica.

**Atribuição de resultados.** Sem dúvida, o SPED foi o principal produto que contribuiu para o alcance dos resultados (o SPED foi um produto obrigatório nos 23 projetos avaliados neste PCR). O SPED permitiu que todas as informações contábeis e fiscais de uma empresa, antes registradas em livros, fossem mantidas em arquivos digitais padronizados. Ao mesmo tempo, criou um sistema que transmite informações em tempo real para a Receita Federal e para o Ministério da Fazenda. Para isso, foram criadas três grandes ferramentas: (i) NF-e; (ii) o SPED Fiscal (Escritura Fiscal Digital); e (iii) o SPED Contábil (Escritura Contábil Digital). Para reduzir o

<sup>39</sup> Metodologia foi utilizada no PCRI para a validação dos 7 primeiros projetos, tendo sido aprovada por OVE.

<sup>40</sup> OCDE (2008), página 86: <https://www.oecd.org/ctp/administration/46668703.pdf>

chamado "custo do Estado", o SPED trouxe diversos benefícios às empresas: (i) com a eliminação do papel das operações fiscais e contábeis, promoveu a redução de custos e a simplificação das obrigações acessórias, eliminando a necessidade de a empresa receber auditores fiscais em suas dependências; (ii) ao adequar seus procedimentos ao SPED, a empresa pode cumprir a legislação tributária de forma automática – eliminando a possibilidade de fraudes involuntárias – e passou a organizar suas informações contábeis de forma integrada – o que proporcionou melhor suporte à tomada de decisões e maior controle sobre a gestão empresarial; e (iii) ao mesmo tempo, o SPED fortaleceu o controle da auditoria e o combate à sonegação, com o aumento da produtividade e agilização do trabalho do auditor fiscal, facilitando a troca de informações entre os entes tributários e melhorando o processo.

Com relação aos prazos de execução, apenas os projetos do Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Paraná não tiveram prorrogação: 5 (cinco) Estados executaram os projetos em 5 anos; 9 (nove) Estados executaram em 6 anos; outros 6 (seis) Estados executaram em 7 anos e apenas 1 (um) Estado executou em 8 anos. O DF teve uma prorrogação de somente três meses. Esses atrasos são explicados pelos seguintes motivos:

- (i) Não há dúvida de que os prazos de execução dos projetos foram subestimados. Os prazos de execução dos projetos no Brasil são normalmente de 5 anos, mas os projetos do PROFISCO I foram previstos para apenas 4 anos, uma vez que, naquele momento, tanto os governos estaduais como o governo federal, pretendiam implantar as soluções previstas com muita agilidade;
- (ii) A pouca experiência das equipes executoras dos projetos, principalmente nos aspectos fiduciários relacionados às políticas de aquisições do Banco. Apesar de os estados já terem participado da execução do PNAFE, este programa foi executado de forma centralizada com uma única Unidade de Coordenação do Ministério da Fazenda, que executou a parte fiduciária do Distrito Federal e de todos os estados brasileiros;
- (iii) Os estados apresentaram dificuldades técnicas na elaboração dos termos de referência e nas especificações técnicas, principalmente para a contratação de consultorias para redesenho de processos e desenvolvimento de soluções informatizadas;
- (iv) No campo político ocorreram três eleições (2010, 2014, e 2018) durante a execução dos projetos nos níveis nacional e subnacional, causando atrasos na continuidade das ações e mudanças de prioridade na execução dos produtos dos projetos; e
- (v) A implantação de produtos inovadores nos projetos, tais como gestão da concorrência, modelo de atendimento ao contribuinte e novos modelos de fiscalização do estabelecimento e trânsito de mercadorias, demandaram mais tempo para seu amadurecimento e implementação.

O projeto do Rio Grande do Norte não precisou de extensão. A justificativa estava associada ao fato de que esse projeto concentrou 60% dos recursos do empréstimo em um único produto (Tecnologia da Informação). No que se refere ao projeto do estado de Minas Gerais, a particularidade se deu no sentido de vincular os desembolsos aos resultados. Ademais, para os projetos com valores entre US\$ 6,923 milhões e US\$ 10,0 milhões, o tempo médio de execução foi de 5 anos; de US\$ 10,625 milhões até US\$ 18,738 milhões, o tempo médio de execução foi de 6 anos; para os projetos com valores entre US\$ 22,192 milhões até 45,012 milhões, o tempo médio de execução foi de 5 anos; e, por fim, para os projetos com valores entre US\$ 50,000

milhões e US\$ 154,960 milhões, o tempo médio de execução foi de 7 anos. No geral o tempo médio de execução dos 23 projetos foi de 6 anos, o que também reforça o argumento de que projetos de fortalecimento institucional precisam de mais tempo.

Visando mitigar os problemas nos atrasos da execução, algumas medidas foram adotadas como criação de um grupo de trabalho COGEF para o apoio à execução, que culminou num Plano de Aceleração de Projetos. Esse plano identificava produtos comuns e frequentes e estabelecia medidas para o desenvolvimento de TdRs de forma conjunta ou o estudo compartilhado de soluções.

A tabela a seguir apresenta um resumo da análise econômica ex-post dos 23 estados. Os custos associados ao atraso na execução foram incorporados na análise econômica ex-post. O [Anexo Opcional X – Análise econômica por estado](#) e o [Anexo Opcional XI – Quadro de custos do projeto](#) incluem uma descrição detalhada dos custos e benefícios incluídos na análise por ano.

**Tabela 9. Resumo do Valor Presente Líquido e Taxa Interna de Retorno por Estado (R\$)<sup>4138</sup>**

Estado	Montante Investido	Valor Presente Líquido VPN (R\$)	Taxa Interna de Retorno (TIR) (%)	Análise de sensibilidade (cenário 1)	Análise de sensibilidade (cenário 2)
Ceará	50.000.000,00	ND	ND	ND	ND
Pará	14.000.000,00	86.654	104%	ND	ND
Minas Gerais	44.000.000,00	13.525.790	20%	ND	ND
Rio de Janeiro	22.300.000,00	25.898	36%	ND	ND
Mato Grosso do Sul	13.333.000,00	122.697	13%	ND	ND
Piauí	18.738.000,00	5.441.949	49%	ND	ND
Maranhão	18.365.000,00	1.400.586	43%	ND	ND
Pernambuco	22.192.000,00	5.040.756	39%	ND	ND
Rio Grande do Norte	8.350.000,00	473.783	42%	ND	ND
Santa Catarina	45.000.000,00	10.511.677,50	106%	41%	17%
Paraíba	8.757.221,00	7.196.160,46	186%	125%	92%
Mato Grosso	18.032.000,00	11.106.101,41	159%	125%	79%
São Paulo	154.960.000,00	41.636.588,11	108%	56%	27%
Rondônia	6.923.000,00	1.270.149,76	47%	22%	16%
Rio Grande do Sul	68.151.983,00	12.235.156,72	114%	30%	15%
Sergipe	7.959.000,00	3.002.182,47	155%	82%	51%
Tocantins	45.012.000,00	31.293.384,10	153%	69%	28%
Goiás	12.897.000,00	631.128,28	87%	24%	ND
Bahia	50.300.000,00	17.218.925,09	86%	52%	50%
Alagoas	10.000.000,00	975.186,47	44%	10%	17%
Distrito Federal	31.071.111,56	5.562.502	99%	41,4	ND
Paraná	10.625.000,00	8.336.393,88	71%	68%	30%
Espírito Santo	24.435.000,00	826.449,79	42,50%	5,40%	13,20%

Todos os projetos que realizaram análise econômica *ex post* apresentaram Taxa Interna de Retorno por Estado (TIR) acima de 12% e 11 projetos apresentaram TIR acima de 50%. Em 4 das 23 operações, não foram realizadas as avaliações econômicas *ex-post*. Todos os projetos apresentaram Taxa Interna de Retorno (TIR) positiva acima de 12% e Valor Presente Líquido (VPL) positivo, o que justifica o investimento realizado.

**Análise de sensibilidade.** No cenário 1, considerou-se uma redução da atribuição de melhorias de 50% nos anos 3, 4, 5 e 6 do projeto para 25% nos anos 3 e 4; 33% no ano 5 e 50% no ano 6.

<sup>41</sup> Somente foram elaboradas análises de sensibilidade para os projetos avaliados neste documento, ou seja, para os 14 últimos projetos. Destaca-se que não foram elaboradas as análises do segundo cenário para os projetos do Distrito Federal e do Estado de Goiás, pois a sua execução não ultrapassou cinco anos.

A TIR é de 51,6% em 2019. No cenário 2, considerou-se que, devido ao atraso na execução de cada programa, os benefícios são atribuídos apenas a partir do ano 4, com 25% no ano 4; 33% no ano 5 e 50% no ano 6. Com isso, a TIR é de 49,7% no ano 2019.

**Conclusão:** Todos os projetos que realizaram análise econômica *ex post* apresentaram Taxa Interna de Retorno por Estado (TIR) acima de 12% e 11 projetos apresentaram TIR acima de 50%. Em 4, das 23 operações, não foram realizadas as avaliações econômicas *ex-post*. Todos os projetos apresentaram Taxa Interna de Retorno (TIR) positiva acima de 12% e Valor Presente Líquido (VPL) positivo, o que justifica o investimento realizado.

## **II.4 Sustentabilidade**

### **a. Aspectos Gerais de Sustentabilidade**

Com base nas seções de sustentabilidade dos relatórios finais dos 23 projetos, bem como nos riscos identificados nos respectivos Documentos de Proposta de Empréstimo (PODs), foi feito um resumo dos principais riscos que podem deteriorar a sustentabilidade dos resultados dos projetos, considerando os seguintes fatores: (i) impactos macroeconômicos; (ii) capacidade institucional insuficiente; (iii) mudanças políticas; (iv) descontinuidade de modelos de gestão inovadores; (v) recursos insuficientes para melhorar ou manter sistemas e equipamentos de Tecnologia da Informação; (vi) descontinuação dos programas de treinamento; e (vii) descontinuação dos modelos de gestão de recursos humanos baseados na concorrência.

Apesar dos riscos identificados nos PODs terem sido considerados neste diagnóstico, é importante mencionar que a grande maioria deles foram orientados para possíveis riscos na execução dos projetos. A seção de sustentabilidade deste PCR trata principalmente dos riscos que podem se materializar após a conclusão dos 23 projetos.

#### **1. Impactos macroeconômicos**

Sabe-se que o Brasil vem passando por uma grande crise econômica e fiscal com sucessivas quedas do PIB, déficits fiscais expressivos, redução dos níveis de investimento, aumento da dívida pública, tudo isso contribuindo para os altos níveis de desemprego no país. Esse contexto de baixo crescimento econômico gera efeitos negativos no desempenho fiscal dos Estados. Em 2016, houve uma piora do resultado primário agregado dos Estados, passando de um superávit de R\$ 886.000.000, em 2015, para um déficit de R\$ 2.010.000.000, em 2016 (STN, 2017). O resultado ocorreu devido ao crescimento mais acentuado das despesas correntes em relação ao aumento das receitas tributárias. Apesar de em 2017 ter havido uma recuperação do PIB de cerca de 1%, acompanhada de uma queda da inflação para 2%, bem como os juros terem diminuído para níveis históricos, os níveis de desemprego continuaram a aumentar em todo o país ([FMI Artigo IV 2017](#)).

Como o cenário político do país é extremamente complicado, desde 2018, não foi possível realizar reformas mais complexas para manter a tendência de crescimento econômico necessária, por exemplo, para reduzir o déficit da Previdência Social. Essas reformas exigem um enorme esforço de coalizão política, que o país está longe de contemplar. Outro problema importante é a deterioração da segurança pública em todo o país, onde os estados são os principais responsáveis por sua manutenção, mas não dispõem de recursos financeiros, nem de contingente policial suficiente para manter a segurança de forma aceitável. Não há dúvida de

que os projetos de fortalecimento institucional são um dos atenuantes dessas crises, porém suas ações seriam mais efetivas em um ambiente político e macroeconômico menos turbulento.

Apesar de uma possível deterioração macroeconômica, o fortalecimento dos mecanismos de arrecadação, gestão do gasto e administração será duradouro e relevante. Isso é especialmente pertinente em um contexto macroeconômico desfavorável. Entretanto esse fortalecimento pode ser afetado pela falta de manutenção devido aos recursos financeiros limitados. A conclusão é que existe um risco médio de que o desempenho macroeconômico do país continue se deteriorando, afetando negativamente os bons resultados alcançados pelos projetos.

## **2. Capacidade institucional insuficiente**

É importante conhecer as características dos recursos humanos que participaram da preparação e execução das 23 operações. Os funcionários públicos das 3 esferas de governo no Brasil são selecionados e contratados por meio de concurso público com alto padrão de aceitação. Em particular, quem implementa as atividades dos projetos da gestão fiscal com organizações internacionais são auditores, promotores, contadores e especialistas financeiros, todos com formação universitária, muitos com mestrado e outros com doutorado. Esses funcionários são altamente treinados, geralmente fazem parte de uma classe de servidores públicos de carreira com melhores salários, têm estabilidade institucional, além de aposentadoria compatível com sua remuneração. Além disso, alguns estados realizaram concursos públicos para contratação de pessoal nas áreas de arrecadação, tesouraria e gestão durante a implementação do PROFISCO I. A conclusão é que há um baixo risco de deterioração da capacidade institucional dos recursos humanos das secretarias, que afetem os resultados alcançados pelos projetos. No entanto, é preciso radarar e atentar para o processo de renovação do quadro de servidores, principalmente nos estados, onde grande parte da força de trabalho da gestão fiscal já está no topo da carreira ou atingiu o direito à aposentadoria. Em alguns estados, o último concurso público foi realizado há muitos anos.

## **3. Mudanças políticas**

Apesar de os secretários e seus assessores diretos (Tesouraria, Planejamento, Administração, Controladoria e Procurador) serem nomeados pelo Governador do Estado, os diretores técnicos das secretarias envolvidas em atividades técnicas são, em grande parte, funcionários de carreira indicados pelos secretários. Isso significa dizer que, quando ocorre uma mudança de governo, o corpo técnico dessas organizações não sofre grandes impactos negativos. Na maioria dos casos, os diretores mudam de endereço ou retornam às suas funções técnicas. Prova disso é que muitos técnicos que estiveram envolvidos com o PROFISCO I já tinham experiência com o PNAFE (1997-2007). Isso reduz significativamente os riscos de deterioração dos resultados alcançados pelos projetos. Ressalta-se que esse fator tem um impacto maior quando um projeto está sendo executado. Sabe-se que, em qualquer país, quando ocorre uma mudança de governo, as ações de implementação de um projeto podem atrasar, ou serem executadas de forma mais lenta do que o normal, até que a nova equipe conheça a dinâmica do projeto. A conclusão é que as mudanças políticas não têm impacto significativo na deterioração dos resultados já alcançados pelos projetos.

## **4. Descontinuação de modelos de gestão inovadores**

Os projetos do PROFISCO I implantaram novos modelos de gestão, como, por exemplo, gestão por resultados, gestão estratégica, gestão de riscos e escritórios de projetos. São atividades que

demoram mais para serem institucionalizadas, seus resultados demoram para se materializar e exigem muito trabalho para manter as informações atualizadas. O risco de descontinuidade pode ocorrer independentemente de haver ou não mudança na gestão, basta que se dê menos ênfase a essas atividades e elas podem ser descontinuadas ou não ser uma prioridade maior para a gestão. A conclusão é que há um risco médio de que esses resultados possam se deteriorar. Esse risco foi substancialmente mitigado em alguns estados (AL, BA, DF, ES, GO, MT, MS, MA, PR, PE, RO, RS, RN, SE, SP, TO) que possuem alto nível de maturidade na gestão fiscal, com sistema de planejamento estratégico institucionalizado, cultura de gestão por resultados, escritório de projetos, escritório de processos e sistema de *Compliance*, além de também possuírem novas atividades financiadas no âmbito do PROFISCO II, que visam consolidar os esforços de implementação desses modelos inovadores.

## **5. Recursos insuficientes para melhorar ou manter sistemas e equipamentos de Tecnologia da Informação**

Este é um risco clássico de sustentabilidade que pode facilmente comprometer os resultados de um projeto. Os sistemas e equipamentos informatizados estão sempre sujeitos a manutenção e atualização. No caso de sistemas, alguns projetos contrataram empresas de consultoria para desenvolver aplicações informatizadas (sistemas), portanto, caso a transferência de conhecimento para os cientistas da computação locais não tenha sido feita de forma eficaz, sempre haverá uma dependência da empresa desenvolvedora para corrigir erros ou implementar melhorias. Os riscos de descontinuidade dos sistemas tributário e financeiro foram mitigados com a aquisição dos códigos fontes dos programas das empresas desenvolvedoras, ao mesmo tempo em que as secretarias de fazenda contratavam suas fábricas de software para desenvolvimento e manutenção dos sistemas. No caso dos equipamentos de TI, com a implantação do SPED, a necessidade de mais processamento e armazenamento aumentou exponencialmente. A NF-e, por exemplo, é um caso em que diariamente milhares de notas fiscais são emitidas, validadas e armazenadas nos bancos de dados das áreas financeiras. Caso não haja recursos disponíveis para aumentar o processamento e armazenamento, pode haver um colapso na infraestrutura tecnológica. Esse risco também está sendo mitigado por meio de ações financiadas no âmbito do PROFISCO II, que inclui a compra de servidores e dispositivos de armazenamento de dados. A conclusão é que há um risco médio de que os recursos não estejam disponíveis no longo prazo para manter os sistemas e equipamentos de TI.

## **6. Suspensão dos programas de treinamento**

Quase todos os projetos do PROFISCO I incluíram em suas atividades a implementação de programas de formação continuada, como foi o caso dos 23 projetos considerados nesta avaliação. Não há dúvida de que a ação é de extrema importância para a sustentabilidade dos níveis de qualidade das entidades; no entanto, são de difícil manutenção, principalmente pela questão de recursos humanos. Em geral, as secretarias de administração dos estados centralizam e são responsáveis pela gestão e formação de recursos humanos. Para mitigar esse risco, os estados ampliaram a utilização de ferramentas de Educação a Distância (EAD) nos processos de formação de funcionários da área fiscal, possibilitando a redução de custos operacionais e maior cobertura de pessoas. Da mesma forma, essas deficiências estão sendo reforçadas pelas ações do PROFISCO II, que podem mitigar, embora não resolvam a questão da sustentação de um programa de formação contínua. A conclusão é que o risco de os programas de treinamento não terem o nível de continuidade desejado é médio.



## 7. Descontinuação de modelos de recursos humanos por concorrência

Não há dúvida de que a maioria dos secretários de Estado remanejam e treinam sem conhecer com precisão o perfil do funcionário. As entidades reconhecem esta deficiência e solicitam cada vez mais apoios para poderem realizar a gestão de recursos humanos por competência, com vista a uma melhor utilização dos recursos humanos de acordo com os respetivos perfis. Aparentemente, a demanda é tão grande que não há risco de que essa atividade seja descontinuada no curto e médio prazo. Um contingente de 1.176 funcionários da SEFAZ/MA (cerca de 83% dos funcionários da SEFAZ) foi treinado de acordo com o modelo de gestão por competências. 100% dos servidores da SEFAZ/RJ tiveram suas competências mapeadas. Na SEFAZ/PE, 598 servidores (cerca de 50% dos servidores SEFAZ) tiveram seu perfil de competência identificado. Na SEFAZ/TO 13 unidades organizacionais tiveram o perfil de competências dos servidores mapeados. Assim como no PROFISCO I, todos os projetos do PROFISCO II já aprovados incluem ações para fortalecer as atividades de capacitação por competências e gestão por competência.

Cabe destacar que os riscos acima foram comuns a todos os projetos, tendo sido mitigados devido aos esforços empenhados pelos Estados e pelo Banco. Conforme explicado, o Banco forneceu aos Estados os subsídios técnicos para implementar o Programa, considerando tanto aspectos financeiros, técnicos e mesmo de equipe técnica. Os Estados, por sua vez, alocaram profissionais para compor as equipes do PROFISCO, fizeram as devidas alocações de recursos e criaram um ambiente colaborativo para o alcance dos resultados. No [Anexo Opcional XII - Sustentabilidade](#) são apresentadas as ações de sustentabilidade, tendo sido elaborada uma tabela de riscos e ações de mitigação para todos os resultados alcançados na CCLIP, para cada um dos 15 projetos para os quais a análise não havia sido feita anteriormente no relatório apresentado em 2018.

Em geral, os riscos apresentados nos PODs dos 23 projetos incluíram questões relacionadas: (i) a difícil situação macroeconômica e fiscal do país; (ii) a deficiências no desenvolvimento e implementação de produtos tecnológicos (desenvolvimento); (iii) as eleições ocorridas durante suas execuções (governança); e (iv) um possível baixo conhecimento das políticas do Banco (fiduciários). Todos esses riscos tiveram o impacto nos atrasos na execução do projeto. Pode-se dizer que os atrasos ocorreram devido a esses riscos, no entanto, o prazo de 4 anos atribuído para a execução dos projetos também contribuiu para a caracterização desses atrasos. A sessão IV. Conclusões e Recomendações apresenta uma série de recomendações sobre como mitigar possíveis atrasos para o PROFISCO II.

### b. Salvaguardas ambientais e sociais

Por suas características de fortalecimento institucional, todos os projetos foram classificados como C, de acordo com a Política OP-703 sobre Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas. Por esse motivo, não foi necessário desenvolver um plano para mitigar e monitorar o impacto ambiental dos projetos. Por outro lado, os projetos geraram impactos sociais positivos, destacando-se o fortalecimento das capacidades nacionais e setoriais ao longo da gestão de receitas e gastos públicos.

**Classificação de Sustentabilidade: Satisfatório.** Conforme apresentado, os riscos de projeto foram mitigados pelos mutuários, mesmo para aqueles que apresentaram um grau médio de probabilidade de ocorrência. Em relação ao risco macroeconômico, os Programas não possuem governança sobre os problemas políticos que o país está passando, mas a equipe de gestão dos projetos tem sido capaz de contornar quaisquer dificuldades inerentes a esse tema. Destaca-se



que, para cada um dos 15 projetos avaliados individualmente em relatório anexo a este PCR, foi elaborada uma tabela de riscos e ação de mitigação. Os riscos foram mitigados pelos mutuários conforme demonstrado em ambos os documentos e, ademais, foi desenvolvido, para todos os estados, o PROFISCO II, visando garantir a contribuição para a sustentabilidade das ações dos projetos. O PROFISCO II foi previsto visando mitigar os problemas de sustentabilidade identificados no PPROFISCO I e alcançar a maturidade necessária para sustentar as atividades de forma institucionalizada. Por fim, ressalta-se que os mutuários dispõem de fundos específicos para a administração tributária, garantindo recursos orçamentários e financeiros para a manutenção dos sistemas desenvolvidos.


### Classificação Geral:

Os 23 projetos sujeitos a este PCR apresentaram a classificação total listada a seguir.

**Tabela 1. Classificação Geral dos 23 projetos<sup>42</sup>**

Estados	Critérios Centrais				Total
	Relevância	Efetividade	Eficiência	Sustentabilidade	
Ceará	-	-	-	-	
Para	-	-	-	-	
Minas Gerais	Excelente	Satisfatório	Excelente	Satisfatório	Exitoso
Rio de Janeiro	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Mato Grosso do Sul	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Piauí	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Maranhão	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Pernambuco	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Rio Grande do Norte	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Excelente	Satisfatório	Parcialmente Exitoso
Paraíba	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente bem-sucedida
Mato Grosso	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedida
São Paulo	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedida
Rondônia	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedida
Rio Grande do Sul	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedida
Sergipe	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente bem-sucedida
Tocantins	Excelente	Insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente malsucedida
Goiás	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedida
Bahia	Excelente	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Altamente bem-sucedida
Alagoas	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Bem-sucedida
Distrito Federal	Excelente	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Altamente bem-sucedida
Paraná	Excelente	Excelente	Satisfatório	Satisfatório	Altamente bem-sucedida
Espírito Santo	Excelente	Parcialmente insatisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Parcialmente bem-sucedida

<sup>42</sup> Por solicitação do Secretária de Estado de Fazenda de Santa Catarina, a informação contida neste parágrafo não será divulgada. A não-divulgação desta informação está em conformidade com a exceção de divulgação "Informação Específica dos Países" contemplada no parágrafo 4.1 "i" da Política de Acesso à Informação do Banco.

<sup>43</sup>. Apesar de os resultados referentes a esses produtos terem sido inativados no sistema Convergência, de acordo com as regras das diretrizes do PCR 2018, esses resultados continuaram a contar para o cálculo da classificação<sup>44</sup>. Essa é uma importante lição aprendida com a execução do PROFISCO. Nesse sentido, é muito importante ser seletivo na seleção dos indicadores de resultado durante a preparação das operações, algo que já vem sendo feito com a preparação das operações da linha PROFISCO II.

Também é importante ressaltar que, segundo informações dos órgãos executores, não houve problemas relevantes (especialmente baixa capacidade institucional) na execução de nenhum dos 23 projetos que pudessem afetar o alcance das metas de resultados. A evidência pode ser verificada através do alto grau de realização na implementação dos produtos (média de 92,4%). As explicações sobre os indicadores cancelados podem ser obtidas no [Anexo Opcional III - Explicação sobre os indicadores de resultado não alcançados](#). É importante destacar a relevância de todos os projetos, que, na avaliação da equipe, foi excelente.

### **III. CRITÉRIOS NÃO ESSENCIAIS**

#### **III.1 Desempenho do Banco**

**Preparação:** Conforme observado nas diversas entrevistas realizadas pela equipe de elaboração do PCR, todas as autoridades envolvidas na preparação e execução dos 23 projetos foram unânimes em afirmar que o Banco criou todas as condições para que os projetos fossem executados corretamente, com supervisão adequada, garantindo que seus objetivos pudessem ser alcançados nos prazos estipulados e com qualidade.

**Execução:** Destaca-se que o Banco ofereceu suporte técnico, possibilitou intercâmbio de conhecimento, realizou monitoramento sistemático dos programas, contratou consultores para apoiar a execução e ainda fomentou a realização de eventos técnicos especializados.

Em relação à qualidade das ações e instrumentos do Banco, é importante destacar que o tema desenvolvido pelos programas (Modernização da Gestão Fiscal) é de alta prioridade para os estados e para o país. O objetivo da CCLIP foi promover a integração dos fiscos brasileiros e a modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial dos beneficiários, viabilizando a implantação do SPED, que incluiu a NF-e.

Todas as atividades de monitoramento e avaliação inicialmente planejadas foram implementadas. As atividades de monitoramento foram realizadas pelas unidades de coordenação de cada estado, em estreita coordenação com as equipes do Banco. Para as atividades de avaliação, foram contratados consultores especializados para apoiar o trabalho de campo. As missões de supervisão foram fundamentais para discutir eventos imprevistos que poderiam impactar o tempo de execução do projeto; bem como discutir os resultados das avaliações realizadas.

A conclusão, segundo avaliação de todos os órgãos executores, é que o desempenho do Banco foi altamente satisfatório.

---

<sup>43</sup> Por solicitação do Secretaria de Estado de Fazenda de Santa Catarina, a informação contida neste parágrafo não será divulgada. A não-divulgação desta informação está em conformidade com a exceção de divulgação "Informação Específica dos Países" contemplada no parágrafo 4.1 "i" da Política de Acesso à Informação do Banco.

<sup>44</sup> Os PCRs do Ceará e do Pará foram elaborados de acordo com o guia anterior, que contemplava critérios diferentes do atual, suas classificações foram, portanto, substancialmente melhores.

### III.2 Desempenho dos Mutuários

Para monitorar o programa, as Unidades de Coordenação de Projetos (UCPs) utilizaram os indicadores identificados nos seguintes documentos: (i) Matriz de Resultados; (ii) Plano de Execução do Programa; (iii) Arranjos de Monitoramento; (iv) Plano de Aquisições (PA); (v) Matrizes de Risco, Avaliação e Mitigação de Riscos do Programa; e (vi) Plano de Desembolso do Programa. O principal instrumento metodológico que agrupou tanto os indicadores de resultados quanto os indicadores de gestão do programa foi o PMR. Além disso, as unidades de coordenação forneceram os dados necessários para a administração do PMR, com base nas informações extraídas de seus sistemas de gestão.

O acompanhamento dos objetivos de cada programa ficou a cargo das UCPs de cada projeto. A estrutura básica da UCP era composta por funcionários permanentes do Estado, que incluíam: (i) um Coordenador Geral; (ii) um Coordenador Técnico; (iii) um Coordenador Administrativo-Financeiro; e (iv) um assistente técnico para monitoramento e avaliação.

Concluída a operação, foram realizadas avaliações *ex-post* de cada programa, com base em uma Análise de Custo-Benefício (ACB), utilizando as mesmas estimativas feitas pelas ACBs *ex-ante*. As avaliações determinaram que, em geral, os benefícios identificados durante a elaboração dos programas de fato ocorreram ao final de sua execução, demonstrando que as premissas utilizadas para as avaliações *ex-ante* foram mantidas durante a execução e que os dados utilizados foram adequados.

Tendo em vista a experiência anterior do PNAFE, o Banco reconheceu que os estados contam com um regime normativo e institucional sólido e transparente, com sistemas nacionais que permitem uma boa gestão dos processos administrativos, financeiros, de controle e aquisições. Assim, a Diretoria Executiva do Banco aprovou, para o PROFISCO, de forma inovadora, a flexibilização das regras fiduciárias<sup>45</sup>. Essa orientação permitiu que as entidades financiadas trabalhassem com seus próprios sistemas, fluxos e experiências, reduzindo o esforço de aprendizado e adaptação aos padrões do Banco. Além disso, possibilitou maior sustentabilidade das melhorias de processos ao final do financiamento e fortalecimento dos sistemas brasileiros. Essa experiência bem-sucedida reforçou a estratégia fiduciária do Banco para o Brasil, orientada para o uso progressivo e sustentável dos sistemas fiduciários do país nos três níveis de governo<sup>46</sup>.

Além disso, as aquisições de bens e serviços comuns financiados pelo Banco seguiram os procedimentos estabelecidos na legislação nacional, valendo-se dos órgãos executores, em especial, do sistema eletrônico de compras do Governo Federal (COMPRASNET) ou do Banco do Brasil. Para realizar os controles financeiros do projeto e emitir relatórios para o Banco, os órgãos executores utilizaram os dados extraídos de seus SIAFs. Alguns estados optaram por contratar empresas privadas de auditoria e outros optaram por ter seus projetos auditados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Por fim, cabe destacar que as reuniões periódicas com a COGEF, vinculada ao CONFAZ, para discutir questões técnicas e de execução de relevância para os estados, foram de extrema importância para a divulgação de novas experiências, bem como para a troca de informações

---

<sup>45</sup> A flexibilização envolveu o uso de regulamentações locais para aquisição de bens e, em alguns casos, obras. Mas também é verdade que, para as consultorias, as políticas continuaram sendo aplicáveis, o que repercutiu nos projetos na medida em que financiaram várias consultorias.

<sup>46</sup> Estratégia para Fortalecimento e Uso de Sistemas Nacionais (documento GN-2538), aprovada pela Diretoria Executiva do Banco em março de 2010.

sobre o acompanhamento e supervisão dos projetos. A COGEF é formada por representantes de todos os estados e do Ministério da Fazenda e foi criada pelo BID com o objetivo de coordenar e harmonizar os aspectos técnicos dos programas de modernização da gestão fiscal, promovendo e articulando o desenvolvimento da cooperação e integração entre os fiscos estaduais, bem como a troca de soluções, produtos, experiências e gestão do conhecimento. O [Anexo Opcional XIII – Desempenho do Mutuário](#) e o [Anexo Opcional XIV – Informação dos Mutuários](#) complementa as informações sobre os mutuários.

Conclui-se que o desempenho dos órgãos executores foi altamente satisfatório, resultado esse decorrente da alocação de equipes para as UCP's, priorização das ações do PROFISCO I internamente, envolvimento de os técnicos das casas, criação de sinergias internas positivas para aprimoramento e alocação de recursos orçamentários e financeiros para contrapartida.

#### **IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Na tabela a seguir são apresentadas as conclusões e recomendações aplicáveis aos 22 Estados e ao Distrito Federal. De modo geral, verifica-se que as lições apresentadas em 2018 se mantêm em grande parte nos 15 estados aos quais se agrega a esta análise, demonstrando sua relevância e pertinência para a preparação das operações no futuro e, de forma mais geral, no aprimoramento da política de melhoria da eficiência da arrecadação tributária, e na melhor gestão do gasto público, adquirindo-se mais eficiência e eficácia na gestão pública.

**Tabela 11**  
**Conclusões e Recomendações**

Conclusões	Recomendações
<b>Dimensão 1: Técnico-setorial</b>	
<b>Conclusão # 1</b> Foi identificada a falta de um instrumento para mapear os problemas na gestão fiscal por meio de ações abrangentes e para identificar as respectivas soluções inovadoras, considerando as melhores práticas nacionais e internacionais.	<b>Recomendação # 1</b> Utilização da metodologia de avaliação MD-GEFIS nos projetos. O Banco, juntamente com COGEF e CONFAZ, desenvolveu a metodologia de avaliação MD-GEFIS. A referida metodologia identifica e avalia a maturidade dos processos de gestão fiscal dos estados em 3 eixos (gestão fazendária e transparência fiscal; administração tributária e contencioso fiscal; administração financeira e gasto público), no qual cada eixo contempla 6 dimensões específicas. O MD-GEFIS já se consolidou como o principal instrumento de diagnóstico da maturidade dos processos da gestão fiscal, assim como o principal insumo para elaboração do PROFISCO II. Os resultados dessas aplicações devem ser usados como linha de base para monitorar e avaliar os processos e indicadores de desempenho dos novos projetos individuais.
<b>Conclusão # 2</b> No âmbito do PROFISCO I, o Banco celebrou 23 contratos de empréstimos com Estados e um com a União, por intermédio do Ministério da Economia. Entretanto, este último projeto enfrentou dificuldades para sua implementação, devido as suas características distintas daquelas dos Estados. Neste sentido, pode-se destacar a tipologia das ações que foram desenhadas para cada um dos entes federados. O enquadramento das ações e dos indicadores do projeto com a União eram específicas e distintas daquelas estabelecidas para os projetos com os Estados.	<b>Recomendação # 2</b> Na concepção de uma nova linha de crédito para a área fiscal, será importante estabelecer condições e diretrizes específicas para cada ente federado, ou seja, para a União, estados e municípios. Assim, a linha de crédito deverá abarcar ações específicas e indicadores próprios para cada um deste grupos.
<b>Conclusão # 3</b> Em 22, dos 23 projetos avaliados, os prazos estabelecidos para o desembolso e a execução dos projetos PROFISCO I (4 anos) exigiram prorrogações. Apenas 2 estados executaram dentro do período contratado (4 anos), sendo que 16 projetos foram executados no período de 6 a 8 anos.	<b>Recomendação # 3</b> Aumento no tempo de execução dos projetos futuros e antecipação dos principais termos de referência e especificações técnicas. No PROFISCO II este problema foi mitigado, sendo o tempo de execução aumentado de 4 para 5 anos. Adicionalmente, foi adotada a prática de antecipar a elaboração dos principais termos de referência e especificações técnicas.

Conclusões	Recomendações
<p><b>Conclusão # 4</b> Os 23 projetos estaduais, em geral, contemplaram um número excessivo de resultados e produtos (220 indicadores de resultado e 481 indicadores de produto, o que representa uma média de 9 resultados e 19 produtos por projeto). Esse número excessivo de indicadores dificultou a execução e o alcance das metas planejadas. Alguns indicadores foram cancelados/inativados devido a mudanças nas prioridades dos produtos que estavam associados e outros e não puderam ser medidos até o final dos projetos. Além disso, muitos indicadores não tinham uma linha de base no momento da preparação do projeto.</p>	<p><b>Recomendação # 4</b> Adequar a seleção dos indicadores de resultados das operações em projetos futuros. Essa prática já foi realizada em preparação para as operações da linha PROFISCO II. O instrumento MD-GEFIS, que está sendo utilizado no PROFISCO II, vem subsidiando a definição das linhas de base dos indicadores. Além disso, é importante garantir que os indicadores com os quais se propõe medir os resultados do projeto possam ser medidos até o final do projeto, bem como que o alcance de um resultado não dependa exclusivamente da implementação de um único produto. Para o PROFISCO II, adotou-se a utilização de basicamente 3 indicadores de resultados, referentes aos 3 objetivos específicos, os quais estão associados a um número significativo de produtos para garantir seu alcance, caso um produto não seja implementado.</p>
<p><b>Conclusão # 5</b> Alguns dos indicadores de resultado estabelecidos aos projetos do PROFISCO I tiveram alcances parciais, pois foram impactados por externalidades e/ou foram concebidos sem observar alguns dos prazos de maturação necessária das ações implementadas. Por isto, algumas medições realizadas ao final do projeto não refletiram efetivamente os resultados originalmente esperados.</p>	<p><b>Recomendação # 5</b> Em projetos futuros, os indicadores devem considerar os prazos de maturação necessária das ações implementadas, a fim de assegurar os resultados esperados. Logo, para uma futura linha de crédito é importante conceber indicadores padronizados, como no PROFISCO II, atentando-se para que os resultados não sejam impactados por externalidades e que estejam inseridos no espectro de governabilidade dos respectivos projetos.</p>
<p><b>Conclusão # 6</b> Originalmente, os Projetos da CCLIP PROFISCO I não dispunham de indicadores de impacto, sendo que em alguns casos foram incorporados durante a sua execução. Entretanto, não foram previstos recursos e nem procedimentos adequados para mensuração destes indicadores e, conseqüentemente, dos impactos decorrentes das ações dos projetos. Ademais, a cultura da avaliação ainda é incipiente no Brasil, sendo necessário fomentá-la a fim de assegurar avaliações consistentes da implementação de políticas públicas.</p>	<p><b>Recomendação # 6</b> Estabelecer mecanismos para incorporação de indicadores de impacto e de metodologias adequadas para a sua avaliação. Deve-se buscar mensurar os impactos que os Projetos PROFISCOS trazem para a gestão fiscal dos entes federados. Além de prover os mecanismos adequados, será necessário prover o suporte técnico para que as ações sejam implementadas. Ademais, faz-se necessário estabelecer mecanismos de capacitação e difusão desse tema, a fim de contribuir para a sua incorporação na cultura da gestão pública.</p>

<b>Dimensão 2: Organizacional e Administrativa</b>	
<b>Conclusões</b>	<b>Recomendações</b>
<b>Conclusão # 7</b> Entre os fatores que contribuíram para agilizar a execução dos projetos e economizar recursos pode-se citar a troca de experiências entre estados que desenvolveram produtos similares e as visitas técnicas realizadas, também entre estados, para conhecer produtos inovadores.	<b>Recomendação # 7</b> Deve-se fortalecer o papel do COGEF como entidade que promove a cooperação interestadual por meio da cooperação técnica, bem como a realização de suas reuniões trimestrais. Nesse sentido, o PROFISCO II continuará incentivando as visitas técnicas e a troca de experiências exitosas, utilizando o COGEF como promotor da cooperação interestadual.
<b>Conclusão # 8</b> A formulação de um Plano de Aceleração de Execução (PAE) para grande parte dos projetos, em conjunto com os órgãos executores, contribuiu para a mitigação dos atrasos na execução desses projetos. Isso foi complementado pela implementação de programas de comunicação e conscientização que contribuíram para uma maior participação dos servidores e troca de resultados. Além disso, o uso de ferramentas informatizadas de gestão para planejamento estratégico e gestão de projetos também facilitou o acompanhamento da execução dos projetos.	<b>Recomendação # 8</b> Implementação de programas de comunicação entre as equipes, com vistas na melhoria do fluxo de informações. O PROFISCO II vem aperfeiçoando os instrumentos de monitoramento e avaliação, especificamente: (i) as capacidades de planejamento e monitoramento da UCP serão fortalecidas e os principais processos a serem realizados anualmente serão identificados; (ii) será ministrada formação sobre a preparação dos termos de referência para os líderes dos projetos, formação sobre as Políticas de Aprovisionamento para os principais intervenientes nos fluxos de aprovação; (iii) será dado apoio à Unidade de Coordenação na melhoria e documentação dos fluxos de tramitação dos processos.
<b>Conclusão # 9</b> Durante as entrevistas para preparação deste PCR foi possível identificar que alguns projetos tinham um monitoramento sistemático por parte do Banco, com a realização de reuniões mensais de monitoramento e a realização de, no mínimo, duas missões de supervisão anuais. Tal sistemática possibilitou que o Banco contribuísse de forma mais eficiência na superação das dificuldades operacionais e técnicas.	<b>Recomendação # 9</b> Realização de reunião periódicas para acompanhamento da execução dos projetos. Alguns projetos do PROFISCO II já implementaram esta prática, ou seja, a realização de reuniões mensais de monitoramento dos avanços. Esse tipo de acompanhamento poderá ser realizado de forma “on-line”, otimizando custos operacionais do Banco. Ademais, há evidências que a presença mais próxima do mutuário tem contribuído para a superação de dificuldades e proporcionado ganhos de qualidade técnica no desenvolvimento dos produtos.
<b>Conclusão # 10</b> A adoção de um único Regulamento Operacional do Programa (OR) para a execução da CCLIP desempenhou um papel importante na orientação da execução dos projetos individuais, bem como das estruturas operacionais permanentes das UCPs.	<b>Recomendação # 10</b> Utilização de um único Regulamento Operacional do Programa (OR) para todos os entes envolvidos nos programas. O PROFISCO II atualizou o Regulamento Operacional, detalhando: (i) critérios de elegibilidade para projetos e produtos elegíveis; (ii) funções, procedimentos e padrões para execução do projeto; e (iii) relações operacionais e contratuais entre as partes envolvidas no projeto. A adesão dos estados ao Regulamento Operacional é uma das condições contratuais especiais anteriores ao primeiro desembolso do financiamento.

Conclusões	Recomendações
	Além disso, cada estado deve estabelecer uma UCP – Unidade de Coordenação de Projetos, que tenha um coordenador geral, um coordenador técnico, um coordenador financeiro e um assistente técnico de planejamento e monitoramento (com experiência em gestão de projetos).
<b>Conclusão # 11</b> Alguns produtos não foram implementados por serem de responsabilidade de outros órgãos e não existem mecanismos que garantissem sua execução. Isso aconteceu em alguns estados, afetando seus indicadores de resultados.	<b>Recomendação # 11</b> Estabelecer acordos de cooperação entre os órgãos executores. No caso da preparação do PROFISCO II, a assinatura de acordos de cooperação foi incorporada como parte das condições contratuais especiais de execução para facilitar a coordenação e a definição de papéis e responsabilidades em termos de ações que beneficiem outras entidades estatais.
<b>Dimensão 3: Processos e Atores Públicos</b>	
<b>Conclusão # 12</b> A deterioração do panorama fiscal e político do país, que vem ocorrendo desde o ano de 2016, produziu impactos negativos nos estados. Apesar disso, os impactos na arrecadação tributária foram minimizados, em parte, pelos investimentos realizados pelo PROFISCO I para modernizar a gestão fiscal. Embora a arrecadação tributária continuasse apresentando resultados satisfatórios, as despesas com pessoal aumentaram, a receita total diminuiu (principalmente pela diminuição das transferências constitucionais da federação para os estados) e a sustentabilidade fiscal foi substancialmente afetada.	<b>Recomendação # 12</b> Na preparação dos projetos, atentar-se para a questão da sustentabilidade das ações implementadas. A adesão massiva dos estados ao PROFISCO II fortalecerá e dará sustentabilidade a todos os avanços alcançados com o PROFISCO I. O PROFISCO II apoia medidas mitigadoras relacionadas às normas legais ou administrativas que serão implementadas e outras medidas preventivas em relação a: (i) melhorias na programação orçamentária e na programação financeira, aumentando o controle e a qualidade das despesas correntes; (ii) aumento da eficácia do controle e arrecadação do ICMS; e (iii) revisão, monitoramento e controle dos incentivos fiscais.
<b>Conclusão # 13</b> Identificou-se que os produtos que mais contribuíram para o aumento da eficiência dos controles fiscais do Estado foram o SPED, incluindo a NF-e, a Escrituração Fiscal Digital (EFD) e a Escrituração Contábil Digital (ECD).	<b>Recomendação # 13</b> Investimento em tecnologia. É importante que os estados continuem investindo em tecnologia de ponta como instrumento de geração de informações que possibilitem tomadas de decisão precisas e oportunas, bem como a possibilidade de realizar sofisticados cruzamentos de informações e detecção de fraudes. O PROFISCO II é a grande oportunidade de continuar implementando essas inovações, apoiando a implantação da Nota Fiscal de Consumidor Eletrônica (NFC-e), última etapa da implementação dos documentos fiscais eletrônicos. Também é importante que os estados invistam em auditorias <i>ex-ante</i> massivas, como o Chile vem implementando com grande sucesso, bem como no uso de novas tecnologias da economia digital, como BIG Data, inteligência artificial, <i>machine learning</i> e <i>advanced analytics</i> .



Conclusões	Recomendações
	O PROFISCO II incentiva o uso desses instrumentos, também apoia a identificação de produtos que possam criar oportunidades para proporcionar melhorias significativas na forma de administrar os impostos, alcançar um sistema tributário em tempo real e combater a fraude além de lidar com a economia subterrânea.
<p><b>Conclusão # 14</b> Constatou-se que os estados investiram menos em produtos para melhorar os gastos públicos em comparação com as áreas de arrecadação e atendimento ao contribuinte.</p>	<p><b>Recomendação # 14</b> Implementação da gestão de custos de médio e longo prazo. É importante que os estados introduzam uma estrutura fiscal e orçamentária de médio prazo, uma vez que: (i) é necessário o aperfeiçoamento dos sistemas do SIAF, integrando-os com todos os demais sistemas de gestão do Estado (recursos humanos, aquisições, ativos, etc.); (ii) ainda é preciso reforçar a Conta Única e de Gestão de Tesouraria; e, por fim, (iii) é preciso introduzir uma cultura de gestão de custos. Vários países latino-americanos já têm implementado e melhorado a qualidade de seu planejamento e o PROFISCO II é uma oportunidade para continuar avançando na melhoria da gestão financeira e na eficiência dos gastos públicos.</p>
<p><b>Conclusão # 15</b> Recursos insuficientes para melhorar ou manter sistemas e equipamentos de Tecnologia da Informação.</p>	<p><b>Recomendação # 15</b> Destinar mais recursos em inovações tecnológicas. É importante garantir a sustentabilidade dos investimentos em TIC, através do planejamento e alocação de recursos que permitam a atualização, manutenção e segurança dos equipamentos e softwares. Da mesma forma, é importante ter estratégias para evitar a obsolescência das soluções tecnológicas e Planos Diretores de TIC que orientem o planejamento e a manutenção desses investimentos no médio e longo prazo, incluindo novos desafios como a cibersegurança.</p> <p>No caso da manutenção e redução de custos dos parques tecnológicos, pode-se citar os avanços dos governos do Chile e do México, que têm seus ambientes de execução e as informações de notas fiscais eletrônicas executadas e armazenadas em nuvens virtuais, em sites contratados com reputação comprovada no mercado. Isso elimina os custos de instalações, servidores, armazenamento, backups e contingências, além de garantir um desempenho ilimitado melhor do que os centros de computação estaduais têm atualmente.</p>

Conclusões	Recomendações
	<p>Em termos de manutenção de sistemas, o Banco tem uma vasta experiência em sistemas de financiamento nas áreas da administração fiscal e financeira. Uma das mais conhecidas lições aprendidas é que o negócio dessas administrações é administrar bem os recursos públicos e as receitas. Seu negócio não está voltado para o gerenciamento de fábricas de software. Com base nisso, a recomendação é que essas administrações busquem soluções para o desenvolvimento de seus sistemas, que podem chegar ao extremo de adquirir um sistema de prateleira que possa ser customizado ao seu modelo de gestão e que tenha uma transferência de conhecimento sustentável, passando por soluções híbridas como desenvolver internamente a concepção do negócio (especificação funcional) com o apoio de consultorias especializadas, mas contratando o desenvolvimento (programação) do negócio terceirizado através de suas empresas públicas de TIC ou empresas especializadas em desenvolvimento de software.</p> <p>O PROFISCO II atende a maioria dessas recomendações, além de promover seminários com a participação de autoridades estaduais nos eventos “Dia Aberto da Inovação Fiscal e Transparência”. Recomenda-se intensificar os eventos e aumentar a participação de dois deputados estaduais nos eventos.</p>
<b>Dimensão 4: Fiduciário</b>	
<p><b>Conclusão # 16</b> Um dos fatores que mais contribui para problemas de execução está relacionado à pontualidade e qualidade dos Termos de Referência (TOR) e das Especificações Técnicas (TS) dos sistemas e equipamentos de TI.</p>	<p><b>Recomendação # 16</b> A elaboração de TdRs de qualidade, com entregas bem definidas para os serviços contratados e com especificações claras para os produtos a serem adquiridos, são de extrema importância para o sucesso na execução dos projetos. Da mesma forma, a contratação de consultores globais para todas as atividades de um produto específico facilita substancialmente o desenvolvimento e implementação das intervenções do projeto. Além disso, é importante contar com equipes de elaboração de projetos mais diversificadas e integradas com especialistas do Banco ou consultores nacionais e internacionais familiarizados com experiências internacionais e tecnologias de ponta disponíveis no mercado. Alguns projetos do PROFISCO II já estão utilizando essa estratégia com</p>

Conclusões	Recomendações
	bastante sucesso. Além disso, é muito importante que os estados sejam apoiados e incentivados na elaboração das Notas Técnicas (NT) como insumo para a elaboração dos projetos, bem como que os principais produtos dos projetos tenham seus TDRs e ETs ainda desenvolvido na fase de preparação do PROFISCO II.
<p><b>Conclusão # 17</b> Dado o sólido e transparente regime regulatório e institucional do país, no PROFISCO I foi aprovada uma prática inovadora ao permitir a flexibilização das regras fiduciárias e regulações locais que permitiram mais independência nas entidades financiadas e o fortalecimento dos sistemas fiduciários do seu país. Esta foi uma experiência exitosa que reforçou a estratégia fiduciária do Banco no país para o uso de sistemas nacionais nos três níveis de governo, incluindo o estadual.</p>	<p><b>Recomendação # 17</b> Flexibilização das regras fiduciárias e regulações locais. O PROFISCO II deve continuar utilizando essas práticas nos processos administrativos, financeiros, de controle e compras.</p>
<b>Dimensão 5: Gestão de Riscos</b>	
<p><b>Conclusão #18:</b> Para o gerenciamento de riscos, durante a execução do Programa foram realizadas oficinas para identificar e mitigar os riscos que poderiam contribuir para a integridade da execução.</p>	<p><b>Recomendação #18</b> A realização de oficinas, com participação dos principais atores do Programa, com o objetivo de identificar e discutir possíveis riscos do Programa é recomendável para que tais riscos não se materializem.</p>
	<p><b>Recomendação #19:</b> Que as análises de risco incorporem um viés estratégico, analisando os fatos/atores nos quais o programa tenha baixa governabilidade, e que representem elevado potencial de impacto sobre a execução do programa, bem como um viés operacional, ou seja, sobre aqueles riscos do dia a dia, que podem gerar maior impacto sobre a execução do programa.</p>
<p><b>Conclusão #19</b> Gerenciamento de Risco de Integridade. Durante a vigência do Programa, algumas das unidades executoras demonstraram ter capacidade para verificar e validar a autenticidade dos documentos apresentados pelos licitantes em suas licitações, detectando assim anomalias que poderiam ter afetado a execução dos contratos financiados pelo Programa. As unidades executoras, além de tomar as medidas correspondentes para evitar a adjudicação de empresas cuja capacidade estivesse em dúvida, encaminharam as informações pertinentes às</p>	<p><b>Recomendação #20:</b> Continuar fortalecendo a capacidade dos órgãos executores para realizar a devida diligência em questões de integridade, especialmente considerando as heterogeneidades institucionais. Quando há programas que financiam especialmente bens e serviços de tecnologia da informação, é importante trabalhar para fortalecer a capacidade das instituições responsáveis para verificar a capacidade financeira e técnica dos licitantes dados as complexidades tecnológicas que essas compras apresentam.</p>

<p>autoridades locais competentes para investigação e repreensão correspondente e, eventualmente, também ao BID.</p>	<p><b><u>Recomendação #21:</u></b> Melhorar a comunicação com órgãos de controle interno e externo para relatar práticas proibidas ao BID. As unidades executoras de programas financiados pelo BID têm a obrigação de informar prontamente ao Banco sobre possíveis irregularidades detectadas durante a aquisição e execução dos contratos. Nesse sentido, recomenda-se que os regulamentos de funcionamento dos futuros programas incluam referência à obrigação dos órgãos executores de comunicar ao Banco qualquer suspeita de prática proibida e que também notifiquem seus órgãos de controle interno e externo dessa obrigação, que se aplica independentemente dos processos de investigação e conformidade em nível local que devem ser realizados.</p>
	<p><b><u>Recomendação #22:</u></b> Assegurar que os contratos com os prestadores de serviço contenham as cláusulas de integridade do BID. A falta de notificação adequada das disposições de integridade do Banco pode impedir a capacidade do Banco de sancionar uma empresa ou pessoa que se envolva em práticas proibidas em atividades financiadas pelo BID. Portanto, para programas futuros é essencial que o Banco trabalhe com os órgãos executores para assegurar que todos os documentos relacionados ao programa, inclusive documentos de licitação e contratos financiados pelo BID, incluam as disposições de integridade do Banco.</p>