

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**BRASIL**

**PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL DEL  
ESTADO DE MARANHÃO – PROFISCO II - MA**

**(BR-L1500)**

**CUARTA OPERACIÓN INDIVIDUAL DE PRÉSTAMO BAJO LA  
LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (CCLIP)  
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL EN BRASIL–PROFISCO II**

**(BR-X1039)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ana Dezolt (FMM/CBR), Jefe de Equipo; Jose Barroso (FMM/CBR), Jefe de Equipo Alterno, Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Santiago Schneider y Karina Diaz (FMP/CBR); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Haroldo Vieira (CSC/CBR); Mariana Canillas y Maria Lorena Kevish (IFD/FMM); y Eugenio Lira, Ricardo Gazel y Rodrigo Speziali (consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>                                    | <b>1</b>  |
| <b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>   | <b>2</b>  |
| A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....                 | 2         |
| B. Objetivos, Componentes y Costo.....                              | 11        |
| C. Indicadores Claves de Resultados.....                            | 14        |
| <b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b> | <b>15</b> |
| A. Instrumentos de Financiamiento .....                             | 15        |
| B. Riesgos Ambientales y Sociales .....                             | 16        |
| C. Riesgos Fiduciarios .....  | 16        |
| D. Otros Riesgos del Proyecto .....                                 | 17        |
| <b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>                   | <b>18</b> |
| A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....                   | 18        |
| B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....     | 19        |

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

| ENLACES ELECTRÓNICOS  |
|---|
| <b>REQUERIDOS</b>   |
| 1. <a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y Plan Operativo Anual (POA)</a>  |
| 2. <a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación (PME)</a>   |
| 3. <a href="#">Plan de Adquisiciones (PA)</a>   |
| <b>OPCIONALES</b>   |
| 1. <a href="#">Análisis Económico del Proyecto</a>  |
| 2. <a href="#">Presupuesto Detallado</a>  |
| 3. <a href="#">Matriz de Problemas, Causas y Soluciones</a>   |
| 4. <a href="#">Informe del Diagnóstico de la Gestión Fiscal: Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal</a>   |
| 5. <a href="#">Reglamento Operativo del Programa (ROP)</a>  |
| 6. <a href="#">Recaudación Fiscal de Maranhão</a>   |
| 7. <a href="#">Recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS)</a>  |
| 8. <a href="#">Detalle del Poder de Procesamiento de SEFAZ-MA</a>   |
| 9. <a href="#">Nivel de Confianza en los Términos de Verificación de Infracciones Fiscales</a>  |
| 10. <a href="#">Informe Final de Avance del Proyecto Individual de Maranhão</a>   |
| 11. <a href="#">Detalle de las Lecciones Aprendidas de las Experiencias Previas del Banco</a>   |
| 12. <a href="#">Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos (SSF)</a> |

| ABREVIATURAS |  |
|--------------|--|
| AT           | Administración Tributaria  |
| BI           | <i>Business Intelligence</i>   |
| CCL          | Comisión Central de Licitación   |
| CCLIP        | Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión                                       |
| CIAT         | Centro Interamericano de Administración Tributaria   |
| COFIE        | Comisión de Financiamientos Externos   |
| COGEF        | Comisión de Gestión Hacendaria   |
| CONFAZ       | Consejo de Política Hacendaria   |
| ECD          | Escrituración Contable Digital   |
| EFD          | Escrituración Fiscal Digital   |
| GIAT         | Guía Nacional de Información y Liquidación del ICMS Sustitución Tributaria                     |
| ICMS         | Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios   |
| IFA          | Informes Financieros Auditados   |
| IPVA         | Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores   |
| ITCD         | Impuesto de Transmisión Causa Mortis y Donación de Bienes o Derechos                           |
| MD-GEFIS     | Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal   |
| MR           | Matriz de Resultados   |
| NF-e         | Nota Fiscal Electrónica  |
| PA           | Plan de Adquisiciones  |
| PAE          | Plan de Aceleración de la Ejecución  |
| PAF          | Programa de Ajuste Fiscal  |
| PCR          | Informe de Terminación del Proyecto  |
| PDTI         | Plan Director de Tecnología de la Información  |
| PEP          | Plan de Ejecución de Proyectos   |
| PGE/MA       | Procuraduría General del Estado de Maranhão  |
| PIB          | Producto Interno Bruto   |
| PME          | Plan de Monitoreo y Evaluación   |
| PMR          | Informe de Monitoreo del Progreso  |
| POA          | Plan Operativo Anual   |
| PROFISCO     | Programa de Modernización de la Gestión Fiscal en Brasil                                       |
| REDESIM      | Sistema Red Nacional para la Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios |
| ROP          | Reglamento Operativo del Programa  |
| RRHH         | Recursos Humanos   |
| SAM          | Sistema de Evaluación y Monitoreo  |
| SEFAZ/MA     | <i>Secretaria de Estado de Fazenda de Maranhão</i>   |
| SEPLAN/MA    | Secretaría de Planificación del Estado de Maranhão   |
| SIAF         | Sistema Integrado de Administración Financiera   |
| SIAT         | Sistema Integrado de Administración Tributaria   |
| SPED         | Sistema Público de Escrituración Digital   |
| TCE/MA       | Tribunal de Cuentas del Estado de Maranhão   |
| TI           | Tecnología de la Información   |
| TIR          | Tasa Interna de Retorno  |
| UCP          | Unidad de Coordinación del Proyecto  |
| VPN          | Valor Presente Neto  |

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**BRASIL**  
**PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL DEL ESTADO DE MARANHÃO – PROFISCO**  
**II - MA**  
**(BR-L1500)**  
**CUARTA OPERACIÓN INDIVIDUAL DE PRÉSTAMO BAJO LA LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA**  
**PROYECTOS DE INVERSIÓN (CCLIP)**  
**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL EN BRASIL – PROFISCO II**  
**(BR-X1039)**

| Términos y Condiciones Financieras   |              |                          |   |                                     |  |
|--|--------------|--------------------------|---|-------------------------------------|--|
| Prestatario: Estado de Maranhão  |              |                          | Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup> |                                     |  |
| Garante: República Federativa del Brasil   |              |                          | Plazo de amortización:                              |                                     | 25 años                                  |
| Organismo Ejecutor: Estado de Maranhão, a través de su Secretaría de Hacienda (SEFAZ/MA)   |              |                          | Período de desembolso:                              |                                     | 5 años                                   |
|  |              |                          | Período de gracia:                                  |                                     | 5,5 años <sup>(b)</sup>                  |
| Fuente   | Monto (US\$) | %                        | Tasa de interés:                                    |                                     | Basada en LIBOR                          |
| BID (Capital Ordinario):   | 35.000.000   | 90                       | Comisión de crédito:                                |                                     | (c)                                      |
| Local:   | 3.900.000    | 10                       | Comisión de inspección y vigilancia:                |                                     | (c)                                      |
| Total:   | 38.900.000   | 100                      | Vida Promedio Ponderada (VPP):                      |                                     | 15,25 años                               |
|  |              |                          | Moneda de aprobación:                               |                                     | Dólares de los Estados Unidos de América |
| Esquema del Proyecto   |              |                          |   |                                     |  |
| <b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo del proyecto es contribuir a la sostenibilidad fiscal del estado a través de: (i) la modernización de la gestión hacendaria; (ii) la mejora de la Administración Tributaria (AT); y (iii) la mejora de la gestión del gasto público.   |              |                          |   |                                     |  |
| El presente proyecto es la cuarta operación individual de préstamo bajo la CCLIP PROFISCO II (BR-X1039).   |              |                          |   |                                     |  |
| <b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> (i) adhesión por parte del prestatario al Reglamento Operativo del Programa ( <a href="#">ROP</a> ), previamente aprobado por el Banco para todas las operaciones individuales bajo la CCLIP PROFISCO II; y (ii) creación de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) y designación de sus miembros (¶3.4). Véase otras condiciones contractuales previas al primer desembolso del financiamiento en la Sección IV, de Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (Anexo III).         |              |                          |   |                                     |  |
| <b>Condición contractual especial de ejecución:</b> antes de iniciar la ejecución de las actividades contencioso-fiscales, previstas en el Componente II, y de planificación y ejecución de presupuesto estadual, contempladas en el Componente III, la SEFAZ/MA deberá firmar un instrumento de cooperación con la Procuraduría General del Estado de Maranhão (PGE/MA) y la Secretaría de Planificación del Estado de Maranhão (SEPLAN/MA), respectivamente, en donde se establezcan las responsabilidades de las instituciones en la ejecución de tales actividades (¶3.5). |              |                          |   |                                     |  |
| <b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.   |              |                          |   |                                     |  |
| Alineación Estratégica   |              |                          |   |                                     |  |
| Desafíos <sup>(d)</sup> :  | SI           | <input type="checkbox"/> | PI  | <input checked="" type="checkbox"/> | EI <input type="checkbox"/>              |
| Temas Transversales <sup>(e)</sup> :   | GD           | <input type="checkbox"/> | CC  | <input type="checkbox"/>            | IC <input checked="" type="checkbox"/>   |

- <sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- <sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- <sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- <sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- <sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 El presente proyecto es una operación individual de préstamo bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) PROFISCO II (BR-X1039) que el Gobierno de Brasil solicitó al Banco<sup>1</sup>, con miras a consolidar los avances alcanzados por la CCLIP-PROFISCO I (BR-X1005) y dar continuidad a la modernización de la gestión fiscal de los estados.
- 1.2 El PROFISCO I tuvo como objetivo promover la integración de los fiscos en Brasil y la modernización de la gestión fiscal, financiera y patrimonial de los estados, a través de la implantación del Sistema Público de Escrituración Digital (SPED)<sup>2</sup> mediante la Nota Fiscal Electrónica (NF-e)<sup>3</sup>. Los buenos resultados del PROFISCO I incentivaron a los estados, con el apoyo del Ministerio de Hacienda Federal<sup>4</sup>, a solicitar al Banco una nueva CCLIP para dar continuidad a la modernización de la gestión fiscal de los estados.
- 1.3 El objetivo del PROFISCO II es contribuir a la sostenibilidad fiscal por medio de la modernización de la gestión hacendaria, tributaria y del gasto público. Al potenciar el desempeño de la gestión fiscal, se espera aumentar la recaudación tributaria y la eficiencia del gasto público de manera que los estados puedan mejorar la calidad en la prestación de servicios a sus ciudadanos. Destacándose, en el PROFISCO II, acciones que apoyarán: (i) la integración del SPED con la automatización de la auditoría fiscal<sup>5</sup> y la simplificación de las obligaciones tributarias<sup>6</sup>; (ii) la mejora en la gestión de las compras públicas<sup>7</sup>; y (iii) el fortalecimiento de los procesos, metodologías y tecnologías impulsadas por el PROFISCO I.
- 1.4 El diseño del PROFISCO II posibilita aprobar operaciones individuales bajo la misma definición de objetivos, resultados, componentes, productos, evaluación unificada y la utilización de un único Reglamento Operativo del Programa (ROP)<sup>8</sup>. La ejecución presenta ventajas importantes con el intercambio de información y soluciones entre los proyectos individuales y beneficiarios. Bajo la línea, las operaciones individuales tendrán actividades relacionadas con la: (i) simplificación e integración del registro de empresas en los tres niveles de gobierno; (ii) eliminación de declaraciones tributarias manuales a través de la implantación de la Escrituración

---

<sup>1</sup> [Oficio del Ministerio de Hacienda](#). El proyecto cuenta con recomendación favorable de la Comisión de Financiamientos Externos (COFIE), N° 05/0121.

<sup>2</sup> Sistema digital que posibilita el envío electrónico de los libros y documentos contables y fiscales de las empresas de forma integrada a los tres niveles de gobierno.

<sup>3</sup> [McKinsey&Company, 2014](#). NF-e y SPED aumentaron el riesgo de detección de la evasión de impuestos y contribuyeron para reducir la informalidad del empleo en Brasil en los últimos 10 años (de 55% a 40%).

<sup>4</sup> [Carta de los Secretarios de Hacienda](#).

<sup>5</sup> El uso del SPED, asociado a la inteligencia artificial, ampliará la posibilidad de identificación de fraudes fiscales. Araujo, 2013.

<sup>6</sup> [Banco Mundial, 2017](#). En Brasil se gasta 2.038 horas/año para el cumplimiento tributario mientras el promedio regional es de 564 horas.

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Secretarios de Estado da Administración, 2016.

<sup>8</sup> El ROP es de adhesión obligatoria y consulta permanente para los órganos ejecutores y sus Unidades de Coordinación del Proyecto (UCP).

Fiscal Digital (EFD) en el SPED; (iii) centralización y automatización del pago de los impuestos relacionados al comercio exterior; y (iv) actualización tecnológica de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF)<sup>9</sup> y su integración con los sistemas de gestión estatal.

- 1.5 El PROFISCO II contempla nuevas tecnologías de la economía digital (inteligencia artificial, *machine learning*, *big data*, *advanced analytics*, auditorías fiscales electrónicas, etc.) y la automatización del proceso tributario para fortalecer la gestión fiscal<sup>10</sup>. En el PROFISCO II, los prestatarios contarán con la modalidad de ejecución de proyectos: préstamos de inversión para proyectos específicos, siendo esta una operación tradicional para adquisición de bienes y servicios.
- 1.6 **Aspectos económicos y fiscales de Brasil.** El país enfrenta desafíos para mantener su sostenibilidad económica y fiscal. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) ha disminuido en los últimos años pasando de 3,8% en 2015 a 3,6% en 2016<sup>11</sup>, para 2017 se espera un crecimiento de 0,3%<sup>12</sup>. En el período 2002-2008, el superávit primario promedio del sector público consolidado fue de 3,4% del PIB, mientras que en el 2009-2015 fue 1,3%. En 2016 se registró un déficit primario de 2,5% del PIB<sup>13</sup>. Se espera que la deuda pública (que en 2013 era del 60% del PIB) aumente a 76,9% del PIB en 2017 y a 84,3% en 2021<sup>14</sup>.
- 1.7 La desaceleración del PIB y la situación de las finanzas públicas federales está teniendo un impacto negativo en el desempeño fiscal de los estados. En el período 2008-2015, los ingresos tributarios estatales cayeron del 7,6% del PIB a 6,9%<sup>15</sup>, mientras que las transferencias del gobierno federal a los estados cayeron del 2,9% del PIB<sup>16</sup> a 2,5%. Los gastos corrientes aumentaron del 10,2% del PIB en 2011 al 10,9% en 2015 con lo que los resultados primarios se deterioraron al grado que más de dos terceras partes de los estados (19) reportaron déficits primarios en 2014.
- 1.8 **Aspectos macroeconómicos y fiscales de Maranhão.** El PIB de Maranhão corresponde a la decimoséptima posición en el *ranking* nacional y la cuarta en el nordeste, representando el 1,3% del PIB nacional<sup>17</sup>. El efecto de la desaceleración del país produjo una reducción del crecimiento del PIB del estado en 2015 y 2016 del 3,7% y 4,8%<sup>18</sup>, respectivamente. Para 2017 se prevé un crecimiento del 2,7% como resultado de un mejor dinamismo en el sector agrícola que representa 17% de las *commodities* en la formación del PIB estatal y la tendencia del incremento de los precios de las mismas en el mercado internacional. Dado el contexto macroeconómico del país, en 2016 Maranhão realizó ajustes en sus finanzas para mantener el equilibrio fiscal. Estableció parámetros para contener

---

<sup>9</sup> Beneficios de los SIAF: [Pimenta y Pessoa, 2015](#).

<sup>10</sup> [OECD \(2016\), \*Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies\*](#).

<sup>11</sup> [IBGE, 2017](#).

<sup>12</sup> [FMI, 2017](#).

<sup>13</sup> [IFI, marzo 2017](#).

<sup>14</sup> [IFI, febrero 2017](#).

<sup>15</sup> Rossi, 2016.

<sup>16</sup> [STN, 2016](#).

<sup>17</sup> [IBGE, PIB Municipios 2002-2014](#).

<sup>18</sup> Instituto Maraense de Estudios Socioeconómicos y Cartográficos. [Boletim de Conjuntura Econômica Maranhense](#).

gastos corrientes y abrir espacio fiscal para aumentar la inversión pública, que hoy representa el 6,6% de los Ingresos Corrientes Netos (que se compara con el 5,7% promedio en otros estados)<sup>19</sup>. Dado estos ajustes<sup>20</sup>, Maranhão cumplió todas las metas establecidas por el Programa de Ajuste Fiscal (PAF) en el 2015<sup>21</sup> y 2016<sup>22</sup>, y desde el 2014 viene reportando una reducción de su déficit primario y obteniendo en 2016 un superávit primario de 0,6% en relación al PIB estatal<sup>23</sup>.

- 1.9 El impacto de la desaceleración económica del país sobre la recaudación tributaria en Maranhão fue mitigado en gran medida por la modernización de la gestión fiscal del estado bajo la operación individual PROFISCO I - Maranhão (2304/OC-BR)<sup>24</sup> que contribuyó a: (i) el crecimiento de los ingresos propios por el incremento de la [recaudación del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios \(ICMS\)](#) que, entre 2009 y 2015, representó en promedio el 6% del PIB estatal, con un crecimiento real de 10,47% entre 2015 y 2016<sup>25</sup>; (ii) el uso de los datos del SPED; (iii) la implantación de la gestión por resultados<sup>26</sup>; (iv) la reducción del tiempo promedio de ejecución de las acciones de cobranza administrativa de 96 a 10 días; y (v) el aumento de la satisfacción de los contribuyentes con los servicios prestados por la *Secretaria de Estado de Fazenda* de Maranhão (SEFAZ/MA)<sup>27</sup>.
- 1.10 **Justificación.** El contexto macroeconómico nacional y estatal pueden poner en riesgo el equilibrio fiscal de Maranhão, lo que refuerza la importancia de mejorar su gestión fiscal<sup>28</sup>, con el objetivo de alcanzar el equilibrio de las cuentas públicas y consolidar su sostenibilidad fiscal. Aunque el PROFISCO I MA haya invertido en la gestión por resultados, el énfasis fuerte se concentró en mejorar la Administración Tributaria (AT), promoviendo la integración del fisco estatal con otros niveles de gobierno con la implantación del SPED, y no se ha contemplado acciones integrales para mejorar el ambiente de negocios en el Estado, el presente proyecto, además de continuar profundizando las mismas líneas de modernización de la primera fase, promoverá las acciones detalladas en el ¶1.3.

---

<sup>19</sup> [Federación de Industrias del Estado de Río de Janeiro, 2017.](#)

<sup>20</sup> (i) límite al crecimiento de los gastos corrientes (Gastos de Personal/ Ingresos Corrientes Líquidos fue de 38,9%, siendo el límite 49% en 2016); (ii) aumento de la alícuota estándar de: (a) ICMS del 17% al 18%; (b) combustibles del 25% a 26% (excepto diésel); (c) comunicaciones de 25% a 27%; y (d) energía eléctrica (según el consumo, de 12% a 18%, o de 25% a 27%); y (iii) cancelación de los incentivos fiscales a sectores específicos (comercio y servicios cuya participación en la recaudación del ICMS fue del 29,3% y 13,3%, respectivamente).

<sup>21</sup> [Secretaria do Tesouro Nacional.](#)

<sup>22</sup> [Informe del PAF - 2016](#), SEFAZ/MA y Tesoro Nacional.

<sup>23</sup> [Relatório de Gestão Fiscal – RGF 2016 y RGF de 2014.](#)

<sup>24</sup> [2304/OC-BR. Relatório de Avanços Final.](#)

<sup>25</sup> [Arrecadação Online SEFAZ/MA.](#)

<sup>26</sup> [Centro Interamericano de Administración Tributaria \(CIAT\), 2014. Otimização dos processos organizacionais e funcionais – Experiência da SEFAZ/MA.](#)

<sup>27</sup> [Pesquisa de Satisfação dos contribuintes alcança 69,62% em 2015.](#)

<sup>28</sup> La efectividad de las instituciones públicas se limita por restricciones que enfrentan los funcionarios que las conforman, el acceso a las tecnologías de la información, la disponibilidad de recursos financieros, y el marco legal (Arenas de Mesa, 2016, Finan et al., 2017). La caracterización de los funcionarios de la Secretaría y de las Tecnologías de la Información (TI) se describen más adelante (párrafos 1.11.b.y 1.11.c). El presupuesto promedio total de la SEFAZ/MA (2013-2016) fue de US\$17,5 millones, 60% destinados al pago de personal y 40% a inversiones.



El diagnóstico y las acciones de este préstamo tienen su análisis inicial en la evaluación Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal (MD-GEFIS)<sup>29</sup>, perfeccionado en la [Matriz Problemas, Soluciones y Resultados](#), instrumento utilizado para la definición de los productos y actividades, basados en los problemas y desafíos identificados, detallados a continuación.

**1.11 La gestión hacendaria presenta debilidades que comprometen el desempeño institucional de la SEFAZ/MA.** Esto es a consecuencia de:

- a. Ineficiente alineación de la estructura de la SEFAZ/MA con su estrategia organizacional, restringiendo el alcance de los resultados institucionales pactados<sup>30</sup>. Si bien hay un proceso de medición de los resultados estratégicos de la gestión a través del [Sistema de Evaluación y Monitoreo \(SAM\)](#), la SEFAZ/MA carece de: (i) proceso de medición de la contribución a la obtención de objetivos institucionales; (ii) procesos de priorización, toma de decisiones y asignación de recursos; (iii) planificación de TI ligada al [plan estratégico](#) de la SEFAZ/MA y asociada a los objetivos organizacionales; (iv) integración entre la herramienta de monitoreo del plan estratégico y la de gestión de proyectos de TI; (v) procesos claros y estratégicos para priorizar el portafolio de proyectos; (vi) inventario confiable de los proyectos y procesos de la SEFAZ/MA; (vii) metodología de mejoramiento de procesos; (viii) seguimiento de la implementación de oportunidades de mejora de los procesos; (ix) cultura de procesos de monitoreo y control de proyectos; y (x) herramienta de control de desempeño de los proyectos y los procesos.
- b. Bajo desempeño de sus funcionarios en sus contribuciones para lograr los resultados institucionales de la SEFAZ/MA, por carecer de: (i) modelo de gobernanza de personas; (ii) modelo de evaluación de desempeño individual; (iii) adecuada planeación de los Recursos Humanos (RRHH)<sup>31</sup>; (iv) mecanismos de reconocimiento por desempeño y estímulo a la innovación; (v) criterios para asignar cargos en jefatura; y (vi) plan de capacitación de servidores<sup>32</sup>.
- c. No hay una alineación estratégica entre las necesidades de TI y la gestión hacendaria<sup>33</sup>, como resultado de: (i) limitado apoyo al área de TI para implantar los planes estratégicos y operacionales de la SEFAZ/MA;

---

<sup>29</sup> Metodología aplicada en febrero de 2017, desarrollada por el Banco, la Comisión de Gestión Hacendaria (COGEF) y el Consejo de Política Hacendaria (CONFAZ) del Ministerio de Hacienda, esta metodología identifica la madurez de los procesos de gestión fiscal de los estados en tres ejes (gestión hacendaria, AT y administración financiera y gasto público), conforme las mejores prácticas internacionales (PEFA, TADAT, etc.). [Evaluación MD-GEFIS de la Gestión Fiscal de Maranhão](#).

<sup>30</sup> La ejecución del presupuesto de la SEFAZ/MA sobre el planeado, en 2016, fue de 49%, y el cumplimiento de metas de su planificación estratégica alcanzó el 52% de los acuerdos establecidos por la gestión (SEFAZ/MA).

<sup>31</sup> La SEFAZ/MA se apoya en 1.137 empleados de planta, pero para su gestión no cuenta con una base de datos, metodologías de evaluación, y procedimientos de redimensionamiento de la fuerza de trabajo administrativa. Además, el porcentaje de empleados con nivel superior es de 45%.

<sup>32</sup> Existe una limitada oferta de formación y capacitación que permita a los funcionarios de la SEFAZ/MA alcanzar niveles de cualificación más avanzados. El presupuesto de 2016 para acciones de capacitación para los funcionarios de la SEFAZ/MA fue de 1,8% del su presupuesto total y su ejecución de 0,28% (SEFAZ/MA).

<sup>33</sup> SEFAZ/MA posee 1.400 estaciones de trabajo, siendo 70% de ellas con más de cinco años de uso y con [bajo poder de procesamiento](#).

(ii) escasos instrumentos de planeación y gestión de recursos de TI; (iii) falta de priorización de la entrega de soluciones de TI sin una respectiva documentación del sistema; (iv) inadecuada relación entre los sistemas de TI, las reglas de negocio de la SEFAZ/MA y la documentación de los sistemas<sup>34</sup>; (v) obsoleta plataforma de *hardware*, la cual resulta insuficiente para atender las nuevas necesidades de SEFAZ/MA<sup>35</sup>; (vi) obsoletas metodologías de desarrollo de *software* y tecnologías utilizadas; (vii) soluciones de banco de datos y *Business Intelligence* (BI) adquiridas de forma fragmentada; (viii) limitada capacidad de respuesta a nuevas demandas y procesar el *backlog* adecuadamente; y (ix) limitada seguridad de la información.

- d. Baja eficiencia de los procesos de adquisición y contrataciones, a consecuencia de: (i) la planeación en la gestión de compras no se encuentra alineada con los objetivos organizacionales, la demanda está fragmentada con lo cual el control es débil; (ii) la baja calidad de los términos de referencia; (iii) la gestión de contratos se lleva a cabo manualmente y la fiscalización se realiza sin criterios predefinidos; y (iv) no hay un monitoreo de plazos para contratos.

**1.12 En la AT el grado de evasión fiscal todavía es alto, afectando el desempeño recaudatorio.** Se estima que en Brasil la evasión fiscal representa el 7,6% PIB<sup>36</sup>. Esto es consecuencia de:

- a. La deficiencia en el monitoreo de los grandes contribuyentes<sup>37</sup> (sectores de energía, comunicación, comercio exterior y combustible), responsables por el 52,7% de la recaudación en 2016, debido a: (i) falta de un sistema de monitoreo y control de los sectores especializados; (ii) bajo número de auditores con un área de especialización; (iii) poco uso de las TI; (iv) deficiencias en la disponibilidad de la información y herramientas tecnológicas; y (v) demoras en la identificación del ilícito entre la ocurrencia del acto generador del impuesto y la constitución del crédito tributario.
- b. Limitada efectividad de las acciones de fiscalización<sup>38</sup>, causado por: (i) limitada sistematización de acciones fiscales; (ii) falta de autonomía/dificultades para extraer datos, generación de reportes y criterios para selección de contribuyentes; (iii) bajo uso de la tecnología en la aplicación del modelo de acción fiscal (ausencia de un sistema integral con las etapas de planeación, ejecución, control y evaluación de las acciones);

---

<sup>34</sup> El Sistema Integrado de Administración Tributaria (SIAT), principal sistema de la SEFAZ/MA, se ejecuta en sistema *DESKTOP* en *Visual Basic*, un lenguaje de programación antiguo y desactualizado que, además de generar altos costos y complejidades para su mantenimiento, dificulta la integración con otros sistemas que alimentan la gestión tributaria (Tribunal de Justicia, Junta Comercial, Tribunal de Cuentas del Estado (TCE/MA), Departamento Estatal de Tránsito).

<sup>35</sup> La SEFAZ/MA alcanzó un 80% del máximo límite de almacenamiento y procesamiento de los servidores de 400 *terabytes*.

<sup>36</sup> [SINPROFAZ, 2016. Sonegação no Brasil: uma estimativa do desvio da arrecadação no exercício de 2015. Relatório de Arrecadação dos Segmentos de Grandes Contribuintes 2010 – 2016. SEFAZ/MA.](#)

<sup>37</sup> Hay baja productividad de las auditorías (607 auditorías/anuales para 81 auditores de campo (2016)); así como en la precisión en la relación de datos de las estimaciones fiscales (10% de las 6.824 estimaciones fiscales de 2016 fueron revisadas por problemas en la estructuración de los datos). El [nivel de confianza](#) en los términos de verificación de infracciones fiscales también es bajo.

(iv) baja integración entre los sistemas que tratan diversas etapas de acción de fiscalización y la utilización de los recursos tecnológicos del BI; (v) bajo uso de los recursos tecnológicos para el control de mercancías en tránsito; (vi) falta de sistema de control de mercancías en tránsito (no se dispone de tecnología de rastreo de carga); (vii) falta de una herramienta para calcular el impuesto a ser pagado por el contribuyente en las operaciones del estado; (viii) carencia de un control central para el monitoreo en tiempo real del tránsito de mercancías así como de una herramienta para el tratamiento y utilización de los grandes volúmenes de datos; y (ix) falta de una metodología para tratar el gran volumen de datos para rastrear la carga de vehículos.

- c. El pago de impuestos para los contribuyentes es oneroso<sup>39</sup> por: (i) excesivo número de trámites a los contribuyentes<sup>40</sup>; (ii) excesivo número de trámites para abrir una empresa<sup>41</sup>; y (iii) falta de un registro sobre las mercancías de exportación y las exenciones de ICMS. Esto es consecuencia de: (i) altos costos del cumplimiento de las obligaciones tributarias por la falta de integración entre los datos de la contabilidad fiscal digital y las declaraciones estatales por contribuyente; (ii) incipiente registro de recepción y almacenamiento de datos en SEFAZ/MA; (iii) baja calidad de la información dada a la EFD y una incipiente validación de las mismas en la *Receita* Federal; (iv) bajo conocimiento en la generación de archivos EFD; (v) falta de una estructura de cruce de datos electrónicos en la recepción y procesamiento de los archivos de la SEFAZ/MA para validarlos en la EFD; (vi) reportes fiscales sobre declaraciones no están disponibles; (vii) múltiples catastros de empresas en los órganos gubernamentales con duplicación de informaciones; (viii) altos costos transaccionales y lentitud en el proceso de apertura y registro de empresas; y (ix) falta de unificación para el cumplimiento del pago de los impuestos al comercio exterior<sup>42</sup>.
- d. Limitada capacidad para recuperar deuda activa<sup>43</sup> debido a: (i) alta morosidad en los juicios de lo contencioso dentro del ámbito administrativo<sup>44</sup>; (ii) baja calidad de los actos de infracción y su seguimiento; (iii) bajo uso de los

<sup>39</sup> Con relación al marco legal, la legislación tributaria está dispersa en al menos cuatro leyes (ICMS, Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA), Impuesto de Transmisión Causa Mortis y Donación de Bienes o Derechos (ITCD) y Tasas), lo cual agrega complejidad a la AT y dificulta la consulta de auditores, contadores y contribuyentes. Asimismo, existen cuatro declaraciones tributarias (Guía Nacional de Información y Liquidación del ICMS Sustitución Tributaria (GIAST), Declaración de Informaciones Económico Fiscales (DIEF), DIAP y Sintegra) que presentan duplicidades de información y que podrían igualmente consolidarse en una declaración única.

<sup>40</sup> En Maranhão hay 19.369 mil contribuyentes que, mensualmente, deben presentar la DIEF, GIAST y EFD. En 2015 y 2016 el porcentaje de omisión en la entrega del SPED fiscal de empresas del régimen normal fue de 71,74% y 57,89%, respectivamente (SEFAZ/MA).

<sup>41</sup> [Procedimientos para Apertura de una Empresa: consulta de viabilidad; protocolo documento básico de entrada; generación de carta catastro nacional; inscripción estatal.](#)

<sup>42</sup> El valor de registro de las mercancías de exportación según el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio es de R\$2.209 millones, y el valor declarado por los contribuyentes sobre valor de las mercancías de exportación es R\$2.518 millones (SEFAZ/MA).

<sup>43</sup> La recuperación de la deuda activa representa en promedio apenas el 0,64% del *stock* (PGE/MA).

<sup>44</sup> El tiempo medio de permanencia de proceso en juicio es de 108 días en primer nivel y de 730 días en segundo nivel (SEFAZ/MA).

sistemas de información disponibles para el apoyo a los procesos de juicio<sup>45</sup>; (iv) deficiencias en la gestión de la ejecución y devolución de diligencias; (v) gran volumen de créditos generados por medio del fisco que están detenidos en la Procuraduría General del Estado de Maranhão (PGE/MA) esperando juicio; (vi) que el sistema de petición inicial de la PGE/MA no se utiliza correctamente; (vii) demoras en la obtención de informaciones para el análisis y fundamentación de los procesos; y (viii) dificultades para obtener el acto de infracción por la fragilidad en la constitución del crédito.

- e. Debilidad en la atención a las demandas del contribuyente por la poca oferta de servicios *web* y por la complejidad de consulta a la norma estatal, por causa de: (i) baja eficiencia en la atención a las demandas del contribuyente<sup>46</sup>; (ii) poca asesoría de SEFAZ/MA en el cumplimiento de las obligaciones accesorias (corresponde al contribuyente la interpretación de la ley, el cálculo del impuesto y su pago)<sup>47</sup>; (iii) pocos canales de asistencia e información a los clientes; (iv) baja capacitación del personal de atención para solucionar problemas relacionados con los procesos de negocios; (v) inadecuada funcionalidad y soluciones de los sistemas de información para la atención en las agencias tributarias; (vi) inexistencia de un proceso sistemático y objetivo de evaluación del servicio en sus múltiples aspectos; (vii) alto nivel de insatisfacción del contribuyente por el bajo nivel de resolución y atendimento en temas complejos (interpretación de la legislación); (viii) legislación extensa, dispersa, no consolidada y sin relación entre temas; y (ix) ausencia de herramientas automatizadas para consultas.
- f. Baja capacidad de SEFAZ/MA en el procesamiento de los impuestos<sup>48</sup>, debido a: (i) la baja funcionalidad de los servicios de recaudación tanto para la SEFAZ/MA como para los contribuyentes; (ii) el continuo uso de informes generados manualmente por los gestores; (iii) la baja integración del SIAF con los sistemas de los agentes recaudadores lo cual impide el traslado automático a los municipios; (iv) la falta de integración de los sistemas informatizados y los procesos de recaudación tributaria; (v) la deficiencia en el proceso de evaluación de los bienes y derechos; (vi) el bajo control e inseguridad en la información proporcionada por el contribuyente del ITCD<sup>49</sup>; (vii) la inadecuada norma del ITCD con elevado número de cancelaciones y contabilizaciones duplicadas de declaraciones debido a errores de llenado de la información; y (viii) la deficiencia en la cuenta corriente del ITCD por el impuesto causa mortis.

### **1.13 La administración de los gastos públicos carece de instrumentos eficaces para la generación de información presupuestaria, financiera y patrimonial,**

<sup>45</sup> Los procesos judiciales son inscriptos de forma manual; actualmente hay 40.880 documentos de deuda activa pendientes de formalización, con una media de entrada de 4.395 procesos anualmente (PGE/MA).

<sup>46</sup> La orientación al contribuyente se proporciona por medio de dos canales de comunicación (presencial y teléfono).

<sup>47</sup> [2.244 instrumentos normativos \(leyes, decretos, resoluciones administrativas, decretos y medidas provisionales\) publicados entre 2011 y 2017 \(SEFAZ/MA\).](#)

<sup>48</sup> Los contribuyentes no tienen acceso al SIAT, y las solicitudes de corrección de pago, por impuesto-ICMS, IPVA e ITCD—en 2016 fueron de 9.898, 1.462 y 43, respectivamente. SEFAZ/MA.

<sup>49</sup> Maranhão recauda menos impuestos de ITCD (0,18% de su recaudación total) que otros estados con el mismo potencial contributivo. [SEFAZ/MA.](#)

**confiable y oportuna, para la toma de decisiones y optimización del uso de los recursos públicos.** Esto es consecuencia de:

- a. Baja eficiencia en la asignación de recursos a las políticas públicas y falta de atención a las normas de convergencia contable, por causa de: (i) deficiencias en la elaboración de la planeación de la administración pública (incluyendo el Plan Plurianual, la Ley de Directrices de Presupuesto y la Ley Presupuestaria Anual) y en el monitoreo de su ejecución<sup>50</sup>; (ii) limitada planeación presupuestaria, no orientada a resultados, con indicadores débiles y monitoreo limitado debido a lo obsoleto del sistema de información actual; (iii) falta de estudios sobre el impacto del gasto público para mejorar la efectividad de la administración pública; (iv) dificultad en la toma de decisiones gerenciales por falta de información en tiempo sobre los recursos presupuestarios, gastos, deuda, etc.; y (v) no aplicación de las Normas Brasileñas de Contabilidad Aplicada al Sector Público y del Manual de Contabilidad Aplicada al Sector Público en su totalidad.
- b. Imposibilidad de cuantificar los costos de la gestión estatal relacionadas con las decisiones gerenciales, debido a: (i) la inexistencia de procedimientos estratégicos para gestionar costos; (ii) la falta de sectores específicos para gerenciar costos; y (iii) la falta de metodologías, indicadores y metas para la gestión de los gastos públicos.

1.14 **Experiencia del Banco.** El Banco financió programas de mejora de la gestión fiscal de los estados de Brasil, destacando además del PROFISCO I<sup>51</sup>, el Programa de Apoyo a Modernización Fiscal de los Estados Brasileños. A nivel federal apoyó al Proyecto de Modernización Fiscal de la *Receita Federal*<sup>52</sup>; y a los municipios en el Programa de Modernización de la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios (PNAFM)<sup>53</sup>. Apoyó también los Proyectos para la Consolidación del Equilibrio Fiscal<sup>54</sup> de los estados de Bahía (2081/OC-BR y 2841/OC-BR), Rio Grande do Sul (2850/OC-BR), Pernambuco (3039/OC-BR), Alagoas (3061/OC-BR) y Amazonas (3139/OC-BR).

1.15 De acuerdo con la evaluación intermedia de la CCLIP-PROFISCO I, entre 2009 y 2013, los estados con un PROFISCO en ejecución avanzada registraron en promedio un 6% de recaudación de ICMS por encima de los estados que tenían un PROFISCO en fases iniciales de ejecución. De acuerdo con el [Informe Final de Avance del Proyecto Individual de Maranhão](#), realizado en noviembre de 2016, el proyecto tuvo una implementación satisfactoria, alcanzando el 83% de los indicadores de impacto y el 62,5% de los resultados originalmente previstos<sup>55</sup>.

1.16 **Lecciones aprendidas.** Entre las lecciones aprendidas de la CCLIP-PROFISCO I y el PROFISCO I Maranhão destacan:

---

<sup>50</sup> La diferencia entre el presupuesto planeado y el ejecutado en los años 2012-2016 fue del 34,5%. [Secretaría de Planificación del Estado de Maranhão \(SEPLAN/MA\)](#).

<sup>51</sup> [BR-X1005: Evaluación Intermedia, 2014](#).

<sup>52</sup> *Secretaria da Receita Federal*, 1996.

<sup>53</sup> 1194/OC-BR, 2248/OC-BR y 3391/OC-BR.

<sup>54</sup> Programas basados en políticas.

<sup>55</sup> [Grado de Cumplimiento del PROFISCO I Maranhão](#).



- a. **Diseño.** La necesidad de contar con un instrumento para identificar soluciones innovadoras en los procesos de gestión fiscal, que considerara mejores prácticas. Por ello fue desarrollado el MD-GEFIS, que identifica la madurez de los procesos de gestión fiscal de los estados en tres ejes (hacendaria, tributaria y financiera), donde cada eje contempla seis dimensiones específicas<sup>56</sup>, posibilitando identificar las áreas que necesitan acciones de fortalecimiento.
  - b. **Desarrollo.** La participación de SEFAZ/MA en la Red de la [COGEF](#) propició el intercambio de experiencias y soluciones de otros estados para la modernización de la gestión fiscal.
  - c. **Ejecución.** Algunas operaciones necesitaban instrumentos para compensar los retrasos en sus ejecuciones. Por ello, el Banco creó una herramienta de monitoreo denominada Plan de Aceleración de la Ejecución (PAE) que identifica, por medio del Informe de Monitoreo del Progreso (PMR), los productos que presentan retrasos en la ejecución y: (i) analiza las actividades en atraso; y (ii) prepara medidas de mitigación, incluyendo indicadores intermedios de seguimiento hasta que la ejecución sea normalizada.
  - d. **Resultados.** Se identificó que el SPED, incluyendo la NF-e, la EFD y la Escrituración Contable Digital (ECD), fueron los productos que más contribuyeron al aumento de la eficiencia de los controles fiscales de los estados. Es por ello que la presente operación invertirá en la evolución del SPED, ampliando el uso de las informaciones que genera para la automatización de la auditoría fiscal, la simplificación de las obligaciones tributarias.
- 1.17 **Experiencia internacional del Banco en otros países de la región.** Las experiencias recientes del Banco con reformas de la AT en Jamaica (2658/OC-JA), Ecuador (3325/OC-EC), Honduras (3541/BL-HO), Perú (3214/OC-PE), El Salvador (3852/OC-ES) y Guatemala (3786/OC-GU), así como las relativas a la modernización de los sistemas de administración financiera en Honduras (2032/BL-HO), Guatemala (2050/OC-GU y 2766/OC-GU) y Guyana (1550/SF-GY y 1551/SF-GY), han sido consideradas en la presente operación que además enfatiza el papel del fortalecimiento institucional en la modernización de la gestión fiscal, y algunas de las lecciones aprendidas se detallan en el siguiente [enlace](#).
- 1.18 **Estrategia del Banco con el país.** El proyecto está alineado con la Estrategia País con Brasil (2016-2018) (GN-2850) con relación a la mejora del clima de negocios, el fortalecimiento institucional de los entes gobiernos y la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.
- 1.19 **Alineación estratégica.** El proyecto es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente al desafío de desarrollo de productividad e innovación por medio del indicador de resultado de disminución de la relación entre el costo para recaudar y la recaudación tributaria; y el área transversal de capacidad institucional y Estado de

---

<sup>56</sup> [CIAT, junio 2017. Revista de AT– pg. 65-77: MD-GEFIS: Una propuesta de evaluación.](#)

derecho, mediante el indicador de impacto de incremento de los impuestos recaudados como porcentaje del PIB a través del aumento en el cumplimiento tributario, y con los indicadores de producto: agencias gubernamentales con sistemas fortalecidos que se benefician de la mejora de los servicios públicos al fortalecer los sistemas tributarios<sup>57</sup> y de gestión y planificación de recursos públicos<sup>58</sup>. El proyecto contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), a través del indicador de aumento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB. Asimismo, se alinea a la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), y a los Marcos Sectoriales de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), y Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), en las dimensiones: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios; (ii) aumentar la recaudación de impuestos; y (iii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.20 El objetivo del proyecto es contribuir a la sostenibilidad fiscal del estado a través de: (i) la modernización de la gestión hacendaria; (ii) la mejora de la AT; y (iii) la mejora de la gestión del gasto público.
- 1.21 Al potenciar el desempeño de la hacienda pública, aumentar la recaudación tributaria, e incrementar la eficiencia del gasto público, la mayor sostenibilidad fiscal del Estado de Maranhão beneficiará a sus ciudadanos a través de una mejor prestación de servicios de calidad. La presente operación financiará los siguientes componentes/productos:
- 1.22 **Componente I. Gestión hacendaria y transparencia fiscal (US\$17.900.000).** Busca fortalecer los instrumentos de gestión, modernizar la infraestructura tecnológica y mejorar la relación fisco-contribuyentes, y financiará:
- a. **El fortalecimiento de la gestión por resultados<sup>59</sup>**, incluye: (i) sistemas corporativos de la SEFAZ/MA implementados. Se refiere a la integración del sistema de monitoreo estratégico con los de gestión de recursos humanos, tecnología y presupuesto, revisión de los indicadores de gestión y metas y alineamiento de los recursos de la SEFAZ/MA (humanos, físicos, financieros y tecnológicos), así como la masificación de la cultura de gestión por resultados; y (ii) modelo de gestión de riesgos operacionales implementado. El modelo prevé la optimización de la gestión de procesos operacionales y de los proyectos de la organización con el empadronamiento e institucionalización del gerenciamiento del portafolio de proyectos y procesos con registro, monitoreo y control informatizados, para la gestión de desempeño y manejo de riesgos operacionales con estrategia de su mitigación.
  - b. **La implementación de la gestión estratégica de RRHH<sup>60</sup>**, a través de: (i) un modelo de gestión estratégica dirigido a actualizar puestos de trabajo en base a competencias y criterios para asignar cargos de dirección, evaluar

<sup>57</sup> Los seis productos del Componente II contribuyen directamente al alcance de los objetivos.

<sup>58</sup> Los dos productos del Componente III contribuyen directamente al alcance de los objetivos.

<sup>59</sup> [Informe - Gestión por Resultados Fortalecida.](#)

<sup>60</sup> [Informe - Gestión Estratégica de Personas Implantada.](#)

desempeño y plan de desarrollo individual; y (ii) planes de capacitación de competencias hacendarias, basados en la gestión de competencias, con directrices de capacitación y alineación con la estrategia organizacional.

- c. **El fortalecimiento de la planeación y gestión de la TI<sup>61</sup>**, por medio de:  
(i) sistemas actualizados, con planes para TI, documentación de los sistemas antiguos y su recodificación con las nuevas tecnologías de *software*, actualización del sistema de gestión de la seguridad de la información y de la arquitectura de los sistemas históricos de TI; (ii) soluciones implantadas, incorporando soluciones de inteligencia artificial y de nuevas tecnologías (*big data y link data*); e (iii) instrumentos de seguridad implantados, por el refuerzo del sistema de contingencia, implantación de *firewall* y de sistema de seguridad física en el *data center* y para el banco de datos.
- d. **El mejoramiento de la gestión de compras y contratos**, mediante los módulos de planeación, gestión de compras y de contratos, y fiscalización de contratos administrativos implantados<sup>62</sup>; contemplando el análisis, modelaje y automatización de procesos de gestión de compras y contratos, bajo el desarrollo de módulos de planeación, gestión de las contrataciones y de contratos en ejecución y de su fiscalización.

1.23 **Componente II. Administración tributaria y contencioso fiscal (US\$14.931.580).** Está orientado a aumentar los ingresos propios y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y financiará:

- a. **El mejoramiento del monitoreo tributario de grandes contribuyentes<sup>63</sup>**, por medio de un programa de especialización en los sectores de energía, comunicación, comercio exterior y combustibles consolidado, incluyendo:  
(i) unidad de monitoreo y control de los sectores especializados;  
(ii) capacitación de auditores fiscales; y (iii) incremento en el uso de las herramientas tecnológicas para agilizar y hacer más seguros los procesos fiscales.
- b. **El fortalecimiento de la fiscalización e inteligencia fiscal<sup>64</sup>**, por medio de:  
(i) sistema de planeación, ejecución, control y evaluación de acciones fiscales implantado, que consolide criterios de selección de contribuyentes con un interfaz que incluye a diversos actores en el proceso de acción fiscal en sus diversas modalidades, y uso de la certificación digital en la comunicación con el contribuyente; y (ii) herramientas de fiscalización de tránsito de mercancías modernizadas, contemplando la automatización del control del tránsito y del cálculo del impuesto debido, la implantación de controles visuales móvil y de un control de las operaciones interestatales, y el mejoramiento de la infraestructura de las unidades fiscalizadoras<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> [Informe - Planificación y Gestión de TI Implantada.](#)

<sup>62</sup> [Informe - Planificación, Gestión y Fiscalización de Contratos Administrativos Implantada.](#)

<sup>63</sup> [Informe - Fiscalización de Grandes Contribuyentes Consolidada.](#)

<sup>64</sup> [Informe - Fiscalización e Inteligencia Fiscal Fortalecida.](#)

<sup>65</sup> Las readecuaciones físicas propuestas son de pequeña escala y se restringen a la renovación de las instalaciones ya existentes.



- c. **La simplificación de las obligaciones tributarias**<sup>66</sup>, por medio de:
  - (i) sistema de unificación de las obligaciones accesorias tributarias implantado con módulos electrónicos de cruce de datos, comunicación vía *web* para integrar al fisco con el contribuyente y disponibilidad de reportes para gerenciar las informaciones que se obtienen de los archivos de la EFD;
  - (ii) Sistema Red Nacional para la Simplificación del Registro y Legalización de Empresas y Negocios (REDESIM) implantado, con la parametrización de los eventos catastrales específicos del Estado de Maranhão (inscripción, baja y reactivación del registro de empresas); y (iii) Sistema de Portal Único del Comercio Exterior implantado, por medio de la integración de la base de datos del comercio exterior.
- d. **El fortalecimiento del contencioso fiscal**<sup>67</sup>, a través de: (i) procedimientos en las instancias de juicio administrativo fortalecidos, por el rediseño de procesos organizacionales, el desarrollo de una solución informatizada de apoyo a los juicios y elaboración de manuales electrónicos, la capacitación de los auditores en la instrucción de los autos de infracción, los procesos en los juicios y la utilización de los sistemas de información; y (ii) Sistema de Contencioso Judicial integrado incluyendo módulos de: control, gestión del crédito tributario, análisis del perfil de la deuda activa y cruce de datos, gestión de riesgos de cartera, ejecución del crédito tributario, etc.
- e. **La consolidación de la asistencia integral al contribuyente**<sup>68</sup>, por medio de: (i) Modelo de Asistencia Integral al Contribuyente implantado, por el desarrollo de manuales y aplicativos, la certificación del personal de atención al contribuyente y mejoramiento de la infraestructura física y de TI; y (ii) mecanismo de búsqueda avanzada de la legislación tributaria implantado, con la creación de banco de datos sobre la legislación, tratamiento de la información y consulta *web* de la legislación.
- f. **El fortalecimiento de los servicios de recaudación**<sup>69</sup>, por medio de: (i) servicios de recaudación disponibles en el sistema SEFAZ.net, por la automatización de los procesos de recaudación y de control de los tributos con integración de los sistemas de recaudación tributaria y de atención a los contribuyentes que permita la generación automática de reportes gerenciales y de acceso a servicios de la *web* por parte de los contribuyentes<sup>70</sup>; y (ii) mecanismos de gestión del ITCD perfeccionados, con la definición de modelo de declaración electrónica, acreditación de escritorios y bufetes de abogados, disponibilidad automatizada de valores de referencia de bienes inmuebles para la base de cálculo del impuesto y cuenta corriente del ITCD.

---

<sup>66</sup> [Informe - Simplificación de Obligaciones Tributarias.](#)

<sup>67</sup> [Informe - Contencioso Fiscal Fortalecido.](#)

<sup>68</sup> [Informe - Asistencia Integral al Contribuyente Consolidada.](#)

<sup>69</sup> [Informe - Servicios de Recaudación Fortalecidos.](#)

<sup>70</sup> Esto también posibilita la comunicación de la SEFAZ con el sector privado.

- 1.24 **Componente III. Administración financiera y gasto público (US\$5.000.000).** está orientada a aumentar la eficiencia de la planificación y ejecución financiera y de la calidad de los gastos, y financiará los siguientes productos:
- a. **El mejoramiento de la planeación, presupuesto y finanzas estatal**<sup>71</sup>, por medio de: (i) modelo conceptual de planeación definido, que abarca la planeación, el monitoreo y la evaluación del presupuesto estatal, contempla el análisis económico-financiero de proyectos de inversiones y la creación de instrumento para monitoreo de proyectos clave del estado; y (ii) sistema integrado de planeación y gestión fiscal implantado, con capacidad de ofrecer: detalle de la ejecución de procesos y proyectos; integración con la nómina del Estado; y módulos para la previsión de reestimación de ingresos, emisión de informe de repases financieros, flujo de caja, control patrimonial, deuda pública, control de pago relacionadas con resolución judicial; contable-financiero y reconciliación bancaria, en atendimento a las normas de la convergencia contable.
  - b. **El fortalecimiento de la gestión de costos fortalecida**<sup>72</sup>, debido a: (i) modelo de gestión de costos definido, mediante la definición de modelaje para el análisis de proyectos de inversión y asignación de recursos en la ejecución de políticas públicas; y (ii) análisis de costo sectorial realizada, con la definición de piloto para seguimiento, control y análisis del costo sectorial.
- 1.25 El proyecto financiará para todos los componentes: (i) consultorías (individuales y firmas) por un monto de US\$8,4 millones; (ii) servicios diferentes de consultoría por un monto de US\$11,1 millones; (iii) bienes por un monto de US\$17,5 millones; y (iv) capacitaciones por un monto de US\$1,9 millones. No se prevé la realización de obras civiles, las remodelaciones de espacios de oficinas se darán con las instalaciones de equipos en el espacio de trabajo.

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.26 **Impacto y resultados esperados.** Los impactos esperados son: (i) la disminución de la relación del déficit fiscal primario y el PIB estatal; (ii) el incremento de la relación entre la recaudación tributaria y el PIB estatal; y (iii) la disminución de la relación de la deuda corriente neta y el PIB estatal. Los resultados esperados son: (i) el aumento de la relación entre las metas de planificación estratégicas que fueron cumplidas y el total de metas planificadas; (ii) la disminución de la relación entre el costo para recaudar y la recaudación tributaria; y (iii) la reducción de la discrepancia entre el presupuesto planificado y el presupuesto ejecutado.
- 1.27 **Evaluación económica.** Se realizó un [análisis económico](#) del proyecto entre los costos y beneficios económicos/financieros teniendo como resultado que el proyecto tendría: (i) aumento en la recaudación tributaria por la implantación del monitoreo de los grandes contribuyentes, el fortalecimiento de la inteligencia fiscal y los servicios de recaudación que reducirán las posibilidades de evasión e incrementaran la recuperación de los créditos tributarios; (ii) beneficios para los contribuyentes con la reducción de costos para el cumplimiento de las

<sup>71</sup> [Informe - Planeamiento, Presupuesto y Finanzas Estatal Perfeccionado.](#)

<sup>72</sup> [Informe - Modelo de Gestión de Costos Definido.](#)

obligaciones tributarias; y (iii) economías de recursos para el estado con la implantación de soluciones de automatización de procesos e integración de sistemas. Además, la integración de sistemas y rediseño de procesos van a mejorar el ambiente de negocios con economía de tiempo y costos para los contribuyentes en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Al final del año 2027 (10 años), las inversiones del proyecto tienen un Valor Presente Neto (VPN) de US\$32,6 millones con una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 33,8%. Los resultados son robustos al análisis de sensibilidad realizado.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Cumplimiento de las condiciones de elegibilidad para participar de la CCLIP-PROFISCO II (BR-X1039).** La operación de préstamo individual con Maranhão es la cuarta operación individual de préstamo para proyectos específicos, dentro de la CCLIP-PROFISCO II (BR-X1039) y cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en la política aplicable a la CCLIP (párrafo 1.21 del Documento GN-2246-9), y sus directrices operacionales (GN-2246-11), dado que: (i) es compatible con el sector y con los componentes de la CCLIP-PROFISCO II; (ii) está incluida en la actual programación del Banco con Brasil<sup>73</sup>; (iii) el estado ejecutará la operación por medio de la Secretaría de Hacienda (SEFAZ/MA), que fue el órgano ejecutor de operación individual PROFISCO I Maranhão<sup>74</sup> (2304/OC-BR), donde se constituirá la Unidad de UCP; y (iv) el resultado del análisis institucional demuestra que SEFAZ/MA no presenta deterioro y los mismos instrumentos de ejecución y monitoreo del proyecto anterior serán utilizados<sup>75</sup>. El [informe final de avance del PROFISCO I MA \(2304/OC-BR\)](#) mostró que los objetivos fueron alcanzados de forma satisfactoria, con el desembolso de 100% de los recursos; se cumplieron con los requerimientos contractuales y las políticas de desembolso del Banco; y su rendición de cuentas fue auditada, cumpliendo con los plazos y los estándares de calidad.
- 2.2 El proyecto es un préstamo de inversión para proyectos específicos, cuyo costo total es de US\$38,9 millones, de los cuales el Banco financiará US\$35 millones (90% del costo del proyecto) con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) y la contrapartida local será de US\$3,9 millones (10% del costo total de proyecto), conforme se detalla en el Cuadro 1.
- 2.3 **Programación de desembolsos.** Los desembolsos serán realizados en un plazo de cinco años conforme se muestra en el Cuadro 2.

---

<sup>73</sup> Ayuda Memoria de la actualización de la programación 2017 con Brasil firmada al 13 de noviembre de 2017.

<sup>74</sup> La operación 2304/OC-BR se completó en 29 de septiembre de 2016.

<sup>75</sup> Para el análisis institucional de la SEFAZ/MA fue aplicada la metodología de evaluación de la MD-GEFIS, desarrollada por el Banco, COGEF y el Consejo Nacional de Política Hacendaria.

**Cuadro 1. Presupuesto Total (US\$)**

| <b>Categorías</b>   | <b>Banco</b>      | <b>Aporte Local</b> | <b>Total</b>      | <b>%</b>      |
|---|-------------------|---------------------|-------------------|---------------|
| <b>A. Costos Directos</b>                                     | <b>33.931.580</b> | <b>3.900.000</b>    | <b>37.831.580</b> | <b>97,30</b>  |
| Componente I. Gestión hacendaria y transparencia fiscal       | 17.900.000        | -                   | 17.900.000        | 46,00         |
| Componente II. Administración tributaria y contencioso fiscal | 14.931.580        | -                   | 14.931.580        | 38,40         |
| Componente III. Administración financiera y gasto público     | 1.100.000         | 3.900.000           | 5.000.000         | 12,90         |
| <b>B. Gestión del Proyecto</b>                                | <b>418.000</b>    | <b>-</b>            | <b>418.000</b>    | <b>1,08</b>   |
| 1. Monitoreo  | 178.000           | -                   | 178.000           | 0,46          |
| 2. Evaluación   | 240.000           | -                   | 240.000           | 0,62          |
| <b>C. Imprevistos</b>   | <b>650.420</b>    | <b>-</b>            | <b>650.420</b>    | <b>1,67</b>   |
| <b>Total</b>  | <b>35.000.000</b> | <b>3.900.000</b>    | <b>38.900.000</b> | <b>100,00</b> |
| <b>Porcentaje</b>   | <b>90</b>         | <b>10</b>           | <b>100</b>        |               |

**Cuadro 2. Programación de los Desembolsos (US\$)**

| <b>Fuente</b> | <b>Año 1</b> | <b>Año 2</b> | <b>Año 3</b> | <b>Año 4</b> | <b>Año 5</b> | <b>Total</b> |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>BID</b>    | 3.150.000    | 10.150.000   | 10.150.000   | 6.300.000    | 5.250.000    | 35.000000    |
| <b>Local</b>  | 351.000      | 1.131.000    | 1.131.000    | 702.000      | 585.000      | 3.900.000    |
| <b>Total</b>  | 3.501.000    | 11.281.000   | 11.281.000   | 7.002.000    | 5.835.000    | 38.900.000   |
| <b>%</b>      | 9            | 29           | 29           | 18           | 15           | 100          |

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.4 De conformidad con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703) y los resultados del Filtro de Políticas de Salvaguardias, el proyecto clasifica como Categoría “C”. El proyecto apoyará el fortalecimiento de procesos tributarios y financieros con el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional, por lo cual no se prevén riesgos socioambientales. Las readecuaciones físicas propuestas son de pequeña escala y se restringen a la renovación de las instalaciones ya existentes.

## **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.5 La evaluación de la capacidad institucional concluye que la SEFAZ/MA dispone de alta capacidad institucional, con experiencia en la ejecución de operaciones con el Banco, pero que, considerando la complejidad y monto del proyecto, se determina un nivel de riesgo fiduciario medio<sup>76</sup>. Se identificó como riesgo, el atraso en la ejecución de las adquisiciones y contrataciones debido a: (i) la dificultad en la elaboración de los términos de referencia; y (ii) la baja capacidad de respuesta en los actores internos (pero externos de la UCP) y externos de la SEFAZ/MA que intervienen en los flujos internos de aprobación de los procesos. Para mitigar el riesgo: (i) se fortalecerán las capacidades de planificación y seguimiento de la UCP e identificación de los procesos clave a ser desarrollados anualmente; (ii) se realizarán capacitaciones en la elaboración de los TdR y en las políticas de adquisiciones; (iii) se apoyará a la UCP en mejorar y documentar los flujos para la tramitación de los procesos; y (iv) se constituirá una Comisión Especial de Licitación en la SEFAZ/MA para la realización de los procesos financiados por el

<sup>76</sup> Ver Anexo III-Capítulo III.

Banco sin monto límite de contratación, en desconcentración de las funciones de la Comisión Central de Licitación (CCL).

- 2.6 Se identificó como riesgo medio el retraso en la entrega de reportes auditados que pudiera ocasionar atrasos en los desembolsos del proyecto<sup>77</sup>. Para mitigar dicho riesgo se realizará un diagnóstico del TCE/MA utilizando la herramienta del BID/GUS, con miras a su elegibilidad para realizar la auditoría del proyecto, por medio de la firma de protocolo de entendimiento entre TCE/MA y el Banco, y con capacitaciones permanentes a los auditores del TCE/MA.

#### **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.7 Se realizó un taller de gestión de riesgos siguiendo la metodología del Banco y se determinó que la operación posee un riesgo medio. Estos riesgos son:
- a. **Sostenibilidad fiscal (riesgo medio).** La actual desaceleración económica del país puede interferir con el desempeño del estado, ocasionando impactos negativos en la recaudación tributaria. Las medidas de mitigación están relacionadas con las normas legales o administrativas implementando las medidas preventivas referentes a: (i) límite al crecimiento de los gastos corrientes (Gastos de Personal/ Ingresos Corrientes Líquidos fue de 38,9%, siendo el límite 49% en 2016); (ii) aumento de la alícuota estándar de: (a) ICMS del 17% al 18%; (b) combustibles del 25% a 26% (excepto diesel); (c) comunicaciones de 25% a 27%; y (d) energía eléctrica (según el consumo, de 12% a 18%, o de 25% a 27%); y (iii) cancelación de los incentivos fiscales a sectores específicos (comercio y servicios, cuya participación en la recaudación del ICMS fue del 29,3% y 13,3%, respectivamente).
  - b. **Desarrollo (riesgo medio).** Se clasificaron como riesgos medios: (i) productos que no puedan ser implementados dentro del tiempo de ejecución del proyecto. Se prevé mitigar este riesgo a través del desarrollo, previo al inicio del proyecto, de los términos de referencia, la firma de convenio con SEPLAN/MA, y la designación de punto focal en cada secretaría u órgano; (ii) retrasos en el desarrollo de los productos por dificultades en la integración con otros actores institucionales. Se prevé mitigar este riesgo a través de la firma de convenio con PGE/MA, previo al inicio del proyecto, con la designación de punto focal, la realización de diálogo sectorial de SEFAZ/MA y PGE/MA con el Poder Judicial y coordinación del área de TI de SEFAZ/MA con las de PGE/MA y TCE/MA; y (iii) atrasos en adquisiciones y el desarrollo de procesos y sistemas del proyecto por la limitada capacidad de respuesta del área de TI de la SEFAZ/MA. Se prevé mitigar este riesgo con la elaboración de un Plan Director de TI (PDTI) y la implantación de la gestión integrada de proyectos estratégicos.

---

<sup>77</sup> El TCE/MA tiene interés en ser elegible realizar las auditorías del proyecto.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario es el Estado de Maranhão, el cual ejecutará la operación a través de su SEFAZ/MA y la República Federativa de Brasil será el garante de las obligaciones financieras del préstamo. Para la ejecución del proyecto, se establecerá una UCP, que contará con un coordinador general, un coordinador técnico, un especialista de adquisiciones, uno financiero y uno de planificación y monitoreo. La UCP coordinará las actividades vinculadas al seguimiento, evaluación y auditoría con el fin de monitorear la correcta ejecución del proyecto y el logro de los objetivos de la operación.
- 3.2 Las principales funciones de la UCP serán: (i) planificar la ejecución de las actividades; (ii) preparar, implementar y actualizar las herramientas operativas del proyecto, incluyendo: Plan de Ejecución de Proyectos (PEP), Plan Operativo Anual (POA), y Plan de Adquisiciones (PA); (iii) supervisar la ejecución y presentar los informes de progreso; (iv) realizar los procesos de preparación de Términos de Referencia, licitación y adquisición de bienes, y de selección y contratación de servicios; (v) presentar las justificaciones y solicitudes de desembolso al Banco; (vi) preparar los estados financieros; y (vii) presentar la evaluación del proyecto.
- 3.3 El proyecto deberá ejecutarse de conformidad con el [ROP](#) aprobado por el Banco para la línea CCLIP PROFISCO II, en el cual se establecerán, entre otros, los criterios de elegibilidad de los proyectos, la estructura de componentes y productos financiables, los mecanismos de interlocución entre SEPLAN/MA y PGE/MA con puntos focales responsables por la coordinación con SEFAZ/MA y los aspectos de supervisión y monitoreo. El ROP es de adhesión obligatoria y consulta permanente para los órganos ejecutores, en él se describirá: (i) las funciones, procedimientos y normas para la ejecución del proyecto; y (ii) las relaciones operativas y contractuales entre las partes involucradas en el proyecto.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) adhesión por parte del prestatario al [ROP](#), previamente aprobado por el Banco para todas las operaciones individuales bajo la CCLIP PROFISCO II; y (ii) creación de la UCP y designación de sus miembros.** Estas condiciones son fundamentales para garantizar que el ejecutor cuente con una reglamentación detallada de, entre otros, los aspectos operativos y fiduciarios, y para mitigar los riesgos de retraso en la ejecución del proyecto. Véase otras condiciones contractuales en la Sección IV del Anexo III.
- 3.5 **Condición contractual especial de ejecución.** Antes de iniciar la ejecución de las actividades contencioso-fiscales, previstas en el Componente II, y de planificación y ejecución de presupuesto estadual, contempladas en el Componente III, la SEFAZ/MA deberá firmar un instrumento de cooperación con la PGE/MA y la SEPLAN/MA, respectivamente, en donde se establezcan las responsabilidades de las instituciones en la ejecución de tales actividades. Esta condición se justifica para garantizar los acuerdos de cooperación dado que son entidades independientes de la SEFAZ/MA.

- 3.6 **Adquisiciones.** Las adquisiciones y contrataciones del proyecto se realizarán de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9) y por lo dispuesto en el PA.
- 3.7 **Contrataciones directas**<sup>78</sup>. En consonancia con el documento Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2350-9), basado en el párrafo 3.10 (d) cuando solamente una firma está calificada o tiene experiencia de valor excepcional para los servicios, se prevé la contratación directa de las siguientes entidades: (i) escuelas de capacitación, entidades de procesamiento de datos, y centros de investigación del gobierno (elegibles bajo las disposiciones del numeral 1.11(c) de las políticas), las cuales cuentan con una amplia experiencia y con infraestructura adecuada para capacitar funcionarios públicos y brindar asistencia técnica, principalmente en el uso de nuevas soluciones de TI<sup>79</sup>; (ii) el CIAT, organismo internacional, por su especialización en la asistencia técnica para modernizar las AT de la región; y (iii) la empresa *Engineering do Brasil S.A.*, contratada a través de un proceso competitivo con financiamiento del PROFISCO I para el desarrollo de los procesos administrativos fiscales electrónicos en la SEFAZ/MA. Por ese motivo, para el desarrollo de los procesos en PGE/MA, su contratación directa permitiría reducir riesgos de técnicos de integración y reducir tiempos de ejecución y costos.
- 3.8 **Informes Financieros Auditados (IFA).** El prestatario presentará al Banco anualmente los IFA, da más tardar 120 días después del cierre de cada ejercicio económico de la SEFAZ/MA. La auditoría externa será realizada por firma auditora externa elegible para el Banco o por el TCE/MA. La contratación de la auditoría, de todo el proyecto, estará a cargo de la SEFAZ/MA y sus términos de referencia contarán con la no objeción del Banco.

## **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.9 **Monitoreo.** Se basará en: (i) el [PEP y POA](#); (ii) el PA; (iii) la Matriz de Resultados (MR); (iv) el [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#); y (v) el PMR. La UCP preparará informes semestrales sobre avances en el cumplimiento de las metas de resultados, productos y financieras para la aprobación del Banco, el cual realizará visitas de inspección y revisiones ex post como parte del monitoreo del proyecto.
- 3.10 **Evaluación.** El proyecto será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la MR del proyecto. El PME contempla una evaluación independiente intermedia y una final. El prestatario preparará y enviará al Banco un informe de evaluación intermedia, a los 90 días contados a partir del cierre del tercer año de ejecución del proyecto. También enviará al Banco una evaluación final, incluyendo una evaluación económica ex post, que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (PCR)

---

<sup>78</sup> Ver Anexo III-Capítulo V.

<sup>79</sup> Estas entidades son: (i) Escuela de Administración Hacendaria (ESAF); (ii) Escuela Nacional de Administración Pública del Ministerio de Planificación Presupuesto y Gestión (ENAP/MP); (iii) escuelas de gobierno estatales; (iv) empresas de procesamiento de datos estatales; (v) Universidades de Ceará y Maranhão; (vi) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e (vii) Instituto de Estudos Fiscales (IEF).

del CCLIP-PROFISCO II, a los 90 días contados a partir de la fecha del último desembolso de los recursos del financiamiento.



| Matriz de Efectividad en el Desarrollo   |  |  |
|--|--|--|
| Resumen  |  |  |
| I. Prioridades corporativas y del país   |  |  |
| 1. Objetivos de desarrollo del BID   | Si   |  |
| Retos Regionales y Temas Transversales   | -Productividad e Innovación<br>-Capacidad Institucional y Estado de Derecho  |  |
| Indicadores de desarrollo de países  | -Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%)<br>-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*<br>-Gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional (#)*<br>-Instituciones de rendición de cuenta fortalecidas (#)* |  |
| 2. Objetivos de desarrollo del país  | Si   |  |
| Matriz de resultados de la estrategia de país  | GN-2850  | El proyecto está alineado con la Estrategia País en Brasil (GN-2850) con relación al aumento de la productividad y competitividad, al promover la mejora del clima de negocios, fortalecimiento institucional de los entes gobiernos y la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Ver Parráfo 1.18   |
| Matriz de resultados del programa de país  |  | La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2017.  |
| Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)   |  |  |
| II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad   | Evaluable  |  |
| 3. Evaluación basada en pruebas y solución   | 8.1  |  |
| 3.1 Diagnóstico del Programa   | 3.0  |  |
| 3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas   | 2.4  |  |
| 3.3 Calidad de la Matriz de Resultados   | 2.7  |  |
| 4. Análisis económico ex ante  | 8.5  |  |
| 4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General   | 4.0  |  |
| 4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados   | 1.5  |  |
| 4.3 Costos Identificados y Cuantificados   | 1.5  |  |
| 4.4 Supuestos Razonables   | 0.0  |  |
| 4.5 Análisis de Sensibilidad   | 1.5  |  |
| 5. Evaluación y seguimiento  | 9.1  |  |
| 5.1 Mecanismos de Monitoreo  | 2.5  |  |
| 5.2 Plan de Evaluación   | 6.6  |  |
| III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación   |  |  |
| Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad   | Medio  |  |
| Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad  | Si   |  |
| Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales   | Si   |  |
| Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación  | Si   |  |
| Clasificación de los riesgos ambientales y sociales  | C  |  |
| IV. Función del BID - Adicionalidad  |  |  |
| El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales   |  |  |
| Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)   | Si   | Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos.<br>Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.  |
| No-Fiduciarios   | Si   | Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Estadística.   |
| La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:  |  |  |
| Igualdad de género   |  |  |
| Trabajo  |  |  |
| Medio ambiente   |  |  |
| Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto              | Si   | Se apoyó a los estados mediante el desarrollo de la metodología MD-GEFIS   |
| La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación. | Si   | Habrà una evaluación de impacto para todo el CCLIP y para el proyecto individual de Maranhão. La evaluación contribuirá para el conocimiento de gaps, proveyendo evidencia empírica de la efectividad de los proyectos PROFISCO en aumentar el nivel de recaudación subnacional en Brazil, y particularmente e el efecto de las tecnologías digitales y automatización de documentos fiscales electrónicos pueden tener en el nivel de recaudación de impuestos. |

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

El objetivo principal de la operación es contribuir a la sostenibilidad fiscal del Estado de Maranhao. Para alcanzar este objetivo, la propuesta define tres áreas específicas en las que el proyecto intervendrá. La primera área es la Administración Fiscal y la Transparencia. La segunda área es la administración fiscal y el litigio. La tercera área es la administración financiera del gasto público. Cada una de estas áreas define un componente. El proyecto es el tercer hijo de una serie de operaciones bajo una Línea Condicional de Crédito para Proyectos de Inversión (CCLIP) padre BX-L1502.

La propuesta de proyecto diagnostica un balance primario como porcentaje del PIB estatal de 0.71 por ciento en 2016 (Secretaría de Planeación, 2016). El diagnóstico cuantifica brechas en capital físico y humano asignados a la gestión fiscal. El diagnóstico también describe el marco legal relevante. El diagnóstico incluye una revisión del estatus de más de 145 procesos en las tres áreas principales y 18 subáreas. El diagnóstico se basa en información provista a través de la aplicación de la herramienta de Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal (MD-GEFIS).

El análisis económico cuantifica tres tipos de beneficios. El primer beneficio se estima cuantificando la recaudación fiscal adicional que se espera obtener de la inversión. Bajo una perspectiva social, la recaudación adicional usualmente se asume neutra. En segundo lugar, el análisis cuantifica los ahorros al Estado a través de herramientas tecnológicas que permiten ganancias de eficiencia. En tercer lugar, se cuantifican ahorros a las empresas al reducir costos en cumplir con sus obligaciones fiscales. Por lo tanto, los beneficios cuantificados son una mezcla del aumento en la recaudación del Estado y beneficios sociales. Los costos incluyen inversiones y mantenimiento. El análisis estima un valor presente neto para la operación de US\$33 millones.

La matriz de resultados incluye 24 indicadores de producto, 3 indicadores de resultado, y 3 indicadores de impacto. La mayoría de los indicadores se basan en reportes y verificaciones por la Secretaría de Fianzas. La evaluación ex post consiste en estimar los efectos del programa sobre la recaudación fiscal. Esta busca medir el impacto utilizando datos administrativos y una metodología de controles sintéticos.

Un total de 6 de 9 riesgos se clasifican como medios y ninguno se clasifica como alto. Los dos riesgos clasificados como medios son los asociados con vulnerabilidad macroeconómica, retrasos en adquisiciones, y debilidades en coordinación institucional.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Objetivo del Proyecto:</b> | Contribuir a la sostenibilidad fiscal del estado a través de: (i) la modernización de la gestión hacendaria; (ii) la mejora de la administración tributaria; y (iii) la mejora de la gestión del gasto público. |
|-------------------------------|---|

**IMPACTOS ESPERADOS**

| Indicadores  | Unidad de Medida | Línea de Base | Año Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta Final | Medios de Verificación         | Comentarios   |
|--|------------------|---------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|--------------------------------|---|
| <b><u>IMPACTO #1:</u> Disminución de la relación del déficit fiscal primario y el PIB estatal</b>    |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |                                |   |
| Resultado Primario / PIB   | % (R\$/R\$)      | 0,71          | 2016              | -0,40 | -0,17 | -0,13 | 0,16  | 0,16  | 0,16       | Informe de gestión – SEPLAN/MA | La disminución del déficit fiscal primario contribuye directamente al equilibrio fiscal, cuando asociada con el aumento de la recaudación y al control efectivo del gasto público ( <a href="#">PME</a> ) |
| <b><u>IMPACTO #2:</u> Incremento de la relación entre la recaudación tributaria y el PIB estatal</b> |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |                                |   |
| Recaudación Tributaria/PIB   | % (R\$/R\$)      | 9,24          | 2016              | 9,95  | 9,58  | 9,27  | 9,35  | 9,50  | 9,50       | Informe AT SEFAZ/MA            | El aumento real de la recaudación tributaria contribuye directamente al equilibrio fiscal, cuando asociado al control efectivo del gasto público ( <a href="#">PME</a> )                                  |
| <b><u>IMPACTO #3:</u> Disminución de la relación de la deuda corriente neta y el PIB estatal</b>     |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |                                |   |
| Deuda Corriente Neta (DCL) / PIB   | % (R\$/R\$)      | 7,10          | 2016              | 8,62  | 7,31  | 5,92  | 6,14  | 6,14  | 6,14       | Informe de gestión – SEPLAN/MA | La disminución de la deuda corriente neta contribuye directamente al equilibrio fiscal, cuando asociada con el aumento de la recaudación y al control efectivo del gasto público                          |

### RESULTADOS ESPERADOS

| Indicadores Resultado   | Unidad de Medida | Línea de Base | Año Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta final | Año Meta | Medio de Verificación  | Comentarios   |
|---|------------------|---------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|----------|--|---|
| <b>RESULTADO #1: Aumento de la relación entre las metas de planificación estratégicas que fueron cumplidas y el total de metas planificadas</b> |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |          |  |   |
| Metas cumplidas / total de metas planificadas   | %                | 52            | 2016              | 52    | 52    | 55    | 60    | 70    | 70         | 2022     | Informe de balance histórico de la planificación estratégica de SEFAZ/MA   | <a href="#">PME</a>                                       |
| <b>RESULTADO #2: Disminución de la relación entre el costo para recaudar y la recaudación tributaria</b>  |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |          |  |   |
| Costo para recaudar / recaudación tributaria  | %                | 3,65          | 2016              | 3,65  | 3,65  | 3,6   | 3,6   | 3,5   | 3,4        | 2022     | Balance sintético del Estado   | <a href="#">PME</a>                                       |
| <b>RESULTADO #3: Reducción de la discrepancia entre el presupuesto planificado y el presupuesto ejecutado</b>                                   |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |          |  |   |
| Presupuesto ejecutado / presupuesto planificado   | %                | 34,5          | 2016              | 34,5  | 34,5  | 32,0  | 29,0  | 20,0  | 20,0       | 2022     | Informe anual - Coordinación del Tesoro Estatal de la SEFAZ/MA. Datos del Sistema Financiero del Estado (SIAFEM) | <a href="#">PME</a><br>Fórmula de Cálculo (PE/PP) - 1*100 |

## PRODUCTOS

| Productos  | Unidad de Medida | Línea de Base | Año Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta Final | Medios de Verificación   | Comentarios         |
|--|------------------|---------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|--|---------------------|
| <b>Componente I: Gestión hacendaria y transparencia fiscal</b>   |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |  |                     |
| 1.1 Sistemas corporativos SEFAZ/MA integrados para el monitoreo de los acuerdos de resultados                | Sistemas         | 0             | 2016              | -     | -     | -     | -     | 3     | 3          | Informe de gestión - Asesoría de Gestión de Proyectos (ASPRO) de la SEFAZ/MA               | <a href="#">PME</a> |
| 1.2 Modelo de gestión de riesgos operacionales implantado  | Modelo           | 0             | 2016              | -     | -     | -     | -     | 1     | 1          | Ídem   | Ídem                |
| 1.3 Modelo de gestión estratégica de personas implantado<br><b>Hito:</b> Estudios para desarrollo del modelo | Modelo           | 0             | 2016              | -     | -     | -     | -     | 1     | 1          | Informe de gestión - Asesoría de Recursos Humanos de la SEFAZ/MA                           | Ídem                |
|  | Estudio          | 0             | 2016              | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 5          |  |                     |
| 1.4 Planes de capacitación de competencias hacendarias Implantados   | Plan             | 0             | 2016              | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 5          | Ídem   | Idem                |
| 1.5 Sistemas de TI actualizados  | Sistema          | 0             | 2016              | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 5          | Informe de gestión - Célula de gestión de personas y administración (CEGPA) de la SEFAZ/MA | Ídem                |

| Productos  | Unidad de Medida | Línea de Base | Año Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta Final | Medios de Verificación  | Comentarios  |
|--|------------------|---------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|---|--|
| 1.6 Soluciones de TI implantadas   | Solución         | 0             | 2016              | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 5          | Ídem  | Ídem<br>Soluciones:<br>• Supercluster<br>• Hiperconvergencia<br>• <i>Big Data</i><br>• <i>Link Data</i><br>• Soluciones de BI  |
| 1.7 Instrumentos de seguridad de TI implantados  | Instrumento      | 0             | 2016              | -     | 1     | 1     | 1     | 1     | 4          | Ídem  | Ídem<br>Instrumentos:<br>• sistema de contingencia ( <i>Datacenter</i> )<br>• <i>firewall</i><br>• sistema de seguridad física- <i>Datacenter</i><br>• sistema de seguridad-banco de datos |
| 1.8 Módulos de planeación, gestión de compras, gestión de contratos y fiscalización de contratos implantados | Módulo           | 0             | 2016              | -     | -     | 1     | 1     | 1     | 3          | Ídem  | Ídem   |
| <b>Componente II: Administración tributaria y contencioso fiscal</b>   |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |   |  |
| 2.1 Modelo de monitoreo de los grandes contribuyentes modernizado  | Modelo           | 0             | 2016              | -     | -     | 1     | -     | -     | 1          | Informe de gestión - Cuerpo Técnico para Acción Fiscal (COTAF) de la SEFAZ/MA | Ídem   |

| Productos   | Unidad de Medida | Línea de Base | Año Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta Final | Medios de Verificación  | Comentarios   |
|---|------------------|---------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|---|---|
| 2.2 Sistema de planeación, ejecución, control y evaluación de acciones fiscales implantado<br><b>Hito:</b> Módulos de planeación, ejecución, control y evaluación del sistema | Sistema          | 0             | 2016              | -     | -     | -     | -     | 1     | 1          | Informe de gestión<br>- Unidad de Planeamiento, Control y Evaluación de la Acción Fiscal (UPCAF) de la SEFAZ/MA | Ídem  |
|   | Módulos          | 0             | 2016              | -     | 1     | 1     | 1     | -     | 3          |   |   |
| 2.3 Herramientas de fiscalización de tránsito de mercancías modernizadas  | Herramienta      | 0             | 2016              | -     | 1     | 1     | 1     | 1     | 4          | Informe de gestión<br>- Célula de gestión de acción fiscal (CEGAF/Tránsito) de la SEFAZ/MA                      | Ídem<br>Herramientas automatizadas:<br>• pase fiscal<br>• cálculo del impuesto<br>• vistoria móvil<br>• control de operaciones interestatales |
| 2.4 Sistema de unificación de las obligaciones accesorias tributarias implantado<br><b>Hito:</b> Módulos del sistema  | Sistema          | 0             | 2016              | -     | -     | -     | 1     | -     | 1          | Informe de gestión<br>- Unidad de Planeamiento, Control y Evaluación de la Acción Fiscal (UPCAF) de la SEFAZ/MA | Ídem  |
|   | Módulos          | 0             | 2016              | -     | 1     | 1     | 1     | -     | 3          |   |   |
| 2.5 Red nacional para la simplificación del registro y legalización de empresas y negocios - Sistema REDESIM implantado   | Sistema          | 0             | 2016              | -     | -     | 1     | -     | -     | 1          | Ídem  | Ídem  |

| Productos  | Unidad de Medida | Línea de Base | Año Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta Final | Medios de Verificación   | Comentarios  |
|--|------------------|---------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|--|--|
| 2.6 Sistema de portal único del comercio exterior implantado                 | Sistema          | 0             | 2016              | -     | -     | 1     | -     | -     | 1          | Ídem   | Ídem   |
| 2.7 Procedimientos de las instancias de juicio administrativo perfeccionados | Procedimiento    | 0             | 2016              | 1     | 1     | 1     | 1     | 1     | 5          | Informe de gestión - Tribunal Administrativo y Fiscal (TARF) de la SEFAZ/MA    | Ídem<br>Procedimientos:<br>• rediseño de procesos<br>• capacitación<br>• estudio de puestos de trabajo<br>• solución para análisis de juicios<br>• manuales electrónicos |
| 2.8 Sistema de contencioso judicial integrado                                | Sistema          | 0             | 2016              | -     | -     | -     | -     | 1     | 1          | Informe de gestión de PGE/MA   | Ídem   |
| Hito: Módulos del sistema  | Módulo           | 0             | 2016              | 1     | 1     | 1     | 1     | 2     | 6          |  |  |
| 2.9 Modelo de asistencia integral al contribuyente implantado                | Modelo           | 0             | 2016              | -     | -     | -     | 1     | -     | 1          | Informe de gestión - Cuerpo Técnico da para tributación (COTET) de la SEFAZ/MA | Ídem   |
| Hito: Actividades para desarrollo del modelo                                 | Actividades      | 0             | 2016              | 1     | 1     | 2     | 2     | -     | 6          |  |  |
| 2.10 Mecanismo de búsqueda avanzada de la legislación tributaria implantado  | Mecanismo        | 0             | 2016              | -     | -     | 1     | -     | -     | 1          | Informe de gestión - COTET de la SEFAZ/MA                                      | Ídem   |
| 2.11 Servicios de recaudación disponibles en el                              | Servicio         | 0             | 2016              | 3     | 5     | 10    | 5     | 5     | 28         | Informe de gestión - CEGAF de la SEFAZ/MA                                      | Ídem   |

| Productos  | Unidad de Medida | Línea de Base | Año Línea de Base | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Meta Final | Medios de Verificación                    | Comentarios                                   |
|--|------------------|---------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|---|---|
| sistema SEFAZ.net  |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |   |   |
| 2.12 Mecanismos de gestión del ITCD perfeccionados               | Mecanismo        | 0             | 2016              | 1     | 1     | 1     | -     | -     | 3          | Informe de gestión - CEGAF de la SEFAZ/MA | Ídem  |
| <b>Componente III: Administración financiera y gasto público</b> |                  |               |                   |       |       |       |       |       |            |   |   |
| 3.1 Modelo conceptual de planeación definido                     | Modelo           | 0             | 2016              | -     | -     | 1     | -     | -     | 1          | Informe de gestión - SEPLAN/MA            | Ídem  |
| Hito: Estudios para el desarrollo del modelo                     | Estudios         | 0             |                   | 1     | 1     | 1     | -     | -     | 3          |   |   |
| 3.2 Sistema integrado de planeación y gestión fiscal implantado  | Sistema          | 0             | 2016              | -     | -     | -     | -     | 1     | 1          | Ídem                                      | Ídem  |
| Hito: Módulos del sistema  | Módulo           | 0             |                   | 1     | 2     | 2     | 2     | 1     | 8          |   |   |
| 3.3 Modelo de gestión de costos definido                         | Modelo           | 0             | 2016              | -     | -     | -     | 1     | -     | 1          | Ídem                                      | Ídem  |
| 3.4 Análisis de costo sectorial realizado                        | Análisis         | 0             | 2016              | -     | -     | -     | -     | 1     | 1          | Ídem                                      | Ídem<br>Piloto de análisis de costo sectorial |



## **ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS**

**PAÍS:** Brasil  
**PROYECTO N°:** BR-L1500  
**NOMBRE:** Proyecto de Modernización de la Gestión Fiscal del Estado de Maranhão – PROFISCO II-MA  
**ORGANISMO EJECUTOR (OE):** Estado de Maranhão, a través de su Secretaría de Hacienda (SEFAZ/MA)  
**EQUIPO FIDUCIARIO:** Karina Diaz y Santiago Schneider (VPC/FMP)

### **I. RESUMEN EJECUTIVO**

- 1.1 La evaluación institucional para la gestión fiduciaria del proyecto fue elaborada en base de: (i) el contexto fiduciario actual del país; (ii) los resultados de la evaluación de los principales riesgos fiduciarios; (iii) la experiencia previa en el PROFISCO I; y (iv) los resultados del modelo de evaluación de la gestión fiscal de los Estados de Brasil (MD-GEFIS) aplicado como parte de la preparación del PROFISCO II; validados mediante reuniones, entrevistas y la revisión de documentación/sistemas de respaldo.
- 1.2 Brasil dispone de sistemas fiduciarios nacionales robustos que permiten una buena gestión de los procesos administrativos, financieros, de control y de adquisiciones, cumpliendo con los principios de transparencia, economía y eficiencia. Los sistemas del ejecutor referidos a su capacidad de planeamiento y organización, ejecución y control tienen nivel mediano de desarrollo que representa un nivel de riesgo medio.
- 1.3 La SEFAZ/MA tiene la capacidad jurídica y experiencia para ejecutar las acciones del proyecto, considerando que se trata de una segunda fase del PROFISCO. Durante la primera fase, la SEFAZ/MA utilizó su estructura apoyada con la UCP, la misma que se aprovechará para esta segunda fase, tomando en cuenta las lecciones aprendidas.

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

- 2.1 La estructura de la SEFAZ/MA está compuesta por: (i) la Oficina del Secretario de Hacienda; y (ii) la Secretaría Adjunta de Administración Tributaria, de la cual dependen las células de Gestión de Administración Tributaria y de Gestión de la Acción Fiscal. Directamente de la Oficina del Secretario se encuentran diversos órganos de apoyo y asesoría de los cuales cabe destacar a: (i) la Asesoría de Gestión de Proyectos; (ii) la Asesoría Jurídica; y (iii) la Comisión Sectorial de Licitaciones (CSL).
- 2.2 En cuanto al personal, se contará con la misma estructura que desarrolló la primera fase del PROFISCO, incluyendo al Coordinador General, al Coordinador Técnico, el Coordinador Administrativo Financiero y los Asesores Adquisiciones y de Planificación y Monitoreo. Esta UCP dependerá directamente de la Oficina del Secretario, como parte de la Asesoría de Gestión de Proyectos.
- 2.3 Según Ley Estatal N° 10297/2015, la función normativa de adquisiciones del Estado de Maranhão depende de la Comisión Central de Licitación (CCL) ubicada en la Casa Civil del Estado, la cual delegó en la CSL de la SEFAZ/MA la realización

de los procesos de compras hasta un límite de R\$1 millón (US\$300.000). Las compras estatales serán realizadas a través del Sistema Integrado de Licitaciones (SIGA) de uso obligatorio (sistema validado por el Banco).

- 2.4 El control del ejecutor es interno y externo. El control interno depende de la *Secretaria de Transparencia y Control de Maranhão* (STC) a través de coordinaciones de control interno a todos los entes estatales. En cuanto al control externo, el mismo es ejercido por el TCE/MA, entidad que realiza auditorías a todos los entes de estado. El TCE/MA actualmente no trabaja con el Banco en las auditorías de los proyectos financiados con recursos del Banco en el estado. El TCE/MA durante la preparación ha mostrado su interés en ser elegible para las auditorías de los proyectos de estado.

### **III. EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL, RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 3.1 La evaluación de la capacidad institucional y validación de la misma con los funcionarios de la Unidad Ejecutora y principales actores relacionados concluye que la SEFAZ/MA dispone de una capacidad institucional alta con experiencia en la ejecución de operaciones con el Banco, pero que, considerando la complejidad del proyecto y la duplicación del monto de financiamiento en comparación con la primera fase, determina un nivel de riesgo fiduciario medio.
- 3.2 Se identificó como riesgo fiduciario el retraso en la ejecución de las adquisiciones y contrataciones debido a: (i) la dificultad en la elaboración de los Términos de Referencia (TdR); y (ii) la baja capacidad de respuesta en los actores internos (pero externos de la UCP) y externos de la SEFAZ/MA que intervienen en los flujos internos de aprobación de los procesos.
- 3.3 Para mitigar el riesgo indicado se fortalecerán las capacidades de planificación y seguimiento de la UCP e identificación de los procesos clave a ser desarrollados anualmente. Asimismo, se realizarán capacitaciones en la elaboración de los TdR, capacitaciones en las políticas de adquisiciones; se apoyará a la UCP en mejorar y documentar los flujos para la tramitación de los procesos; y se constituirá una Comisión Especial de Licitación en la SEFAZ/MA para la realización de los procesos financiados por el Banco sin monto límite de contratación, en desconcentración de las funciones de la CCL.
- 3.4 El TCE/MA tiene interés en ser elegible para la realización de las auditorías de los proyectos del Banco en el estado. Se identificó el riesgo de retraso en la entrega de reportes auditados pudiera ocasionar atrasos en los desembolsos del proyecto, en el tema de monitoreo y rendición de cuentas. El equipo fiduciario iniciará el proceso de diálogo y diagnóstico del TCE/MA, utilizando la herramienta del BID/GUS. Si el tribunal logra ser elegible, con la firma de protocolo de entendimiento entre TCE/MA y el Banco, el equipo fiduciario trabajará muy de cerca para garantizar la calidad del trabajo de auditoría. Los auditores de TCE/MA recibirán capacitaciones permanentes, siendo los recursos de auditoría externa asignados para fortalecer las actividades del TCE/MA.

#### **IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO**

- 4.1 **Condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento.** La SEFAZ/MA deberá presentar evidencia de la constitución de la Comisión Especial de Licitación en la SEFAZ/MA. Esta condición se justifica para evitar retrasos y garantizar que los procesos de adquisición sean realizados de acuerdo con la programación.

#### **V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

- 5.1 Los Acuerdos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el proyecto.

##### **A. Ejecución de las Adquisiciones**

- 5.2 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría.** Los contratos sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando documentos acordados con el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 5.3 **Selección y contratación de consultores.** Los contratos se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de TdR es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 5.4 **Uso del sistema nacional de adquisiciones.** El (sub)sistema nacional de adquisiciones aprobado por el Banco, *Pregão Eletrônico* será utilizado para la adquisición de bienes de uso común hasta un monto de US\$5 millones. Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad será aplicable a la operación. El PA del proyecto y sus actualizaciones indicarán qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales aprobados.
- 5.5 **Adquisiciones anticipadas/financiamiento retroactivo.** No se tiene previstos.

##### **B. Contrataciones Directas**

- 5.6 **Escuelas y entidades de gobierno.** Escuelas de capacitación, entidades de procesamiento de datos, y centros de investigación del gobierno (elegibles bajo las disposiciones del numeral 1.11(c) de las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-9)), las cuales cuentan con una amplia experiencia y con infraestructura adecuada para capacitar funcionarios públicos y brindar asistencia técnica, principalmente en el uso de nuevas soluciones de TI, en consonancia con el párrafo 3.10(d) del Documento GN-2350-9. Estas entidades son: (i) Universidades de Ceará y Maranhão; (ii) las Escuelas de ESAF y ENAP/MP; (iii) las escuelas de gobierno estatales; y (iv) las empresas de procesamiento de datos estatales.
- 5.7 **Agencias internacionales especializadas.** En virtud de lo indicado en los párrafos 3.10 y 3.15 del Documento GN-2350-9, también se prevé la contratación del CIAT, organismo internacional, por su especialización en la asistencia técnica para modernizar las Administraciones Tributarias de la región.

- 5.8 **Institutos de investigación y estudios.** Según lo indicado en el párrafo 3.10(d) del Documento GN-2350-9, se prevé la contratación del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y el Instituto de Estudos Fiscales (IEF).

**Cuadro 1. Montos Límites para Licitación Internacional y Lista Corta con Conformación Internacional**

| Método              | LPI Obras       | LPI Bienes y Servicios | Lista Corta Internacional en consultorías |
|---------------------|-----------------|------------------------|---|
| <b>Monto Límite</b> | US\$25 millones | US\$5 millones         | US\$1 millón                              |

- 5.9 **Proceso Administrativo Fiscal electrónico (PAF-e).** Se prevé la selección directa de la empresa *Engineering do Brasil S.A*, por un monto estimado de US\$1 millón. Esta empresa fue contratada como parte de un proceso competitivo financiada por el PROFISCO I para el desarrollo de los Procesos Administrativos Fiscal Electrónicos (PAF-e), en la SEFAZ/MA. Considerando el rol de la PGE en el acompañamiento de estos procesos, se torna necesario implantar el PAF-e en dicho órgano de Estado, basada en lo dispuesto por el párrafo 3.10(d) del documento GN-2350-9.

**Cuadro 2. Adquisiciones Principales**

| Objeto de la Contratación  | Método de selección          | Fecha estimada | Monto estimado (US\$ millones) |
|--|------------------------------|----------------|--------------------------------|
| <b>Servicios de Consultoría</b>  |                              |                |                                |
| <i>Gestão Estratégica da SEFAZ/MA</i>  | Selección Directa - CIAT     | Ene-18         | 2,00                           |
| <i>Sistema de planejamento, execução, controle e avaliação da ação fiscal, com a utilização da ferramenta BI 2.0</i> | SBQ                          | Jul-18         | 1,04                           |
| Incorporação das tecnologias de Web Semântica  | SD – Universidad de CE       | Ene-18         | 0,81                           |
| Computação Ubiqua e Inteligência Computacional   | SD – Universidad de Maranhão | Ene-18         | 0,16                           |
| <i>Desenvolvimento do Processo Judicial Eletrônico</i>   | SD - Engineering             | Jul-19         | 1,00                           |
| <b>Bienes</b>  |                              |                |                                |
| <i>Servidores plataformas mobile, Big Data e Linked Data</i>   | Sistema Nacional             | Ene-19         | 1,05                           |
| <i>Soluções hiperconvergentes</i>  | Sistema Nacional             | Ene-19         | 1,50                           |
| <i>Solução de Supercluster</i>   | Sistema Nacional             | Ene-19         | 1,50                           |
| <i>Soluções de Business Intelligence (BI) integradas por ontologias e agentes de software (licenças)</i>             | Sistema Nacional             | Ene-19         | 4,37                           |
| <i>Solução informatizado de fiscalização de transito</i>   | Sistema Nacional             | Ene-19         | 1,66                           |
| <b>Servicios Distintos de Consultoría</b>  |                              |                |                                |
| <i>Documentação dos sistemas legados</i>   | Sistema Nacional             | Ene-19         | 1,20                           |
| <i>Integração das informações de arrecadação (ICMS, IPVA E ITCD)</i>   | Sistema Nacional             | Ene-18         | 1,00                           |

\* Para acceder al PA de 18 meses, haga clic [aquí](#).

## C. Supervisión de Adquisiciones

- 5.10 El método de supervisión de las adquisiciones será ex post, salvo en aquellos casos en que se justifique una supervisión ex ante. Cuando las adquisiciones se ejecuten a través del sistema nacional, la supervisión también se llevará a cabo por medio del sistema del país.
- 5.11 El método de supervisión se debe determinar para cada proceso de selección. Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el plan de supervisión del proyecto. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física, escogida de los procesos sujetos a la revisión ex post.

**Cuadro 3. Límite para Revisión Ex Post**

| Obras    | Bienes   | Servicios de Consultoría |
|----------|----------|--------------------------|
| LPN y CP | LPN y CP | Menor a US\$1 millón     |

## D. Registros y Archivos

- 5.12 La documentación del proceso estará a cargo de la UCP que mantendrá la documentación necesaria a efectos de supervisión y auditoría.

## VI. GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** La SEFAZ/MA será la responsable de coordinar con la SEPLAN/MA todo el proceso de planificación para la ejecución de las actividades según lo previsto en el PEP y en el POA. Las entidades de estado utilizan los instrumentos de Planificación Plano Plurianual (PPA), Ley de Procedimientos Presupuestales (LDO), que dispone sobre los direccionamientos presupuestales, y la Ley de Presupuesto Anual (LOA). El presupuesto del proyecto formará parte de la LOA. Todo el proceso de planificación y presupuesto es coordinado directamente por la SEPLAN.
- 6.2 Actualmente no existe una integración entre el sistema e presupuesto y planificación y el Sistema Integrado de Administración Financiero para Estados y Municipio (SIAFEM). Durante la operación se financiará la implementación de un nuevo sistema integrado de gestión financiera.
- 6.3 La UCP deberá garantizar que los recursos presupuestales para el proyecto, Banco y aporte local sean debidamente presupuestados anualmente, y asegurados para la ejecución de acuerdo con la programación del proyecto. Los recursos presupuestales deben estar registrados en el año de ejecución dentro del sistema integrado de administración financiera SIAFEM como una fuente externa. La Ley Presupuestal Anual deberá contemplar los fondos necesarios para la ejecución tanto para el crédito externo como para la contrapartida local.
- 6.4 **Contabilidad y sistemas de información.** En el Estado de Maranhão las entidades públicas trabajan con el SIAFEM (de primera generación), el sistema fue inicialmente utilizado en el PROFISCO I. El SIAFEM realiza toda la ejecución financiera y contable de las operaciones de estado. Paralelamente al SIAFEM fue diseñado internamente en la SEFAZ/MA como un sistema gerencial, el Sistema de Control Presupuestal (SSO), el cual realiza una integración de las informaciones del SIAFEM para reportes gerenciales.

- 6.5 El SSO fue utilizado en el PROFISCO I para la emisión de los desembolsos, reportes e informaciones financieras auditadas. Este sistema ya fue validado por el Banco y por la firma auditora externa que auditó la operación. El SSO será usado para el seguimiento a la ejecución de la operación PROFISCO II.
- 6.6 El estado está en proceso de adquirir un nuevo sistema financiero. En este momento se está analizando la posibilidad de hacer un acuerdo de cooperación y adquirir el Sistema de Integrado de Planeamiento y Gestión Fiscal (SIGEF) utilizado en el Estado de Santa Catarina. Este sistema permitirá la adopción de las normas internacionales de contabilidad.
- 6.7 **Desembolsos y flujo de caja.** El proyecto utilizará el sistema nacional de tesorería del estado. Los gastos estarán sujetos al proceso de ejecución presupuestaria y financiera, y estarán debidamente registrados en el SIAFEM. Los recursos del Banco, al igual que en el PROFISCO I, serán administrados a través de una cuenta exclusiva que permita identificar los recursos del financiamiento, y realizar conciliaciones bancarias de estos recursos. Esto incluye los ingresos y pagos.
- 6.8 Los desembolsos se efectuarán en dólares de los Estados Unidos de América, bajo la modalidad de anticipos de fondos. La tasa de cambio a utilizar será la tasa de internalización de los recursos.
- 6.9 Los anticipos estarán basados en una proyección de recursos financieros de máximo 120 días; para futuros anticipos será necesaria la prestación de cuentas de por lo menos un 80% de los recursos anteriormente anticipados.
- 6.10 Los gastos considerados no elegibles por el Banco deberán reintegrarse con recursos del aporte local o con otros recursos a criterio del Banco, según la naturaleza de la no elegibilidad.
- 6.11 **Control interno y auditoría interna.** El control interno del estado depende de la STC. La STC fue constituida en el 2015 convirtiéndose en el órgano central del sistema de control interno, bajo la Contraloría General del Estado (CGE). La STC tiene las funciones de control interno, auditoría pública, defensoría del patrimonio público, la corrección, prevención y combate a la corrupción y las actividades de *Ouvidoria* para el incremento de la transparencia en el ámbito de la administración.
- 6.12 Adicional a la STC existen otros órganos que realizan funciones de control como son los Ministerios Públicos Estatales y Federales, el Tribunal de Cuentas de Estado, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), y la Contraloría General de la Unión (CGU).
- 6.13 **Control externo e informes.** El control externo de estado es ejercido por el TCE/MA, entidad que realiza auditorías a todos los entes del estado. El TCE/MA actualmente no trabaja con el Banco en las auditorías de los proyectos financiados con recursos del Banco. El TCE/MA será analizado mediante la Guía para el Uso de Sistemas Fiduciarios de País del Banco para ver si cuenta con la capacidad para la realización de las auditorías de los proyectos del estado.
- 6.14 La auditoría externa del PROFISCO II será realizada por una firma auditora externa elegible para el Banco de nivel 1, o por el TCE/MA si es elegible.
- 6.15 De acuerdo a la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6), el auditor deberá presentar un informe sobre la razonabilidad de los estados financieros. Los mismos serán presentados al Banco a más tardar

120 días después del cierre de cada ejercicio económico de la SEFAZ/MA de conformidad con procedimientos y TdR previamente acordados con el Banco.

- 6.16 **Plan de supervisión financiera.** Este plan podrá ser modificado durante la ejecución conforme la evolución en los niveles de riesgo o por necesidades de control adicionales.

**Cuadro 4. Plan de Supervisión**

| Actividad de supervisión | Naturaleza - Alcance                            | Frecuencia | Responsable             |                                |
|--------------------------|---|------------|-------------------------|--------------------------------|
|                          |   |            | Banco                   | Ejecutor                       |
| <b>Financiera</b>        | Revisión ex post de desembolsos y adquisiciones | Anual      | Equipo fiduciario       | UEP - Auditor Externo - TCE/MA |
|                          | Auditoría anual                                 | Anual      | Equipo fiduciario       | UEP - Auditor Externo - TCE/MA |
|                          | Revisión solicitudes de desembolsos             | Periódica  | Equipo fiduciario       |                                |
|                          | Visita de supervisión                           | Anual      | Especialista fiduciario |                                |

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/17

Brasil. Préstamo \_\_\_/OC-BR al Estado de Maranhão. Proyecto de Modernización de la Gestión Fiscal del Estado de Maranhão – PROFISCO II - MA. Cuarta Operación Individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) BR-X1039 - Programa de Modernización de la Gestión Fiscal en Brasil - PROFISCO II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Estado de Maranhão, como Prestatario, y con la República Federativa del Brasil, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Proyecto de Modernización de la Gestión Fiscal del Estado de Maranhão – PROFISCO II - MA, que constituye la cuarta operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) BR-X1039 - Programa de Modernización de la Gestión Fiscal en Brasil - PROFISCO II, aprobada mediante Resolución DE \_\_\_/17 de fecha \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$35.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017)