

BRASIL

LINHA DE CRÉDITO
CONDICIONAL
PROGRAMA DE APOIO A
GESTÃO E INTEGRAÇÃO
DOS FISCOS NO BRASIL

PROFISCO
(BR - X1005)

AVALIAÇÃO INTERMEDIÁRIA II

Versão 01 / Dezembro / 2014

Ficha Técnica

Equipe de Avaliação

Coordenadora da Avaliação e Especialista Líder da área Fiscal e Municipal (FMM/CBR): Maria Cristina Mac Dowell

Coordenadora do Projeto de Avaliação na COGEF e do PROFISCO Minas Gerais (MG): Soraya Naffah

Consultores: Ricardo Gazel, Flávio Galvão e Luciana Pimentel.

O BID e a Equipe de Avaliação agradecem a contribuição do **Ministério da Fazenda**, representado pela **Subsecretaria de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva** e do **Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)**, por meio da **Comissão de Gestão Fazendária (COGEF)**, cuja colaboração possibilitou a realização de pesquisas que integram esta Avaliação:

Ministério da Fazenda:

Subsecretária de Gestão Estratégica: Juliêta Verleum

Coordenador-Geral de Programas e Projetos: Luiz Palmeira

Conselho Nacional de Política Fazendária

Coordenador do CONFAZ e Secretário da Fazenda do Estado do Pará: José Tostes

Presidente da COGEF e Coordenador do PROFISCO de Mato Grosso do Sul (MS): Thaner Nogueira

Acre (AC): Nazle Maria Feres

Alagoas (AL): José Otávio de Farias Costa

Amapá (AP): Tania Mara Espíndola dos Santos

Amazonas (AM): Francisco de Araújo Ferreira Júnior

Bahia (BA): Andre Luis Santos Cordeiro de Almeida

Ceará (CE): Sandra Machado

Distrito Federal (DF): Marcos Fabrício de Jesus Sousa

Espírito Santo (ES): Francisco José Teixeira Garcia

Goiás (GO): Aubirlan Borges Vitoi

Maranhão (MA): Myrthes Frota Pinheiro

Mato Grosso (MT): Marly Aparecida Tavares Pauletti

Pará (PA): Emanuel Borges Moreira

Paraíba (PB): Jefferson Dantas Pinheiro Rolim

Paraná (PR): Maria de Fátima Halila Zanardini Albini

Pernambuco (PE): Mona Lygia Rego de Carvalho

Piauí (PI): Cristovam Colombo dos Santos Cruz

Rio de Janeiro (RJ): Licia Mascarenhas

Rio Grande do Norte (RN): Expedito Ivan de Oliveira

Rio Grande do Sul (RS): Carlos Alberto Agostini

Rondônia (RO): Luis Fernando Pereira da Silva

Roraima (RR): Daniel dos Anjos

Santa Catarina (SC): Omar Roberto Afif Alemsan

São Paulo (SP): Evandro Luis Alpoim Freire

Sergipe (SE): Marta Auxiliadora M Leite

Tocantins (TO): Kátia Patrícia Borges Porfírio

Agradecem ainda as contribuições dos **Grupos Técnicos dos Estados e do Distrito Federal**, vinculados ao **CONFAZ**, ocorridas ao longo da preparação do documento e durante os Workshops Temáticos:

Coordenador do Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais (ENCAT): Eudaldo Almeida de Jesus

Secretária Executiva do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB): Fatima Guerreiro

Coordenadora do Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ): Maria Juraci Alves Câmara

Presidente do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN): Celia Maria Silva Carvalho

Contents

I.	INTRODUÇÃO	7
II.	ESCOPO DA AVALIAÇÃO	7
III.	METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO	8
IV.	LINHA DE CRÉDITO: PROFISCO	10
A.	Histórico e Contexto	10
B.	Descrição do Programa	14
a.	Recursos, Objetivos e Diretrizes	14
b.	Estrutura do Programa	15
c.	Beneficiários e Modalidades do Programa	16
d.	Elegibilidade dos projetos	17
C.	Estratégias e instrumentos de apoio à preparação e execução	17
a.	Metodologia de apoio a Elaboração, Execução e Supervisão de Projetos (MEPS)	17
b.	Comissão de Gestão Fazendária (COGEF)	18
c.	Cooperação técnica para apoio à COGEF	19
d.	Sistemas Nacionais Fiduciários	20
V.	UM RETRATO DOS PROJETOS PROFISCO	21
A.	Breve Descrição dos Projetos	21
a.	Objetivos, Impactos e Resultados dos Projetos	21
b.	Classificação dos projetos por valor do financiamento e distribuição dos valores por Componente	22
c.	Composição dos projetos: distribuição e incidência dos produtos por valor do financiamento	25
d.	Modalidade de financiamento dos projetos	25
B.	Alterações na Estrutura dos Projetos	25
VI.	SITUAÇÃO ATUAL DE EXECUÇÃO DOS PROJETOS	27
A.	Classificação no Ciclo de Projeto e Situação em Relação aos Desembolsos	27
B.	Situação dos Produtos Emblemáticos	29
a.	Produtos associados ao aumento da arrecadação	30
b.	Produtos associados à contenção das despesas correntes/custeio	31
c.	Produtos associados ao aumento da oferta de serviços ao contribuinte	32

C. Análise da Execução de Alguns Projetos	33
VII. GANHOS ADICIONAIS DO PROFISCO - PRAZOS E CUSTOS: COMPARAÇÃO COM OUTROS PROJETOS DO BANCO	36
A. Amostra analisada.....	37
B. Desempenho em Relação aos prazos de Preparação e Desembolso	37
C. Desempenho em Relação aos Custos de Preparação e Supervisão	38
VIII. DESEMPENHO DO PROFISCO: CONTRIBUIÇÃO PARA O CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES DE ÂMBITO NACIONAL	39
A. Contribuição para a Integração dos Fiscos.....	39
a. Compartilhamento e troca de informações por meio da Rede COGEF .	39
b. Cooperação e Fortalecimento das Redes de Governança.....	40
c. Produto Estratégico: Gestão para Resultados	40
d. Produto Obrigatório SPED (NF-e): Relevância para a Integração dos Fiscos.....	42
B. Contribuição para a Transparência Fiscal.....	42
C. Contribuição para a Melhoria do Ambiente de Negócios.....	43
IX. DESEMPENHO DO PROFISCO: CONTRIBUIÇÃO PARA O ALCANCE DOS IMPACTOS E RESULTADOS	44
A. Aplicação dos Grupos Amostrais aos Produtos Emblemáticos.....	44
B. Contexto Econômico e Fiscal dos Estados.....	45
C. Metas do PAF	49
a. Resultado Primário	49
b. Trajetória da Dívida Pública (DCL / RCL)	51
D. Resultados	53
a. Arrecadação do ICMS	53
b. Contenção das Despesas Correntes / Custeio	57
c. Aumento da Oferta de Serviços	59
E. Resultados de um Projeto Finalizado - PROFISCO MG	61
X. DESAFIOS NA EXECUÇÃO DOS PRODUTOS E RISCOS DE SUSTENTABILIDADE.....	63
XI. LIÇÕES APRENDIDAS E CONCLUSÕES	63
A. Lições Aprendidas.....	63
B. Conclusões	65

SIGLAS E ABREVIACÕES

ARP	Metodologia Aceleração da Execução dos Projetos
ATI	Agencia de Tecnologia do Estado de Pernambuco
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADSINC	Cadastro Sincronizado
CCLIP	Linha de Crédito Condicional para Projetos de Investimentos do BID
CIAT	Centro Interamericano de Administrações Tributárias
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFIE	Comissão de Financiamentos Externos
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
COGEF	Comissão de Gestão Fazendária
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
COTEPE	Comissão Técnica Permanente do ICMS
CT	Cooperação Técnica
CT-e	Conhecimento de Transporte eletrônico
DespCL	Despesa Corrente Líquida
DAE	Documento de Arrecadação Estadual de MG
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DEM	Matriz de Efetividade para o Desenvolvimento
ECD	Escrituração Contábil Digital
EFD	Escrituração Fiscal Digital
EME	Economia de Mercados Emergentes
ENCAT	Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
ESAF	Escola de Administração Fazendária do MF
FIPLAN	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças
FFEB	Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros
FMM	Divisão Fiscal e Municipal do BID
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
GDFAZ	Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário
GEF	Grupo de Educação Fiscal
GEFIN	Grupo de Gestores Financeiros dos Estados Brasileiros
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte interestadual, intermunicipal e de Comunicação
IfD	Departamento de Instituições para o Desenvolvimento do BID
INE	Departamento de Infraestrutura e Meio Ambiente do BID

INT	Departamento de Integração e Comércio do BID
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
ITCF	Índice de Transparência e Cidadania Fiscal
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
LAI	Lei de Acesso à Informação
LAC	América Latina e Caribe
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LP	Proposta de Empréstimo do BID
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDF-e	Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais
MEPS	Metodologia de Preparação e Supervisão de Projetos
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NBCASP	Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
NF-e	Nota Fiscal eletrônica
OPC	Comitê de Políticas Operacionais do BID
PA	Plano de Aquisições
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAE	Plano de Aceleração da Execução
PAF	Programa de Reestruturação da Dívida e Ajuste Fiscal dos Estados
PAI	Plano de Ação e de Investimentos
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBL	Projeto Baseado em Políticas
PCR	Project Completion Report
PDL	Empréstimo de Investimentos em Função de Resultados
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMAE	Programa de Modernização das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais
PMR	<i>Project Monitoring Report</i>
PNAFE	Programa Nacional de apoio à Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal para a Cidadania
PP	Perfil do Projeto do BID
POD	Proposta de Desenvolvimento da Operação do BID
PRODEV	Programa de Apoio à Gestão por Resultados
RCL	Receita Corrente Liquida

REDESIN	Rede Nacional para Simplificação de Registro e da legalização de Empresas e Negócios
ROP	Regulamento Operacional do Programa
RP	Relatório Semestral de Progresso
RSF	Resolução do Senado Federal
RLR	Receita Líquida Real
SE	Secretaria Executiva do MF
SEFAZ	Secretaria de Fazenda dos Estados
SEPLAN	Secretaria de Planejamento dos Estados
SCL	Departamento de Proteção Social do BID
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do MPOG
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil do MF
STN	Secretaria do Tesouro Nacional do MF
SPED	Sistema Público de Escrituração Digital
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TDR	Termos de Referência
UCP	Unidade de Coordenação do Programa ou Projeto
VPS	Vice Presidência de Setores do BID

Anexos

1. Cadeia de relacionamentos entre os produtos emblemáticos e os resultados esperados do PROFISCO
2. Árvore de Objetivos, Resultados e Produtos associados ao PROFISCO e seus Projetos

Links Eletrônicos (*Intranet do BID*)

1. Situação Atual dos Projetos
2. Projetos e Programas Fiscais do BID no Brasil
3. Nota Técnica para um Programa Fiscal – PROFISCO (CONFAZ RN/2000)
4. Marco de Referência do PROFISCO
5. ROP do PROFISCO
6. Protocolo ICMS do Regimento da COGEF
7. PROFISCO MG: PCR de um projeto do tipo PDL
8. PROFISCO MG: Lições aprendidas - Apresentação no CHILE (Política de PDL)
9. PROFISCO CE (Investimento tradicional): Relatório de Progresso

I. INTRODUÇÃO

O Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO) é uma Linha de Crédito Condicional para Projetos de Investimentos (CCLIP) que tem como objetivo contribuir para a integração dos fiscos e modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial, tornando mais efetivo o sistema fiscal vigente, em cumprimento às normas constitucionais e legais brasileiras.

O processo de concepção teve início em novembro de 2006 quando o Banco recebeu uma solicitação do Governo Brasileiro para participar da preparação de um novo programa fiscal de apoio à modernização da gestão fiscal dos Estados Brasileiros.

O primeiro projeto desta CCLIP - PROFISCO¹ (denominado para fins desta avaliação de PROFISCO) foi assinado em maio de 2009. Até julho de 2014² vinte e dois projetos com os estados encontram-se formalizados, além do contrato de empréstimo com o Ministério da Fazenda. Do total dos projetos, ainda existem quatro aprovados pela Diretoria do Banco e aguardando autorização do Governo brasileiro para assinatura do contrato e um projeto em processo de aprovação pela Diretoria. Atualmente apenas um dos projetos foi concluído.

O objetivo desta avaliação é verificar os avanços já alcançados pelo PROFISCO e subsidiar o desenho de um novo programa fiscal. Por ser um Programa ainda em fase de execução, esta avaliação tem caráter intermediário e, portanto, com limitado alcance dos impactos e resultados pactuados.

Em 2013 foi realizada uma primeira avaliação intermediária, com menor escopo e tempo para sua realização, que teve como objetivo fundamentar o aumento dos recursos disponíveis para a Linha de Crédito.

Como os projetos estão em diferentes estágios de execução, este processo de avaliação terá diversas fases e somente será concluído após o término do último projeto, quando será possível identificar os reais impactos deste Programa.

Por consequência, outro objetivo desta avaliação é estabelecer parâmetros e indicadores que possam ser acompanhados neste processo contínuo de avaliação.

II. ESCOPO DA AVALIAÇÃO

Esta avaliação utiliza o Marco de Referência da Linha de Crédito do PROFISCO, aprovado pela Diretoria do Banco, que estabelece os objetivos, diretrizes nacionais norteadoras, impactos e resultados para o conjunto dos projetos, buscando analisar os avanços do Programa.

Uma característica desta Linha de Crédito é a possibilidade de formulação de projetos específicos, a partir de uma estrutura comum de componentes e subcomponentes estabelecida no Marco de Referência, com diferentes produtos e indicadores a serem selecionados de acordo com as necessidades de cada um dos mutuários. Assim, também são utilizados os documentos dos projetos individuais que estabelecem os produtos selecionados, indicadores e resultados esperados.

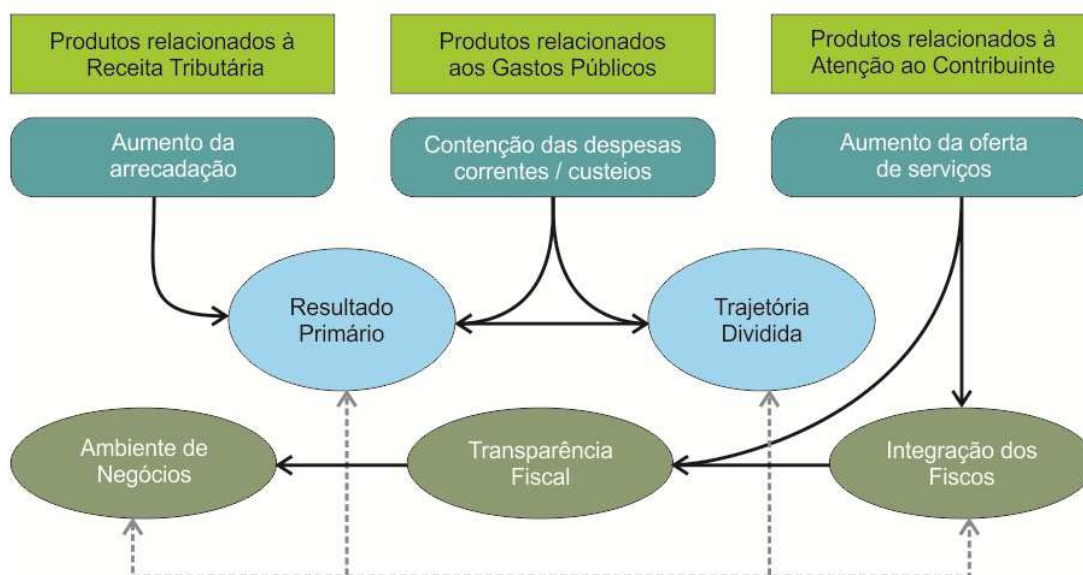
¹ BR-LX1005

² Todos os dados desta avaliação relativos aos projetos PROFISCO estão atualizados até 31 de julho de 2014.

Cabe destacar que a consecução de objetivos nacionais na área fiscal envolve um conjunto de fatores em um processo de grande complexidade, sendo o financiamento dos investimentos nesta área uma das diversas variáveis neste processo. Nesta perspectiva o presente trabalho considera que o PROFISCO **oferece uma contribuição** para o alcance das diretrizes nacionais, impactos e resultados previstos nos documentos dos projetos, mesmo que não seja possível medir a magnitude dessa influência.

Para fins desta avaliação foi construído um mapa com os relacionamentos entre os principais produtos do PROFISCO, os resultados e seus impactos, classificados por três grandes áreas temáticas: receita tributária, gasto público e atenção ao contribuinte. São estabelecidos, ainda, os relacionamentos que contribuem para cumprimento das diretrizes nacionais definidas no Marco de Referência. Esta é a lógica utilizada no processo de avaliação do desempenho do PROFISCO.

Gráfico 1
Síntese da Cadeia de Relacionamento do PROFISCO



Ainda para efeitos da avaliação, nas seções relativas ao desempenho do PROFISCO para o cumprimento das diretrizes nacionais, e alcance dos impactos e resultados, são analisados somente os projetos vinculados aos governos estaduais (incluindo o Distrito Federal).

No Capítulo VII – Ganhos Adicionais do PROFISCO - em que é analisado o desempenho do Programa, comparativamente a outros projetos do Banco, em relação aos prazos e custos de preparação e supervisão, considera-se o universo dos projetos, composto por vinte e sete mutuários de governos estaduais e um do Governo Federal.

III. METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

De modo geral este processo de avaliação utilizou uma metodologia reflexiva, recomendada para programas que contemplam amplas reformas institucionais, principalmente quando estão envolvidas mudanças qualitativas. Ademais, esse método de avaliação também provê informação relevante e crítica em relação ao que funcionou

e não funcionou, assim como acerca das lições aprendidas, que serão úteis no processo de execução dos novos projetos e em futuros programas de modernização.

Em razão da diversidade de temas objeto dessa avaliação e da sua amplitude, que envolve a Linha de Crédito como um todo e os projetos estaduais, foram adotados instrumentos e estratégias de coleta e análise de dados específicos para cada Capítulo, a saber:

Capítulo VI - Seção A. Situação Atual de Execução dos Projetos - Classificação no Ciclo de Projeto e Situação em Relação aos Desembolsos. Nessa seção a avaliação apresenta uma análise comparativa entre os projetos com maior e menor tempo de execução para construir a curva de desembolsos e analisar o processo de aprendizagem. *Os projetos mais recentes têm uma velocidade de desembolso maior que os primeiros projetos aprovados, sugerindo que a troca de experiência entre as diversas equipes estaduais e a equipe do Banco possibilitou uma absorção de conhecimento de execução, resultando em melhor desempenho do desembolso.*

Capítulo VI – Seção B. Situação Atual de Execução dos Projetos - Situação dos Produtos Emblemáticos. Nessa seção os produtos integrantes dos projetos estaduais (Marco de Resultados) são analisados a partir de uma visão nacional, consolidada com base na classificação definida pela metodologia de Aceleração da Realização dos Projetos (ARP), formulada pela Comissão de Gestão Fazendária (COGEF), ou seja, foram identificados os 20 (vinte) produtos mais estratégicos e/ou de maior incidência para o alcance dos resultados dos projetos, denominados de **Produtos Emblemáticos**. Ainda, apresenta o estágio de desenvolvimento dos produtos (implantado, em execução, em contratação ou não iniciado) a partir de uma pesquisa aplicada para as 27 unidades da federação³, por meio de instrumento de coleta estruturado e semiestruturado, respondido pelos coordenadores da COGEF. *A pesquisa foi respondida por 24 estados e também mapeou as principais dificuldades e lições aprendidas na execução dos projetos, que integram a parte final desse Relatório.*

Capítulo VI – Seção C. Situação Atual de Execução dos Projetos - Análise da Execução de Alguns Projetos. Considerando as evidências relacionadas com tempo de execução e nível de desembolso dos projetos, essa seção analisa os fatores críticos de sucesso e insucesso dos projetos com maior e menor índice de desembolso. Para a avaliação foram coletadas as percepções dos especialistas do Banco responsáveis pelos projetos selecionados e dos respectivos coordenadores e equipes técnicas de execução estaduais.

Capítulo VII. Ganhos adicionais do PROFISCO – Prazos e Custos: Comparação com outros Projetos do Banco. Como a própria denominação do Capítulo esclarece, foi utilizada uma análise comparativa onde os projetos PROFISCOS são comparados com os outros projetos de Modernização do Estado dentro do Departamento de Instituições para o Desenvolvimento (IfD) e demais projetos da Vice Presidência de Setores (VPS) no Brasil. Foram excluídas da amostra as operações do tipo Projeto Baseado em Políticas (PBL), Economia de Mercados Emergentes (EME), *projetos cancelados e aqueles de outros países da América Latina e Caribe (LAC) devido às particularidades dos processos*

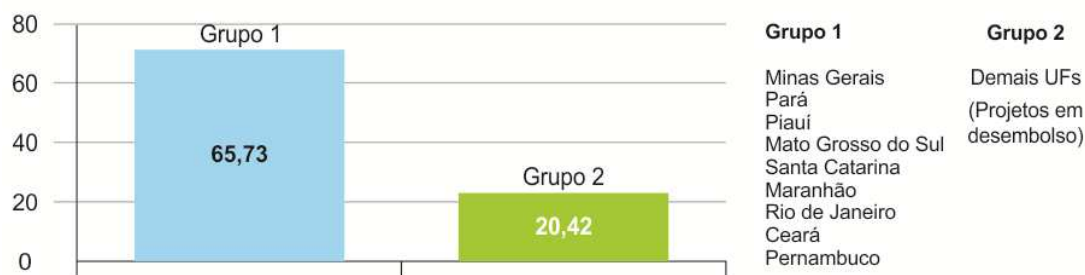
³ O Relatório de Avaliação Intermediária I do PROFISCO (versão final de março de 2014) apresenta os resultados dessa mesma pesquisa aplicada em 2012.

de tramitação junto ao governo brasileiro que limita comparações entre projetos do Brasil e de outros países em termos de tempo e custo de preparação.

Capítulo VIII – Seção A. Desempenho do PROFISCO: Contribuição para a Integração dos Fiscos. Nessa seção o levantamento de dados foi realizado por meio de pesquisa documental e entrevistas com especialistas responsáveis pela supervisão dos projetos estaduais e participantes das reuniões ordinárias e dos grupos técnicos da Rede COGEF. Ainda, especificamente na parte relacionada com a Gestão para Resultados na Administração Fiscal, foi aplicada uma pesquisa estruturada com os estados participantes do Programa.

Capítulo IX. Desempenho do PROFISCO: Contribuição para o Alcance dos Impactos e Resultados. Nesse Capítulo foi utilizada uma análise comparativa entre dois grupos de estados divididos segundo o nível de desembolso dos projetos do PROFISCO. O GRUPO 1 tem como principal característica um mínimo de 48% do financiamento já desembolsado, sendo formado por nove estados (CE, MA, MG, MS, PA, PE, PI, RJ e SC); e o GRUPO 2, com níveis de desembolso abaixo desse percentual ou contratos não assinados, é formado pelos demais Estados e Distrito Federal. Inicialmente o Capítulo apresenta o estágio de implementação dos **Produtos Emblemáticos no Grupo 1**, visando garantir a existência de correlação entre os níveis de desembolso e a implantação destes produtos estratégicos. *Como o Programa apresenta projetos com diferentes fases de execução, com situações em que o contrato de empréstimo ainda não foi assinado e conclusão de apenas um projeto, foram identificados maiores contribuições aos resultados e impactos em projetos com maior nível de execução e desembolso.*

Gráfico 2
Percentual médio de desembolso



Fonte: BID (11/Setembro/2014)

IV. LINHA DE CRÉDITO: PROFISCO

A. HISTÓRICO E CONTEXTO

Em novembro de 2006 o Banco recebeu uma solicitação do Governo Brasileiro para participar da concepção de um novo programa de apoio à modernização da gestão fiscal dos Estados Brasileiros. As discussões entre o Governo Brasileiro e o Banco concluíram que uma Linha CCLIP seria a modalidade de operação mais indicada para o financiamento dos projetos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal e, eventualmente, de outros órgãos e entidades que compõem a estrutura fiscal do governo federal.

Esta modalidade viabiliza a contratação de operações de crédito com os Estados, sem interveniência direta da União, eliminando as limitações de contenção orçamentária para repasse de recursos entre a União e os Estados e qualquer tutela em relação à autonomia das unidades da federação. Além disso, este era o único modelo possível uma vez que, desde o ano 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a União ficou impossibilitada de contratar operações de crédito para o repasse aos Estados, a exemplo do modelo adotado por programas nacionais como o Programa Nacional de apoio à Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE).

Ainda assim, em carta dirigida ao Banco em novembro de 2008, o Ministério da Fazenda destacou que deveriam ser observados os limites e as condições específicas para contratação de operações de crédito pelos entes da federação, principalmente, nas disposições da LRF⁴ e da Resolução do Senado Federal que regulamenta a matéria⁵.

Como o PROFISCO está alinhado com a estratégia do Governo Federal de modernização da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, o Ministério da Fazenda propôs o enquadramento na excepcionalidade para contratação de operações de crédito, prevista na Resolução do Senado Federal⁶, assim como a concessão de garantia pela União. Ademais, exigiu, além do cumprimento dos requisitos legais, que os projetos: (i) obedecessem ao disposto na Proposta de Linha CCLIP aprovada pelo Banco; e (ii) contivessem em seu escopo um sistema de indicadores quantitativos que permitissem mensurar o progresso de cada produto final.

Outro contexto importante era a determinação de integração dos fiscos prevista na Emenda Constitucional nº 42/2003⁷ que estabelece às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que atuem de forma integrada, inclusive com compartilhamento de cadastros e informações fiscais. Para dar cumprimento a essa diretriz nacional, o Governo Federal e os demais entes federados instituíram em 2005 o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), com o objetivo de: (i) promover a atuação integrada dos fiscos, por meio do compartilhamento de informações; (ii) racionalizar e uniformizar as obrigações acessórias para os contribuintes; e (iii) tornar mais célere a identificação de ilícitos tributários, por meio dos cruzamentos de dados internos e externos.

O SPED adquiriu tal relevância no Governo Federal que no lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 foi aprovado um conjunto de diretrizes para a área fiscal com destaque para o Aperfeiçoamento do Sistema Tributário que previa a implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) no prazo de dois anos.

⁴ Lei Complementar 101/2002, artigo 32

⁵ Resolução do Senado Federal nº 43/2001

⁶ Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art 7º, parágrafo 3º: São excluídas dos limites de que trata o *caput* as seguintes modalidades de operações de crédito: I - contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

⁷ EC 42, aprovada em dezembro de 2003, (inciso XXII, do artigo 37 da CF): As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com compartilhamento de cadastros e informações fiscais, na forma de lei ou convênio.

Assim, apesar da concepção do SPED ser anterior ao início da preparação do PROFISCO, o Ministério da Fazenda precisava viabilizar alternativas de financiar esse modelo para os entes federados, garantindo sua implantação em nível nacional, tendo sido este um dos fatores motivadores para a solicitação do Programa ao Banco. Esta solicitação reforçava duas outras medidas já adotadas pelo Governo Federal de apoio a implantação do SPED pelos Estados: (i) linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Programa de Modernização das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE) aprovada em junho de 2006⁸ e (ii) celebração de convênios com os Estados para aplicação de recursos na infraestrutura tecnológica visando a recepção, distribuição e fiscalização da NFe.

Diferentemente da experiência anterior com o PNAFE, este novo Programa não previa a criação de uma unidade centralizada de coordenação dos projetos uma vez que estabelecia o financiamento direto aos entes federados, especialmente Estados e Distrito Federal. Assim, por iniciativa dos Estados e do Distrito Federal, no ano de 2008, o CONFAZ criou a Comissão de Gestão Fazendária (COGEF)⁹ para funcionar como uma rede e viabilizar o alinhamento das ações nacionais e o intercâmbio de experiências, promovendo a integração dos fiscos.

A COGEF, de acordo com o Protocolo de criação, tem por finalidade: (i) coordenar e harmonizar os aspectos técnicos dos programas de modernização da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal; (ii) apoiar o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados pelos programas de modernização da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal; e (iii) promover e articular o desenvolvimento de ações de cooperação e integração entre os fiscos, bem como o compartilhamento de soluções e produtos, o intercâmbio de experiências e a gestão do conhecimento.

No desenho do PROFISCO o Banco baseou-se em sua experiência de apoio aos esforços do governo brasileiro para o fortalecimento institucional da área fiscal (tributária, financeira, administrativa, previdenciária e de controle externo), por meio do desenvolvimento de programas de modernização¹⁰, propondo a inclusão de temas inovadores e melhores práticas.

Além da experiência do Banco e das boas práticas nacionais e internacionais, o desenho do PROFISCO buscou dar condições para as administrações fazendárias serem mais efetivas no cumprimento das novas normas legais brasileiras na área fiscal. Neste quesito a LRF pode ser considerada um divisor de águas na administração pública, uma vez que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização. Essa lei cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e avaliação dos seus resultados.

⁸ Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) no 3430/2006 regulamenta Linha de Crédito para os estados no valor global de até R\$ 300.000.000,00.

⁹ Protocolo ICMS 86, de 26 de setembro de 2008, dispõe sobre a COGEF e aprova seu Regimento.

¹⁰ Ver Link eletrônico com Quadro dos Programas e projetos fiscais no Brasil.

As principais iniciativas inovadoras foram:

- (i) **Gestão para resultados.** Diante das limitações apresentadas pelo modelo de gestão burocrático do Estado, países anglo-saxões e posteriormente a Europa Continental e o Canadá introduziram padrões gerenciais na administração pública. Alguns fatores, entre eles a edição da LRF e novos instrumentos de gestão, migrados de outros países e do setor privado, motivaram empresas e órgãos do setor público no Brasil a adotarem uma nova gestão dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados. A gestão para resultados apresentou-se como centro de irradiação de melhores práticas nessa área, como demonstrado pelo modelo adotado pelo Estado de Minas Gerais a partir de 2003.
- (ii) **Formação de redes e comunidades de aprendizagem.** O intercâmbio de informações tributárias como instrumento de contenção da concorrência desleal, de cobrança da dívida tributária e de busca da arrecadação potencial está incluído entre as boas práticas disseminadas pelo Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT). Assim o apoio à gestão e ao fortalecimento das redes, promovendo o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de soluções foi uma das prioridades estratégicas da gestão fiscal.
- (iii) **Gestão de riscos fiscais.** A gestão de riscos fiscais nas finanças públicas é um dos cinco princípios fundamentais eleitos pelo *Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia (fonte de inspiração da LRF). No Brasil, a LRF criou um anexo obrigatório à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que apresenta os Riscos Fiscais, onde devem ser avaliados os passivos contingentes. Esta medida obrigou os entes federativos a se adequarem a uma gestão dos riscos fiscais.
- (iv) **Gestão de custos públicos.** A LRF também determinou que a administração pública mantivesse um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. A importância das informações sobre os custos governamentais não se resume à contribuição para o aumento da eficiência, da eficácia e da qualidade do gasto público, mas também pelo que representam para a gestão pública como um todo.
- (v) **Transparência fiscal.** Apesar do desenho do Programa ser anterior a Lei de Acesso à Informação (LAI)¹¹, a questão da transparência já havia sido pontuada em função das experiências positivas de países como Austrália, Holanda e Chile que reformas em suas Administrações Tributárias a partir de “paradigmas de cooperação e confiança” entre fisco e contribuinte.
- (vi) **Gestão do conhecimento.** Este tema buscou referência na experiência da federação alemã que descentralizou amplamente toda a sua administração fiscal para os níveis estaduais, mas manteve a Academia Nacional de Finanças como órgão centralizador e coordenador do tema da gestão de conhecimento e da capacitação no país, com atribuições estratégicas. O

¹¹ Lei no. 12.527/2011.

tema da gestão do conhecimento, por meio dos seus três pilares (informação, competências e inovação), é essencial para a harmonização e cooperação entre os fiscos.

B DESCRIÇÃO DO PROGRAMA¹²

a. Recursos, Objetivos e Diretrizes

O PROFISCO foi aprovado pela Diretoria Executiva do Banco por meio da Resolução DE-132/08 de 5 de novembro de 2008, sob a modalidade de Linha de Crédito Condicional (CCLIP), com valor estabelecido em US\$500 milhões. No entanto, os recursos mostraram-se insuficientes para cobrir a demanda de financiamento de um projeto por Unidade da Federação e mais um para o Governo Federal. Assim, o valor do CCLIP foi ampliado para US\$700 milhões, conforme aprovado pela Diretoria do BID através da Resolução DE-7513, de 18 de julho de 2013¹³.

Com base nas demandas identificadas à época, o Ministério da Fazenda e o Banco acordaram que as operações de crédito com os Estados poderiam oscilar, em média, entre os valores mínimos de US\$5.000.000 (cinco milhões de dólares) e máximos de US\$50.000.000 (cinquenta milhões de dólares). No entanto, ocorreram duas exceções: PROFISCO/São Paulo que obteve US\$120 milhões e PROFISCO/Rio Grande do Sul US\$60 milhões de financiamento.

O Programa tem por finalidade promover a sustentabilidade fiscal e o crescimento econômico do país e seu objetivo geral é contribuir para a integração dos fiscos e a modernização da gestão fiscal, financeira e patrimonial, tornando mais efetivo o sistema fiscal vigente, em cumprimento às normas constitucionais e legais brasileiras.

As diretrizes de âmbito nacional que norteiam os projetos do PROFISCO são¹⁴:

- (i) **Melhoria do ambiente de investimento** - os produtos financiados devem contribuir positivamente para a economia: simplificação e desburocratização; redução da informalidade; redução de distorções causadas pela evasão e pela sonegação fiscal, enfatizando o crescimento do País nos termos preconizados pelo PAC, que contempla medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, bem como medidas de desoneração do investimento, para incentivar o aumento do investimento privado.
- (ii) **Aperfeiçoamento do sistema tributário** - a estrutura conceitual (componentes e subcomponentes) deve contribuir com o esforço que o governo vem desenvolvendo no sentido de construir uma estrutura tributária mais competitiva, capaz de reduzir custos e agilizar as transações econômicas, melhorando o ambiente de negócios, contemplando obrigatoriamente a implantação do SPED, em especial da NF-e; e, a

¹² Baseado no Marco de Referência da Linha de Crédito CCLIP-PROFISCO acordado por meio de cartas trocadas entre o Banco e o Ministério da Fazenda em novembro de 2008.

¹³ Resolução DE-7513, de 18 de julho de 2013.

¹⁴ Ver a Proposta de Empréstimo (LP) do Projeto PROFISCO do Estado do Ceará (BR-L1174 – 2044OC-BR - Resolução DE-133/2008), junto com o qual foi submetida e aprovada pela Diretoria Executiva do Banco a Linha de Crédito Condicional do PROFISCO.

integração dos cadastros. Estas soluções devem subsidiar as discussões das propostas de reforma tributária.

- (iii) **Integração dos fiscos** - os resultados esperados devem enfatizar o cumprimento das metas do PAC para implantação dos projetos de integração nacional, em especial o SPED e a integração dos cadastros, contribuindo para a produção dos seus principais impactos: atuação integrada dos fiscos federal, estadual e municipal mediante a padronização e racionalização das informações e o acesso compartilhado à escrituração digital de contribuintes por pessoas legalmente autorizadas, e substituição da emissão de livros e documentos contábeis e fiscais em papel, por documentos eletrônicos com certificação digital.
- (iv) **Reforço ao federalismo fiscal** - o desenho do Programa enfatiza o esforço conjunto dos três níveis de governo no sentido de promover o aperfeiçoamento do federalismo fiscal brasileiro, fortalecendo os espaços institucionais integradores, tais como o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e seus colegiados.
- (v) **Promoção da transparência fiscal** – o desenho do Programa busca contribuir para o esforço que o Governo Federal vem desenvolvendo em conjunto com os Estados no sentido de ampliar o exercício da cidadania fiscal, mediante a sensibilização da população para a função socioeconômica do tributo e o incentivo ao controle social da aplicação dos recursos. Nesse sentido, cabe explicitar o montante efetivo que o cidadão paga de tributos e, por outro lado, como esses recursos são aplicados por meio do aperfeiçoamento dos portais de transparência fiscal¹⁵.

b. Estrutura do Programa

O PROFISCO está estruturado em quatro Componentes e respectivos Subcomponentes, definidos no Marco de Referência, que são considerados como as áreas elegíveis pelo Programa. Além disso, em seu Regulamento Operacional, também aprovado pela Diretoria do Banco, consta a descrição básica das áreas de produtos distribuídas em cada subcomponente, que serviu de orientação às equipes na preparação dos projetos. No entanto, como já mencionado na seção II, os produtos em cada projeto foram selecionados de acordo com as necessidades e capacidade de endividamento de cada um dos mutuários.

Os Componentes, com respectivos Subcomponentes, do Programa são:

- (i) **Gestão Estratégica Integrada:** *Aperfeiçoamento organizacional e da gestão estratégica* para modernização do sistema de planejamento, da estrutura e dos processos organizacionais e para a realização e implantação de modelos econômico-fiscais, relacionados com potencial de arrecadação e gestão do risco fiscal; e, *Cooperação interinstitucional nacional e internacional* para fortalecimento das instituições colegiadas e

¹⁵ A contar da Lei da Transparência (Lei complementar 131/2009) que alterou a redação da LRF no que se refere à transparência da gestão fiscal, foram estabelecidos prazos para implantação dos Portais de Transparência em cada nível de governo.

criação e implantação de redes de intercâmbio e aprendizagem entre instituições da área fiscal e afins.

- (ii) **Administração Tributária e Contencioso Fiscal:** *Melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária* para modernização da gestão e automação dos processos de arrecadação, fiscalização (trânsito e estabelecimentos), inteligência e contencioso; *Aperfeiçoamento da gestão do cadastro e implantação do sistema público de escrituração digital* para apoiar a integração dos fiscos, por meio da sincronização dos cadastros tributários e implantação da nota fiscal eletrônica, da escrituração contábil digital e da escrituração fiscal digital; e, *Melhoria da eficiência e eficácia da administração do contencioso fiscal* para modernização da gestão e automação dos processos da dívida ativa, da cobrança judicial, da representação judicial e extrajudicial e do controle de devedores.
- (iii) **Administração Financeira, Patrimonial e de Controle Interno da Gestão Fiscal:** *Melhoria da eficiência e da eficácia da administração financeira* para modernização da gestão e automação dos processos de planejamento, administração e programação financeira, fluxo de caixa, custos e dívida pública; *Melhoria da eficiência e da eficácia da administração de material e de patrimônio* para modernização da gestão e automação dos processos de controle de bens móveis e imóveis, mercadorias apreendidas, contratos e documentos; e, *Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e correição* para modernização da gestão e automação dos processos de controle dos riscos operacionais, auditoria, avaliação de resultados, ética e disciplina.
- (iv) **Gestão de Recursos Estratégicos:** *Aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e comunicação com a sociedade* para fortalecimento dos portais de transparência e dos programas de educação fiscal e modernização do atendimento virtual e presencial; *Modernização da gestão e aperfeiçoamento dos serviços de tecnologia da informação e comunicação* para desenvolvimento e implantação de planos integrados de gestão, operação e segurança de informações, atualização de plataformas tecnológicas e desenvolvimento e integração de sistemas; *Aperfeiçoamento da gestão de recursos humanos* para modernização da gestão, definição e implantação de políticas de pessoal e implantação de programas permanentes de capacitação técnica e gerencial; e, *Fortalecimento da gestão do conhecimento* para apoiar a implantação de modelos integrados de gestão de competências, da inovação, de conteúdos e de comunicação; e, o desenvolvimento de redes temáticas e de comunidades de aprendizagem na área fiscal.

c. Beneficiários e Modalidades do Programa

Poderiam participar como beneficiários do PROFISCO, além dos Estados e Distrito Federal, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta, inclusive empresas públicas e sociedade de economia mista, cuja atribuição legal

estivesse relacionada com a regulação, normatização, fiscalização e controle na área fiscal. Aderiram ao Programa as 27 unidades da federação e o Ministério da Fazenda.

Os mutuários poderiam optar pelas seguintes modalidades de projetos: (i) Empréstimos de Investimentos - operação tradicional para aquisição de bens e contratação de serviços ou (ii) Empréstimo de Investimentos em Função de Resultados (PDL) - empréstimo de investimento desembolsado quando os resultados reais do projeto são alcançados. Apenas o Estado de Minas Gerais fez opção pela modalidade de PDL.

Ainda, para permitir o processo de modernização continuada dos fiscos brasileiros, o Programa estabeleceu que seria possível a mutuários o acesso a novo Projeto no âmbito da linha de crédito desde que o projeto já em execução tivesse pelo menos 60% dos recursos do financiamento comprometidos e 40% desembolsados. No entanto, a aplicabilidade dessa regra ficou comprometida, pois os recursos, inclusive com a suplementação, foram integralmente distribuídos entre os mutuários (Estados, Distrito Federal e Governo Federal) com apenas o primeiro acesso à Linha de Crédito.

d. Elegibilidade dos projetos

Para ser elegível no âmbito da Linha de Crédito do PROFISCO, inicialmente o ente federado teria que apresentar Recomendação favorável da Comissão de Financiamentos Externos (COFIE)¹⁶, com autorização para a preparação do Projeto.

No âmbito do projeto propriamente dito era necessário apresentar os seguintes requisitos: (i) Marco de Resultados em conformidade com os componentes e subcomponentes do PROFISCO; (ii) fonte de financiamento para implantação das ações de integração nacional¹⁷, quando não inseridas no projeto; (iii) designação de equipe responsável pela coordenação; e (iv) inexistência de superposição no financiamento das aquisições e contratações do Projeto PROFISCO com outros projetos¹⁸.

C. ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE APOIO À PREPARAÇÃO E EXECUÇÃO

Para atender às determinações do Marco de Referência e do Regulamento Operacional do Programa (ROP)¹⁹, foram utilizadas estratégias e instrumentos de apoio à preparação, execução e supervisão dos projetos, a saber:

a. Metodologia de apoio a Elaboração, Execução e Supervisão de Projetos (MEPS)²⁰

Por ter envolvido 28 distintos mutuários, se fez necessário estabelecer uma estratégia global que permitisse o alinhamento na condução dos diferentes projetos. Neste

¹⁶ Decreto nº 3.502/2000 - Composição da COFIE, órgão colegiado do Ministério do Planejamento (MP): Secretário-Executivo do MP (Presidente); Secretário de Assuntos Internacionais do MP; (Secretário-Executivo); Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MP; Secretário de Orçamento Federal do MP; Economista Chefe da Assessoria Econômica do MP; Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores; Secretário do Tesouro Nacional do MF; Secretário de Assuntos Internacionais do MF; Secretário de Política Econômica do MF; e Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil.

¹⁷ As ações de integração nacional são: Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), composto por SPED Contábil (ECD), SPED Fiscal (ECF) e Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e Cadastro Sincronizado.

¹⁸ Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE/BNDES) e Convênio celebrado com o MF para apoiar a implantação da NF-e.

¹⁹ A adesão ao ROP-PROFISCO é condição prévia para elegibilidade para o primeiro desembolso.

²⁰ Metodologia de apoio à Preparação e Supervisão de Projetos (MEPS).

sentido, foi elaborada pela equipe do PROFISCO a Metodologia de apoio a Elaboração, Execução e Supervisão de Projetos (MEPS)²¹.

A MEPS enfatiza a padronização de procedimentos, métodos e instrumentos de apoio às equipes de projeto e sua aplicação contribuiu para: (i) cumprimento dos prazos mínimos para apresentação dos documentos de projeto²²; (ii) observância dos limites de custos operacionais na preparação e supervisão de projetos; (iii) uniformização nas orientações e agilização dos processos de execução de projetos; e (iv) integração entre as informações geradas pela coordenação dos projetos e as demandadas pelo Banco para monitoramento e avaliação²³.

De forma estratégica, a aplicação da MEPS tinha por pressuposto: (i) utilização das mesmas equipes com especialistas da Sede e da Representação no Brasil para preparação de projetos, apoiada por uma única equipe de consultores nacionais de processo; e (ii) uniformização de instrumentos e documentos²⁴ para preparação e acompanhamento dos projetos.

Além de contribuir para que os projetos fossem apropriados pelos mutuários/executores, estas iniciativas propiciaram o intercâmbio de experiências entre os projetos desde sua etapa inicial e a redução do tempo e custo nos processos de desenho e supervisão.

Por fim, destaca-se a estratégia de concentrar todos os projetos da Linha de Crédito no mesmo único especialista em aquisições que garante a uniformidade das orientações relativas às políticas do Banco e que, ao mesmo tempo, permite intercâmbio de experiências na área. A mesma estratégia foi aplicada para a área financeira com sucesso.

b. Comissão de Gestão Fazendária (COGEF)

Durante a preparação do Marco de Referência do PROFISCO ficou evidenciada a importância de uma coordenação nacional para apoiar o conjunto das operações de crédito, a exemplo da experiência vivenciada no PNAFE, que possibilitou uma ampla troca de experiências entre os estados. No entanto, enquanto que no PNAFE a coordenação esteve a cargo de uma Unidade de Coordenação do Programa (UCP) criada no âmbito da Secretária Executiva do Ministério da Fazenda (SE/MF), o PROFISCO deveria seguir um modelo de autogestão dos estados com foco em compartilhamento de experiências e soluções, visando à redução das desigualdades institucionais.

Diante do acordo firmado entre os Estados e a SE/MF, o Banco foi solicitado a apoiar o desenho de um colegiado com a finalidade de coordenar e harmonizar os aspectos técnicos dos programas de modernização da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal; e promover e articular o desenvolvimento de ações de cooperação e integração entre os fiscos, bem como o compartilhamento de soluções e produtos, o intercâmbio

²¹ Especialistas setoriais da Divisão Fiscal and Municipal Management (FMM), Coordenadores de projetos nos estados e Consultores nacionais.

²² Perfil do Projeto (PP), Proposta de Desenvolvimento da Operação (POD) e Proposta de Empréstimo (Loan Proposal LP).

²³ Project Monitoring Report (PMR) e Project Completion Report (PCR).

²⁴ Matriz de Problemas, Soluções e Resultados; Plano de Ação e de Investimentos (PAI); Relatório Semestral de Progresso (RP), entre outros.

de experiências e a gestão do conhecimento. Em setembro de 2008 o CONFAZ aprovou por unanimidade o regimento da Comissão de Gestão Fazendária (COGEF)²⁵.

Ao longo da execução do PROFISCO, para melhorar seu desempenho na coordenação dos projetos de modernização dos Estados, vinculados ou não ao Programa, a COGEF se estruturou em quatro grupos técnicos (Execução dos Projetos, Monitoramento e Avaliação, Capacitação e Cooperação e Captação de Recursos) e desenvolveu alguns instrumentos que mostraram fundamentais para o sucesso do Programa:

- (i) **Sistematização de reuniões trimestrais.** As reuniões ordinárias da COGEF foram utilizadas como espaço presencial integrador e de aprendizagem, com discussão de temas técnicos previamente selecionados, e de monitoramento e supervisão do Programa, com troca de experiências sobre os avanços na execução dos projetos. *A auditoria do Banco recomendou o processo de monitoramento e supervisão do PROFISCO como um exemplo de boa prática de supervisão coletiva.*
- (ii) **Portal da Rede COGEF²⁶,** um espaço virtual de gestão do conhecimento que permite a realização de pesquisas e o compartilhamento de documentos administrativos e técnicos. *A Rede COGEF contribuiu para o processo de aprendizagem dos integrantes dos novos projetos, em especial pela disponibilização de melhores práticas em documentos de aquisições e contratações.*
- (iii) **Metodologia Aceleração da Execução dos Projetos (ARP)** que visa apoiar a realização dos projetos de modernização através do compartilhamento de informações e cooperação técnica entre os Estados. Nos termos da metodologia os estados podem criar fóruns específicos para o entendimento de problemas comuns, a realização de prospecção de soluções de forma conjunta, a identificação de melhores práticas e a realização de contratações mais eficiente. *A metodologia ARP permitiu a aceleração da execução por meio da discussão e compartilhamento de soluções para os produtos mais estratégicos e/ou de maior incidência, denominados neste relatório como **Produtos Emblemáticos**.*
- (iv) **Critérios para participação em eventos,** que promovem os princípios da transparência e da igualdade de oportunidades aos seus membros. *A aplicação desses critérios permitiu que representantes de distintos estados participassem de discussões internacionais de temas fiscais, em fóruns como o CIAT.*

c. Cooperação técnica para apoio à COGEF²⁷

Para apoiar a harmonização dos programas de modernização fiscal e a implantação de novas tecnologias de apoio ao ciclo da gestão, foi assinado, em setembro de 2010, entre o Ministério da Fazenda e o Banco, um Convênio de Cooperação Técnica (CT) no âmbito do Programa de Apoio à Gestão por Resultados (PRODEV), em benefício direto da COGEF.

O objetivo da CT PRODEV/COGEF é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão por resultados na área fiscal dos estados brasileiros, implantando um conjunto de

²⁵ Protocolo ICMS 86, de 26 de Setembro de 2008 - Dispõe sobre a Comissão de Gestão Fazendária – COGEF e aprova seu Regimento.

²⁶ Ver o roteiro para cadastramento de usuário: <http://catir.softwarepublico.gov.br/>.

²⁷ Cooperação Técnica Não reembolsável: BR-T1145 / ATN-OC 11989 BR.

instrumentos e práticas de gestão, que apoiem a melhora dos resultados dos projetos de modernização fiscal no Brasil.

Esta cooperação técnica financiou estudos e pesquisas de apoio aos projetos do PROFISCO com foco nos produtos inovadores e emblemáticos, em articulação com os colegiados do CONFAZ (ENCAT, GEFIN, GDFAZ e FFEB), colaborando de forma decisiva para a formação das redes de intercâmbio.

Esses estudos e pesquisas contribuíram diretamente para os impactos do Programa relacionados com os seguintes produtos: (i) metodologia de apoio à Gestão para Resultados; (ii) análise de soluções para gestão e monitoramento de projetos e *portfólio*; (iii) mapa de competências técnicas, gerenciais e comportamentais das Secretarias Estaduais de Fazenda; (iv) análise e proposição de medidas para criação de um ambiente tecnológico de natureza computacional (SEFAZ Nacional); (v) diagnóstico do processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*); e (vi) Transparência Fiscal, por meio da construção de um Índice de Transparência e Cidadania Fiscal (ITCF) para análise dos portais estaduais.

d. Sistemas Nacionais Fiduciários

Considerando a prévia experiência do PNAFE, o Banco reconheceu que os Estados contam com um regime normativo e institucional sólido e transparente, com sistemas nacionais que possibilitam uma boa gestão dos processos administrativos, financeiros, de controle e de aquisições. Assim, a Diretoria do Banco aprovou para o PROFISCO, de forma inovadora, a flexibilização de regras fiduciárias.

Esta orientação permite que os entes financiados trabalhem com seus próprios sistemas, fluxos e experiências, reduzindo o esforço de aprendizagem e adequação às normas do Banco. Além disso, permite maior sustentabilidade às melhorias dos processos ao término do financiamento e o fortalecimento dos sistemas brasileiros.

Esta experiência exitosa reforçou a estratégia fiduciária do Banco para o Brasil que está orientada para a utilização progressiva e sustentável dos sistemas fiduciários do País nos três níveis de Governo²⁸.

As regras fiduciárias aprovadas para o PROFISCO são:

- (i) **Legislação nacional de aquisições**²⁹. Os estados podem utilizar a legislação nacional sobre aquisições e contratações³⁰, sempre que respeitados os requisitos estabelecidos nas disposições das Políticas de Aquisições do Banco, especialmente as que se referem à origem dos bens, nacionalidade dos fornecedores, alteração de ordens de compra, proibição de faixa de preços e publicação em jornal de grande circulação nacional nos casos específicos. Assim mesmo, os estados devem indicar no Plano de Aquisições sua opção pela aplicação da legislação nacional.

²⁸ Estratégia para o Fortalecimento e Uso dos Sistemas Nacionais, aprovada pela Diretoria Executiva do BID em março de 2010 (GN-2538).

²⁹ Lei 8666/83 e alterações.

³⁰ No caso de obras por montantes inferiores a US\$25.000.000 por contrato e no caso de bens e serviços por montantes inferiores a US\$5.000.000 por contrato.

- (ii) **Contratação direta.** O Banco pode autorizar os estados a contratarem diretamente a Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda (ESAF) e/ou a escola de governo ou fazendária do estado para a provisão de serviços de capacitação de pessoal da administração pública estadual. No caso dessa última, quando o Banco entender que tem capacidade instalada para a prestação dos serviços.
- (iii) **Aquisições de bens e serviços de uso comum e sistema de compras eletrônicas.** Os estados podem utilizar as seguintes modalidades para aquisições bens e serviços de uso comum, previstas na legislação federal: (i) pregão eletrônico por meio do sistema de compras eletrônicas *ComprasNet* ou do sistema de licitações do Banco de Brasil ou de sistema próprio, desde que credenciado pelo Banco, com custo estimado igual ou inferior a US\$5 milhões; (ii) ata de registro de preços, cujo registro tenha sido previamente não objetado pelo Banco, com custo estimado igual ou inferior a US\$5 milhões; e (iii) pregão presencial, com custo estimado igual ou inferior a US\$100.000. O Banco pode a qualquer momento eliminar, durante o período de execução do projeto, a utilização de uma ou mais dessas modalidades.
- (iv) **Auditoria.** Os estados podem utilizar os serviços de empresa independente de auditores aceita pelo Banco ou do Tribunal de Contas do Estado (TCE), sempre que esse seja credenciado pelo Banco e que confirme seu interesse de realizar o serviço, bem como, de que dispõe de capacidade técnica e operacional para cumprir com os prazos e requisitos de auditoria do Banco.
- (v) **Sistemas financeiros.** Os Estados podem utilizar os respectivos sistemas de administração financeira para emissão de relatórios de prestação de contas sempre que cumprirem, em cada caso, com o requisito de gerar informação por componente do projeto, conforme estabelecido pela área fiduciária do Banco.

V. UM RETRATO DOS PROJETOS PROFISCO

A BREVE DESCRIÇÃO DOS PROJETOS

a. *Objetivos, Impactos e Resultados dos Projetos*

Para atender os requisitos do Marco de Referência da Linha de Crédito, que enfatiza a contribuição dos projetos para o equilíbrio fiscal sustentável dos estados 63% dos projetos estaduais³¹ apresentam como objetivo *“Melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal visando a: (i) aumentar a receita própria do Estado; (ii) aumentar a eficiência e a eficácia e melhorar o controle do gasto público; e (iii) prover melhores serviços ao cidadão”*.

Nesse mesmo contexto, considerando as lições aprendidas no processo de avaliação do PNAFE³², onde foi evidenciada a relação entre os projetos de modernização da gestão fiscal dos estados brasileiros e os bons resultados alcançados pelos estados no âmbito

³¹ Projetos estaduais com objetivo comum (17): AL, AP, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PB, PE, RN, RO, RS, SC, SP e TO.

³² PCR do Programa PNAFE (BR 0171 - 980/OC BR/2009), executado no período de 1996 a 2006.

do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) firmado com a União, assim como, considerando que a STN adota uma metodologia conhecida e normatizada dos indicadores do PAF, 67% dos projetos estaduais³³ utilizaram, no todo ou em parte, esses indicadores do PAF³⁴.

Consistente com o objetivo geral do PROFISCO, 89% dos projetos estaduais³⁵ incluíram o resultado de incremento da arrecadação do ICMS (originário do setor varejista, atacadista e de combustíveis; postos fiscais; substituição tributária; fiscalização de estabelecimentos, inteligência fiscal, cruzamento de base de dados, cobrança administrativa, entre outros) como principal resultado das ações de administração tributária; 37% dos projetos³⁶ destacaram indicadores relacionados com a contenção das despesas de custeio e/ou operacionais da administração fazendária (energia elétrica, telecomunicações, manutenção predial, digitação de nota fiscal, processamento de autos de infração e processos administrativos, capacitação de servidores e outros); e 44% dos projetos estaduais³⁷ incluiu o aumento do índice de satisfação dos clientes, (atendimento presencial e/ou virtual – que envolve os serviços oferecidos na web), como principal indicador da melhoria da qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

b. Classificação dos projetos por valor do financiamento e distribuição dos valores por Componente

No desenho do programa havia uma previsão inicial de valores de referência para os projetos estaduais, de acordo com o porte populacional, oscilando entre US\$5.000.000 (cinco milhões de dólares) e US\$50.000.000 (cinquenta milhões de dólares). Os projetos de menor valor se justificavam em razão da situação fiscal (capacidade de pagamento) e do avanço institucional (capacidade de execução dos projetos).

A contratação de operações de menor valor estava baseada na possibilidade de novos empréstimos na medida em que o projeto inicial atingisse 40% de comprometimento ou 60% de desembolso.

Durante o processo de preparação dos projetos, a orientação estratégica do Banco que estimulava projetos de maior valor, associada a uma demanda reprimida de adequação aos novos cenários de informações digitais, gerou um conjunto de projeto com valores superiores ao originalmente previstos, tais como: (i) São Paulo – capacidade de armazenamento de informação digital e sistema de informações econômico-fiscais para utilização do SPED, além do sistema de custos; (ii) Tocantins – revisão de todos processos da área tributária e financeira com a implantação de novos sistemas; (iii) Rio Grande do Sul – tecnologia (infovia e novo datacenter) e gestão integrada da receita; (iv) Amazonas – tecnologia (armazenamento de informação digital) e modelo de fiscalização

³³ Projetos estaduais com indicadores do PAF (18): AC, AL, BA, CE, DF, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, RJ, RN, RO, RR e SC.

³⁴ Metas do PAF: (i) Dívida financeira / Receita Líquida Real (RLR); (ii) Resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; (iii) Despesas com Pessoal / Receita Corrente Líquida (RCL); (iv) Arrecadação de receitas próprias; (v) Outras Despesas correntes / RLR; e (vi) Despesas de Investimento / RLR.

³⁵ Projetos estaduais com meta explícita de incremento da arrecadação do ICMS (24): AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RS, SC, SE e SP.

³⁶ Projetos estaduais com metas específicas para contenção das despesas de custeio (10): AM, BA, GO, MT, PA, PB, PE, PR, RO e RR.

³⁷ Projetos estaduais com metas para aumento da satisfação dos clientes e/ou da oferta de serviços via web (12): CE, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PE, PI, RN e TO.

fluvial; e (v) Acre – desenvolvimento e implantação de novos sistemas tributário e financeiro, adequado à convergência contábil.

O valor acima do estimado do Ceará decorreu de ter sido o projeto piloto do PROFISCO que aprovou a Linha de Crédito e que incluiu um produto inovador de automação dos postos de fronteira envolvendo várias áreas do Estado.

Por outro lado, estados como Rio de Janeiro e Paraná solicitaram valores de financiamento inferiores ao esperado para ao seu porte populacional em razão de diretrizes estratégicas da área fiscal do próprio estado.

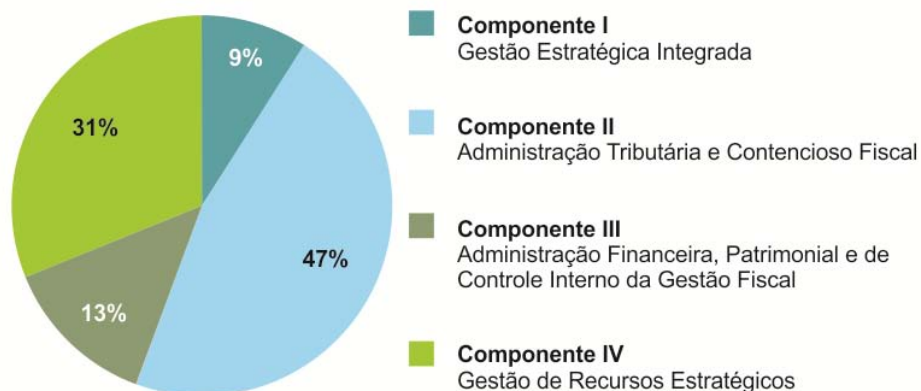
Tabela 1
Classificação dos Projetos em relação ao Valor do Financiamento

Faixa de Valor (Milhões)	Quantidade de Projetos	Percentual de Projetos (%)	População média (Milhões)	População mínima (Milhões)	População máxima (Milhões)
Até US\$9,9	8	29,6	3,2	0,450	10,4
Entre US\$10 e US\$19,9	8	29,6	6,7	2,5	15,9
Entre US\$20 e US\$29,9	2	7,4	2,1	0,733	3,5
Entre US\$30 e US\$39,9	3	11,1	4,1	2,5	6,2
Entre US\$40 e US\$49,9	4	14,8	10,8	1,4	19,6
US\$60	1	3,7	10,7		
US\$120	1	3,7	41,3		

Os projetos estaduais do PROFISCO se caracterizaram pela alta concentração de recursos e produtos no Componente relativo à administração tributária. Isso decorreu, em grande medida, das diretrizes nacionais da Linha de Crédito que priorizavam a integração dos fiscos baseada no SPED e que exigiam um volume significativo de recursos. Também o cenário econômico contribuiu para esta seleção uma vez que todas as administrações fiscais precisavam buscar alternativas para enfrentar a crise econômica internacional de 2008/2009 que colocou em risco a arrecadação do ICMS, principal imposto estadual. Este aspecto será abordado de forma mais detalhada no Capítulo IX – Seção B (Contexto Econômico e Fiscal dos Estados).

Como pode ser observado no Quadro abaixo, o Componente III (Administração Tributária e Contencioso Fiscal) representou 47% dos valores contratados pelos mutuários, seguido do Componente IV (Gestão de Recursos Estratégicos), com 31%, que abrange os investimentos em infraestrutura de tecnologia para viabilização dos projetos.

Gráfico 3
Distribuição dos Valores Contratados por Componentes

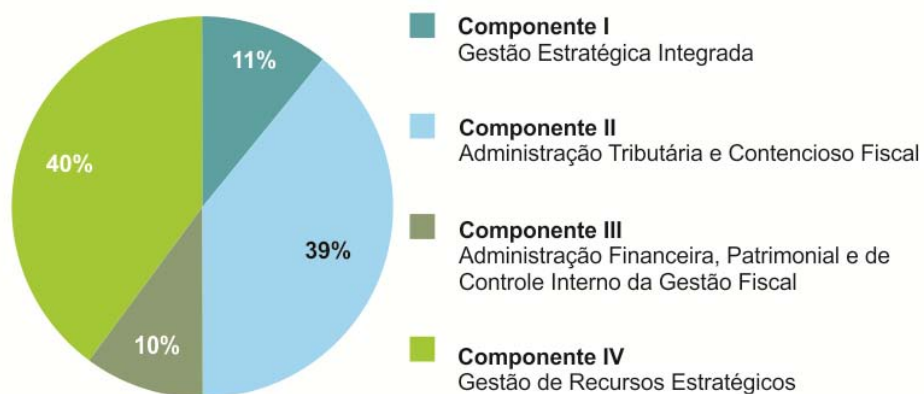


Fonte: BID

Quando analisados os valores desembolsados por componente (nos 20 Projetos que já realizaram algum desembolso) a situação se inverte. A Gestão de Recursos Estratégicos consumiu 40% dos valores desembolsados enquanto o que Administração Tributária e Contencioso Fiscal, responsável pelo maior percentual contratado, aparece em segundo lugar, com 39% dos valores utilizados.

Esta distribuição parece comprovar a informação coletada na pesquisa com os coordenadores de Projetos que, nas observações sobre dificuldades e lições aprendidas, informam que a aquisição de recursos de infraestrutura, característica do Componente IV, costuma ser mais rápida e mais simples que a contratação de serviços e consultoria, característica do Componente II. As Lições Aprendidas serão abordadas no Capítulo XI – Seção A.

Gráfico 4
Distribuição dos Valores Desembolsados por Componentes



Fonte: BID

c. Composição dos projetos: distribuição e incidência dos produtos por valor do financiamento

O ROP do PROFISCO disponibilizou um conjunto de produtos que seriam elegíveis para financiamento dentro de cada Componente e Subcomponente do Programa. Os projetos apresentaram em média 27 produtos, sendo que 6 estados apresentaram um nível de fragmentação elevado de seus projetos com a seleção de mais de 35 produtos (BA, PA, PE, PI e SC), cabendo destacar que 4 desses projetos foram os primeiros a serem desenhados, em especial o projeto do estado de PE, que foi piloto para a concepção e o aperfeiçoamento do processo e dos instrumentos da MEPS. De outro lado, 4 projetos selecionaram entre 9 e 11 produtos (AM, AL, PR e SE), sendo que 3 estavam situados nas faixas de financiamento de menor valor e, ainda, foram desenhados nos dois últimos anos, quando foi adotada a estratégia de definir produtos mais robustos, evitando a fragmentação dos projetos. O projeto do estado de SP, ainda que apresente um número elevado de produtos, justifica-se em razão do valor do financiamento.

Tabela 2
Distribuição dos Produtos em relação ao Valor do Financiamento

Faixa de Valor (milhões)	Quantidade de Projetos	Média de Produtos				
		Total	Componente I	Componente II	Componente III	Componente IV
Até US\$9,9	8	18	3	6	4	6
Entre US\$10 e US\$19,9	8	32	4	12	5	10
Entre US\$20 e US\$29,9	2	28	4	12	4	9
Entre US\$30 e US\$39,9	3	27	3	10	6	8
Entre US\$40 e US\$49,9	4	31	3	12	5	11
US\$60	1	24	3	5	6	10
US\$120	1	38	6	13	5	14

O Capítulo IX – Seção D descreve os avanços já alcançados no desenvolvimento desses produtos e sua contribuição para os resultados do Programa.

d. Modalidade de financiamento dos projetos

Durante a preparação dos projetos alguns estados pretendiam utilizar a modalidade de operação de investimentos voltada para resultados (PDL). No entanto, ao final, apenas o estado de MG, em decorrência de sua ampla experiência na gestão pública voltada para resultados, assinou contrato sob esta modalidade de operação. O Capítulo IX – Seção E descreve os resultados alcançados por esse projeto, única operação já encerrada do PROFISCO.

B ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DOS PROJETOS

Na reunião anual do BID de 2006, em Belo Horizonte, foi lançado o desafio para a reforma organizacional do Banco no sentido de dar resposta à mudança das expectativas dos seus clientes, tendo presente as profundas alterações ocorridas nos países da América Latina e Caribe na última década. Este processo de alterações, designado realinhamento, passou a funcionar plenamente em 2008, ou seja, durante o processo de preparação e aprovação da Linha de Crédito PROFISCO e de seu primeiro projeto.

Em decorrência desse realinhamento foram aprovadas nos anos seguintes várias mudanças nas ferramentas e na forma de operar do Banco, inclusive com mudanças de procedimentos nos comitês revisionais do BID e nas equipes técnicas da Sede, responsáveis pela análise dos projetos, que desconheciam os acordos de preparação de projetos no âmbito de Linha de Crédito do PROFISCO.

Dentre esses acordos de preparação estavam a adoção de objetivos e indicadores de impacto e de resultados padronizados, de modo a favorecer um processo único e uniforme de avaliação da Linha de Crédito. Uma vez que, diante das exigências dos comitês revisionais, os especialistas tiveram que discutir e negociar os projetos individualmente constata-se alguns desvios em relação à proposta inicial.

Em relação ao objetivo acordado para os projetos apenas 22% dos projetos³⁸ apresentam temas específicos, tais como, a melhoria dos instrumentos de planejamento e de tomada de decisões ou a melhoria da gestão do patrimônio do estado. No entanto, observa-se que 15% dos projetos³⁹ excluíram do seu objetivo geral a oferta de melhores serviços ao cidadão.

Apenas 15% dos projetos⁴⁰ não consideraram os compromissos do PAF como indicadores de impacto. No entanto, outros 19% dos projetos⁴¹ não destacaram qualquer indicador específico para esta avaliação.

Durante o período de quase sete anos de preparação dos projetos do PROFISCO⁴² ocorreram várias mudanças nos processos e instrumentos do Ciclo de Projetos do BID, em especial, na etapa de preparação dos projetos. A análise comparativa dos documentos⁴³ dos projetos permite verificar que:

- (i) **Matriz de Efetividade para o Desenvolvimento (Development Effectiveness Matrix - DEM).** Esta matriz que busca medir a avaliabilidade dos projetos no âmbito do BID foi instituída após o início da preparação do PROFISCO, assim 22% dos projetos estaduais⁴⁴ não apresentam este anexo. Além do mais, desde a sua implantação a matriz do DEM vem sendo objeto de vários aperfeiçoamentos que resultaram em modelos e critérios distintos na sua aplicação em cada projeto do PROFISCO.
- (ii) **Marco de Resultados.** Esta matriz representa o principal instrumento para monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos no âmbito do BID. No entanto, desde a sua implementação, em substituição à Matriz do Marco Lógico, o documento foi substancialmente alterado, com mudanças tanto na sua forma, quanto em algumas especificações técnicas. Na versão inicial da matriz não havia campo próprio para descrição dos impactos e os resultados eram especificados

³⁸ Projetos estaduais com inclusão de planejamento ou gestão do patrimônio no objetivo geral (06): GO, PI, RJ, RR, AC e SE.

³⁹ Projetos estaduais com exclusão de oferta de melhores serviços ao cidadão (04): AL, BA, PR e PA.

⁴⁰ Projetos estaduais com indicadores de impacto específicos (04): AM, GO, PR e TO.

⁴¹ Projetos estaduais sem destaque de indicadores de impacto (05): AP, PI, RS, SE e SP.

⁴² Início com a Missão de Identificação do PROFISCO/PE, em outubro de 2007, ainda que primeiro projeto aprovado, juntamente com a Linha de Crédito CCLIP-PROFISCO tenha sido o PROFISCO/CE, cuja Missão de identificação só aconteceu em novembro de 2007. Término marcado pela Missão de Análise do PROFISCO/AM, ocorrida em abril de 2014.

⁴³ Proposta de Desenvolvimento da Operação (POD) e seus anexos.

⁴⁴ Projetos estaduais sem elaboração da Matriz do DEM (06): PE, CE, PA, ES, RN e SC.

ao final de cada componente. Na parte dos produtos também não havia campo próprio para a definição da unidade de medida do indicador, de sua linha de base e dos meios de verificação. Nesta situação, 78% dos projetos estaduais⁴⁵ do PROFISCO apresentam Marco de Resultados no modelo anterior e as metas de impacto relacionadas com o PAF e/ou outras foram descritas no campo de resultados. *Estes projetos também apresentam um quadro de indicadores para complementar informações do Marco de Resultados, padronizado para os projetos do PROFISCO pela MEPS.*

(iii) Acordos e Requisitos Fiduciários. Este documento consolida as análises fiduciárias (finanças e aquisições) e acordos para execução do projeto entre o BID e o mutuário/executor. Considerando que este documento também foi criado após o início da preparação do PROFISCO, apenas 22% dos projetos estaduais⁴⁶ apresentam este anexo. *Os demais projetos apresentam um anexo específico denominado Arranjo Institucional e Mecanismos de Execução, padronizado para os projetos do PROFISCO pela MEPS.*

(iv) Avaliação Econômica do Projeto. Este relatório descreve o processo e os parâmetros utilizados na apuração da taxa interna de retorno dos projetos no âmbito do BID. Considerando que este documento também foi implantado após o início da preparação do PROFISCO, apenas 22% dos projetos estaduais⁴⁷ apresentam este anexo. *Os demais projetos apresentam como anexo específico uma matriz denominada Análise Financeira do Projeto (custo-benefício), padronizada para os projetos do PROFISCO pela MEPS.*

(v) Plano de Monitoramento e Avaliação. Este documento consolida os requisitos, metodologias e critérios para monitoramento e avaliação dos resultados do projeto no âmbito do BID. Considerando que este documento também foi implantado após o início da preparação do PROFISCO, apenas 15% dos projetos estaduais⁴⁸ apresentam este anexo. Os demais projetos apresentam um anexo próprio denominado Sistemática de Monitoramento e Avaliação do Projeto, padronizada para os projetos do PROFISCO pela MEPS.

VI. SITUAÇÃO ATUAL DE EXECUÇÃO DOS PROJETOS⁴⁹

A. CLASSIFICAÇÃO NO CICLO DE PROJETO E SITUAÇÃO EM RELAÇÃO AOS DESEMBOLSOS

Sob a perspectiva do ciclo de projeto, o PROFISCO encontra-se na seguinte situação: apenas um projeto foi concluído e dezenove encontram-se em fase de desembolso, vários com menos da metade dos valores de financiamento desembolsados. Adicionalmente dois estados não efetuaram seu primeiro desembolso, quatro ainda não assinaram o contrato de empréstimo e um está em fase final de preparação.

⁴⁵ Projetos com Marco de Resultados no modelo anterior (21): AP, CE, PE, DF, ES, GO, MA, MS, MT, PB, PA, PE, PI, RJ, RN, RO, RS, SC, SE, SP e TO.

⁴⁶ Projetos estaduais que apresentam o anexo de Acordos e Requisitos Fiduciários (06): AC, AL, AM, BA, PR e TO.

⁴⁷ Projetos estaduais que apresentam o anexo de Avaliação Econômica (06): AC, AL, AM, AP, BA e PR.

⁴⁸ Projetos estaduais que apresentam o anexo do Plano de Monitoramento e Avaliação (04): AC, AL, AM e PR.

⁴⁹ Situação em 11 de setembro de 2014 data de referência para todos os levantamentos de valores e quantidades dos projetos.

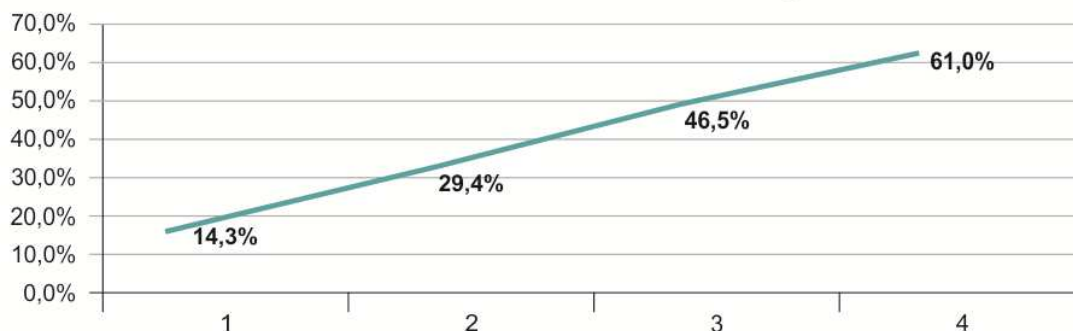
Tabela 3
Situação dos Desembolsos

Situação dos Projetos	Quantidade	Valor Aprovado US\$ (mil)
Aprovado pela diretoria	27	641.295
Finalizados	01	40.000
Desembolsando	19	498.710
Ainda não desembolsando	02	15.500
Aguardando assinaturas	04	67.285
Em preparação (negociado)	01	36.900
Total comprometido com Estados		658.395
Ministério da Fazenda	01	19.800
Total comprometido Programa	28	678.195

À primeira vista, os projetos PROFISCO parecem estar desembolsando mais lentamente do que desejado. A curva de desembolso abaixo foi calculada para 17 projetos que já concluíram pelo menos um ano de desembolso. O ano aqui não se refere ao ano calendário, mas sim aos doze meses consecutivos após o primeiro desembolso, seguindo-se o segundo ano, e assim por diante. Por exemplo, para o estado do Pará, o valor desembolsado no primeiro ano considerou todos os desembolsos no período de dezembro de 2009 (quando foi realizado o primeiro desembolso) a novembro de 2010; enquanto que para o estado de Tocantins, o primeiro ano de desembolso vai de janeiro de 2013 (data do primeiro desembolso) a dezembro de 2013.

A curva de desembolso mostra que, em média, o primeiro ano de desembolso absorve apenas 14,3% dos valores aprovados para os projetos, subindo para 15,1% no segundo ano, 17,1% no terceiro e descendo para 14,4% no quarto ano. Ao final do quarto ano, um projeto médio teria 61% do seu valor aprovado desembolsado. No entanto, percentuais médios de desembolso encobrem informações importantes. Por exemplo, percentuais de desembolso variaram de 5% para Santa Catarina a 20,3% para o Rio Grande do Norte no primeiro ano de desembolso e de 3,3% para o Rio de Janeiro a 30,5% para o Espírito Santo no segundo ano de desembolso. Diferentes razões impactam a velocidade de desembolso, desde o limitado conhecimento das normas do Banco a mudanças nas equipes de projeto, tipos de aquisições de bens e serviços que requerem termos de referencia mais ou menos complexos, etc.

Gráfico 5
Percentual Médio de Desembolso dos Projetos



Fonte: BID

É importante notar que, em geral, os primeiros anos de desembolso são mais lentos já que existe uma curva de aprendizado e outras razões como mencionado no último parágrafo. A tabela 4 demonstra que os projetos mais recentes têm uma velocidade de desembolso maior que os primeiros projetos aprovados, sugerindo que a troca de experiência entre as diversas equipes estaduais e a equipe do Banco possibilitou uma absorção de conhecimento de execução, resultando em melhor desempenho do desembolso. A média para o primeiro ano de desembolso para os cinco projetos que iniciaram a execução em 2013 foi de 16,4%, substancialmente maior que a média de 11,7% apresentada pelos seis que iniciaram sua execução nos anos 2011/2012, por sua vez, um pouco mais alta que os 11,4% para os cinco projetos iniciados nos anos 2009/2010. Estes ganhos são mantidos à medida que os projetos avançam em sua execução, com os projetos mais recentes desembolsando mais rapidamente que os projetos mais velhos.

Tabela 4
Desembolso por Ano

Ano do primeiro desembolso	Ano 1	Ano 2	Ano 3
2009/10	11,4	11,2	17,1
2011/12	11,7	20,3	21,3
2013	16,4		

Em suma, embora a curva de desembolso não seja a ideal neste momento, ela tende a melhorar substancialmente à medida que os projetos mais recentes e com melhor nível de desembolso avancem em sua trajetória, aproximando mais e mais de um pari-passu com o tempo de execução.

B. SITUAÇÃO DOS PRODUTOS EMBLEMÁTICOS

Com base na metodologia descrita no Capítulo III, esta Seção analisa a situação dos 20 produtos emblemáticos do PROFISCO. Inicialmente, observa-se que, em média, 65% desses produtos foram selecionados pelas 24 UFs respondentes da pesquisa. Dos produtos emblemáticos que foram previstos ou planejados, 24% já foram implantados e 36% ainda não foram iniciados.

Esses dados reforçam a ideia de que esta é uma avaliação intermediária e que precisa ser atualizada periodicamente para acompanhar a implementação dos projetos e os avanços alcançados.

Para efeito dessa análise os produtos emblemáticos foram relacionados com os objetivos específicos dos projetos estaduais, a saber: (i) Aumento da arrecadação; (ii) Contenção das despesas correntes/custeio; e (iii) Oferta de serviços ao contribuinte.

a. Produtos associados ao aumento da arrecadação

Dos 20 produtos emblemáticos analisados, 8 (40%) estão relacionados ao objetivo de aumento da arrecadação.

O produto vinculado a soluções para utilização das bases de dados do SPED (NFe, EFD e ECD), incluindo hardware, software para auditoria, estatística e segurança de dados, foi o de maior incidência e foi previsto em 22 das 24 UFs respondentes.

Este dado reforça a importância da definição de produtos obrigatórios para uma Linha de Crédito. Verifica-se ainda que atualmente todas as Secretarias de Fazenda, de alguma forma, estão buscando alternativas para utilizar estas grandes bases de dados, adequando-se às novas legislações que tratam de modelos de documentos e informações digitais e buscando ampliar o controle fiscal e a arrecadação tributária.

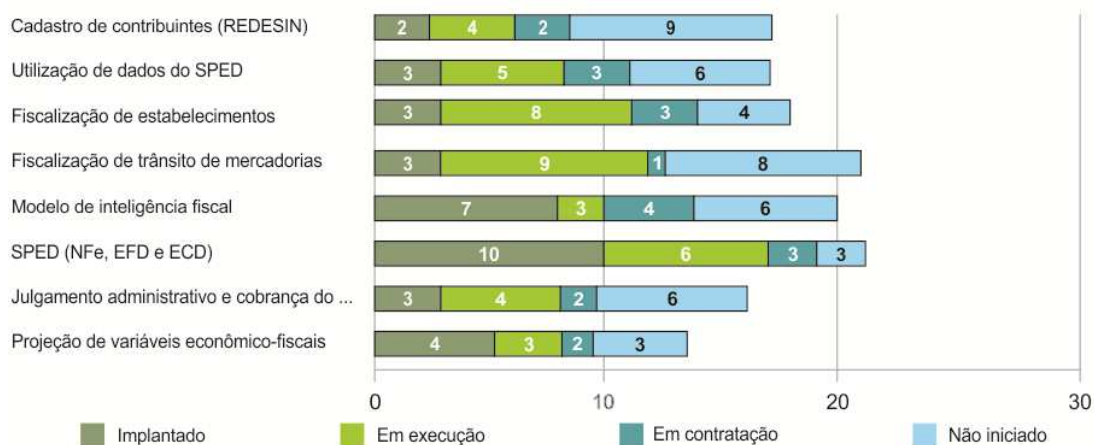
Observa-se também que este é o produto mais adiantado de toda a amostra, já tendo sido completamente implantado em 10 estados. O produto encontra-se em execução em 6 UFs, está em processo de contratação em outras 3 e em apenas 3 ainda não foi iniciado.

O produto modelo de gestão de fiscalização de trânsito de mercadorias foi o segundo mais frequente: encontra-se implantado em 3 UFs, em execução em 9 e em processo de contratação em mais 1 UF, sendo que ainda não foi iniciado em 8 delas.

Finalmente, merece destaque o cadastro de contribuintes que originalmente foi considerado obrigatório com a solução do Cadastro Sincronizado (CADSINC) e que, atualmente, tem tido os recursos alocados redirecionados para a nova solução aprovada em âmbito nacional: a Rede Nacional para Simplificação de Registro e da legalização de Empresas e Negócios (REDESIN). Esse produto encontra-se em execução em 4 UFs e em processo de contratação em outras 2. Ainda não foi iniciado em 9 UFs.

O gráfico a seguir apresenta o estágio de implantação dos produtos emblemáticos vinculados ao aumento da arrecadação.

Gráfico 6
Produtos Emblemáticos Priorizados para Aumento da Arrecadação



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

b. Produtos associados à contenção das despesas correntes/custeio

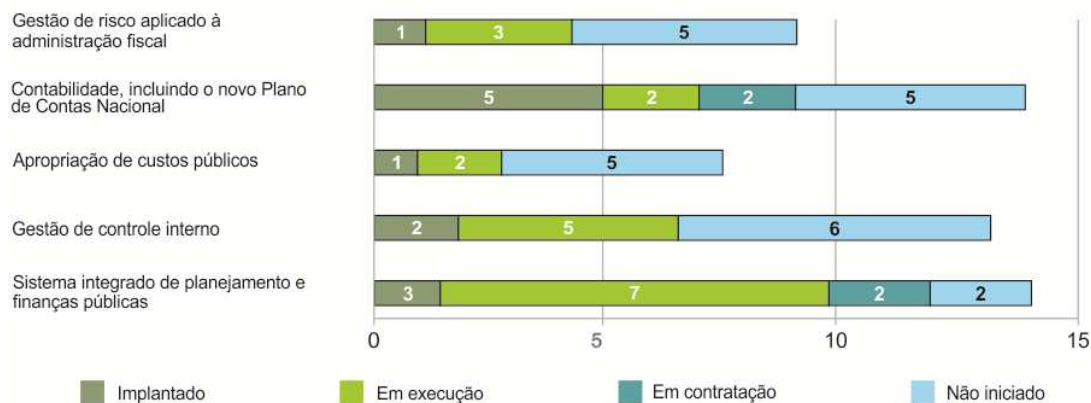
Observa-se que na área da despesa existe uma menor concentração de produtos emblemáticos e também um número menor de produtos já concluídos e implantados. Efetivamente, no desenho dos projetos essa área foi menos contemplada.

Os produtos do modelo de contabilidade pública (Plano de Contas Nacional) e do sistema integrado de planejamento e finanças estão, cada um deles, previstos em 14 UF's. Percebe-se que esta seleção considerou a nova legislação que obrigou os estados a adequarem os seus sistemas financeiros às novas regras e modelos contábeis.

O produto da nova contabilidade pública foi implantado em 5 UF's, encontra-se em execução em 2 e em processo de contratação em outras 2 UF's. Por outro lado, o sistema integrado de planejamento e finanças somente foi implantado em 3 UF's, encontra-se em execução em 7 delas e em outras 2 encontra-se em processo de contratação.

O gráfico a seguir apresenta o estágio de implantação dos produtos emblemáticos vinculados ao resultado de contenção das despesas correntes/custeio.

Gráfico 7
Produtos Emblemáticos
Priorizados para Contenção de Despesas



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

c. Produtos associados ao aumento da oferta de serviços ao contribuinte

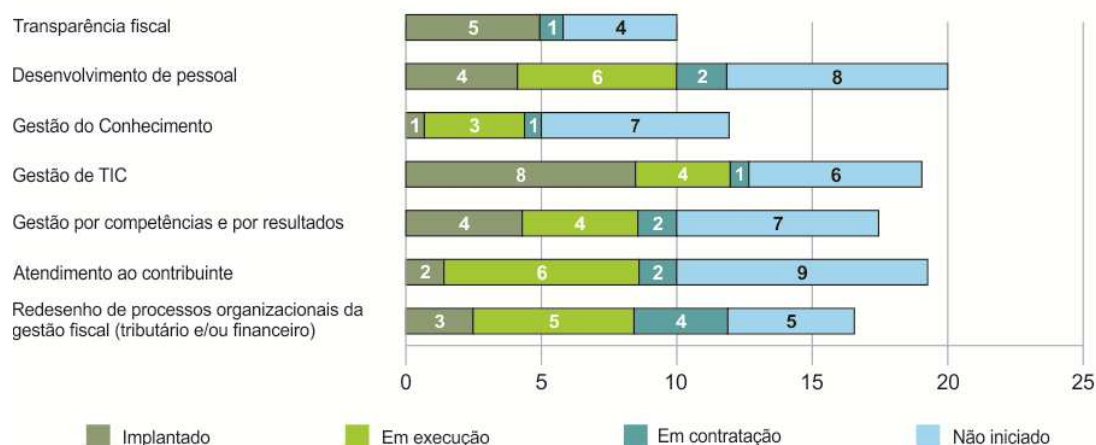
Considerou-se que todos os produtos vinculados à melhoria da gestão fazendária contribuem para o aprimoramento da qualidade da oferta de serviços e a satisfação dos contribuintes e cidadãos. Nesse contexto, foram selecionados 7 produtos para este segmento.

Os produtos mais frequentes desta área são: (i) Programa de capacitação, gerenciamento de talentos e desenvolvimento de pessoal continuado, previsto em 20 UFs, mas, implantado apenas em 4; (ii) Modelo de atendimento ao contribuinte, diretamente vinculado à questão dos serviços, que foi previsto em 19 UFs, mas, até o momento só foi implantado em 2; e (iii) Plano diretor de gestão de tecnologia da informação e comunicação, que também foi previsto em 19 UFs, implantado em 8 e encontra-se em execução em outras 4.

Vale destacar ainda que o modelo de gestão do conhecimento, apesar de ter sido considerado um dos produtos inovadores, somente foi previsto em 12 UFs tendo sido implantado somente em 1.

O gráfico a seguir apresenta o estágio de implantação dos produtos emblemáticos vinculados ao resultado de aumento da oferta de serviços ao contribuinte.

Gráfico 8
Produtos Emblemáticos Priorizados para
Aumento da Oferta de Serviços ao Contribuinte



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

C. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DE ALGUNS PROJETOS

Considerando as evidências apuradas na Seção A, deste Capítulo, relacionadas com tempo de execução e nível de desembolso dos projetos, a equipe de avaliação decidiu investigar os fatores críticos de sucesso e insucesso de um conjunto de projetos. A descrição dos casos foi obtida junto aos Especialistas e Consultores responsáveis pelos projetos e, em seguida, submetida aos coordenadores das unidades estaduais do PROFISCO, cujas informações estão destacadas em caixas de texto.

A partir do levantamento inicial foi possível identificar que os projetos apresentavam aspectos positivos e negativos e, portanto, deveriam ser agrupados e analisados segundo suas principais características.

Grupo 1. Fatores críticos na estagnação de desembolsos e reversão deste processo

(i) Caso do PROFISCO PA

1ª fase - baixa execução em virtude da fragmentação do projeto com excesso de produtos; fragilidade institucional; mudanças na equipe da UCP; burocracia do processo de licitações - com muitas instâncias e atores - e pouco patrocínio estratégico.

UCP/PA: Assinatura do contrato de empréstimo no último ano de governo, associada à ausência de liderança na gerência de alguns produtos e ao baixo domínio das políticas de aquisições do Banco.

2ª fase - avanços na execução em virtude do enxugamento do número de produtos; mapeamento dos procedimentos de licitação para resolução dos problemas; aumento do patrocínio estratégico com mudança na gestão; e implementação do Plano de Aceleração da Execução (PAE).

UCP/PA: Reestruturação da UCP, associada à implantação de sistema de gerenciamento de projetos, à intensificação das ações de capacitação nas políticas do Banco, envolvendo a área jurídica, e das visitas técnicas de supervisão; elevação do fundo rotativo.

(ii) Caso do PROFISCO PE

1ª fase - baixa execução em virtude de fragmentação do projeto com excesso de produtos; concentração dos recursos do financiamento na contratação de consultorias; dificuldade na contratação de duas consultorias para produtos estratégicos; mudanças na equipe da Comissão de Licitação; e excessivas demandas para alterações no Plano de Aquisições (PA).

UCP/PE: Dificuldade na execução orçamentária devido à descentralização dos recursos por componente e produtos; contratação de consultorias com várias etapas de aprovação (Não Objeções do BID); conflitos entre as políticas do Banco e a Lei 8.666/93; dificuldade no planejamento das aquisições devido à fragmentação do projeto.

2ª fase - avanços na execução em virtude do enxugamento do número de produtos; contratação de consultor para apoiar a elaboração de Termos de Referência (TDRs); capacitação *in loco* nas políticas de aquisição do Banco; aproximação das áreas técnicas com a UCP durante as missões de supervisão, com definição de responsabilidades.

UCP/PE: Alinhamento com a Procuradoria Geral do Estado sobre os processos de aquisição do BID, implementação do Plano de Aceleração da Execução (PAE) e realização de Missões de Supervisão mais frequentes durante o período de reversão da execução do projeto.

(iii) Caso do PROFISCO SC

1ª fase - baixa execução em virtude de descontinuidade temporária no desenvolvimento do projeto decorrente da má compreensão da finalidade do programa e dos compromissos assumidos com o Banco; dificuldades nos processos de aquisições.

UCP/SC: Rigidez da legislação e do processo licitatório, requisitos de disponibilidade financeira para lançamento da licitação e desconhecimento das políticas do Banco.

2ª fase - avanços na execução em virtude de reintegração do projeto ao escopo do Programa, por meio de estratégia de integração dos novos atores e técnicos no contexto do PROFISCO; e elaboração de Plano de Aceleração da Execução (PAE)

UCP/SC: Intercâmbio entre as UFs com disseminação de boas práticas; padronização dos projetos estaduais pelo Banco; elevação do fundo rotativo; aumento das capacitações nas políticas do Banco e das visitas técnicas de supervisão.

Grupo 2. Fatores críticos de sucesso vinculados a definições e/ou aspectos estratégicos

(i) PROFISCO MS: Avanços na execução em razão de forte patrocínio estratégico; estabilidade da equipe de coordenação; articulação entre a unidade de coordenação e planejamento; e consistência entre as ações do projeto e o planejamento estratégico.

UCP/MS: Atuação da Coordenação do Projeto e da área de tecnologia na gestão do contrato de serviços terceirizados de TI e no desenho dos requisitos de programação e funcionalidades dos sistemas.

(ii) PROFISCO MA: Avanços na execução apoiada pela contratação de agência especializada, no caso, o Centro Interamericano de Administração Tributária (CIAT) para a implementação do projeto.

UCP/MA-CIAT: Modelos de Gestão Estratégica, Gestão de Cobrança, Gestão de RH por Competências e Gestão do Conhecimento, suportados por plataforma tecnológica e de informação.

- (iii) PROFISCO PI: Avanços na execução do componente tributário, em razão do forte patrocínio estratégico; estabilidade da equipe de coordenação; parceria com a procuradoria estadual; e integração da UCP com o planejamento da Secretaria de Fazenda (SEFAZ).

UCP/PI: Apoio do Banco na elaboração do PAE agrupando em um único processo de aquisição itens que estavam pulverizados em vários produtos; selecionando modalidade de aquisição mais ágil; e aportando apoio de consultor para elaboração de TdR.

Grupo 3. Fatores críticos de insucesso relacionado a características dos produtos selecionados para o projeto ou a modelos institucionais

- (i) PROFISCO CE: Dificuldade na contratação de produto inovador, em razão da interposição de diversos recursos nas esferas administrativa e judicial, no processo Licitação Internacional para aquisição de equipamentos (*scanners* do tipo fixo e móvel) para automação dos postos fiscais de grande porte por meio da leitura de imagens de carga de veículos, retardou o cronograma de execução do projeto. Importante destacar que esta aquisição representou aproximadamente 40% do valor total do financiamento.

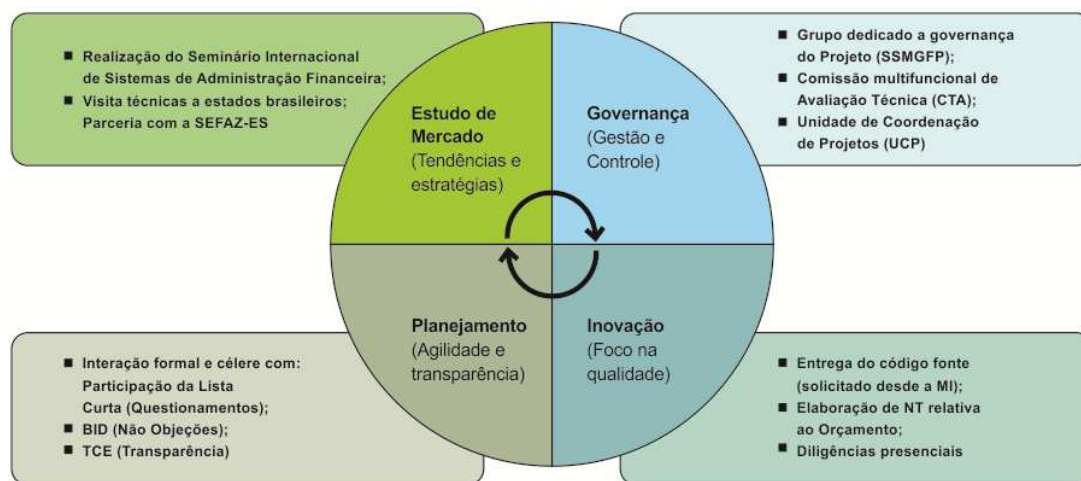
UCP/CE: Especificações técnicas complexas; apenas 06 (seis) fabricantes mundiais dos scanners de carga, todos localizados no exterior, comprovando que a tecnologia na produção dos equipamentos não é de domínio comum; necessidade de levantamento de informações em diversos órgãos; muitos técnicos dedicados ao processo, comprometendo o andamento de outras ações; e necessidade de adequação física dos postos fiscais.

- (ii) PROFISCO MA: Dificuldade em trabalhar com produtos fora da governabilidade da SEFAZ. *Exemplo* – reprogramação dos produtos planejados para execução pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN).

- (iii) PROFISCO PI: Dificuldades na execução do componente financeiro por insuficiência dos recursos alocados no projeto para a contratação do sistema financeiro; combinado com as limitações impostas pelas políticas de aquisição do Banco. (*Exemplo* – contratação direta com necessidade de aprovação pelo Comitê de Aquisições do Banco em razão do valor).

UCP/PI: Como medida de mitigação para atender ao resultado esperado no contrato, o Estado está licitando a aquisição do novo sistema com recursos oriundos de outras fontes.

- (iv) PROFISCO RJ: Dificuldades na aquisição de bem para implantação de sistema de gestão empresarial, do tipo *Enterprise Resource Planning (ERP)*. Licitação revogada, em razão de nenhuma proposta ter atendido integralmente aos requisitos exigidos no edital, dentre os quais: habilitação jurídica, financeira ou técnica. Este processo foi revertido com a contratação de consultoria para o desenvolvimento de Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil.



- (v) PROFISCO RS: Baixa execução em virtude de excesso de institucionalidade com inúmeras instâncias revisoras no processo de licitação; dificuldades nas especificações técnicas e no gerenciamento do projeto.

UCP/RS: Burocracia do Estado e do BID (revisão *ex-ante*) nos processos de aquisições; ausência de sistema web para acompanhamento da linha de crédito para utilização "*on line*" pelos atores (BID, mutuário/executor, órgãos de controle)

- (vi) PROFISCO SP: Atrasos na execução em razão de dificuldades nas especificações técnicas; excesso de institucionalidade com inúmeras instâncias revisoras no processo de licitação, insuficiência no patrocínio estratégico e conflitos de interpretação jurídica da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

UCP/SP: Demora na autorização do Banco para a utilização do Pregão Eletrônico, em detrimento da Licitação Pública Internacional (LPI); atraso na publicação de dispositivos legais das áreas de negócios; mudança nos escopos dos produtos; e restrições orçamentárias.

VII. GANHOS ADICIONAIS DO PROFISCO - PRAZOS E CUSTOS: COMPARAÇÃO COM OUTROS PROJETOS DO BANCO

Dois importantes aspectos são analisados aqui: custos e prazos. Nesta parte, compara-se o desempenho dos projetos PROFISCO com os demais projetos do Banco no Brasil em termos de prazos de preparação: (i) do início da preparação até a aprovação na Diretoria do Banco e (ii) da aprovação até a elegibilidade e o primeiro desembolso; e em termos dos custos para o Banco: (i) custo de preparação e (ii) custos de supervisão.

As comparações são amplamente favoráveis aos projetos do PROFISCO que apresentam menores prazos de preparação e menores custos tanto de preparação quanto de supervisão. A adoção da MEPS e o apoio da COGEF, além de outras estratégias utilizadas na preparação e execução do PROFISCO, como mencionado no Capítulo IV – Seção C contribuíram substancialmente para estes resultados.

A. AMOSTRA ANALISADA

A Tabela 5 apresenta o universo de projetos selecionados para avaliação inclui 124 empréstimos de investimentos com garantia soberana aprovados depois de 31 de Dezembro de 2007 nos quatro departamentos da Vice Presidência de Setor (VPS)⁵⁰. Foram excluídos da amostra os programas do tipo PBL, EME, projetos cancelados e aqueles de outros países da LAC devido às particularidades dos processos de tramitação junto ao governo brasileiro que limita comparações entre projetos do Brasil e de outros países em termos de tempo e custo de preparação.

O PROFISCO representa 40% dos projetos aprovados pela área de IfD durante o período de referência e 16% de todos os programas de VPS no Brasil.

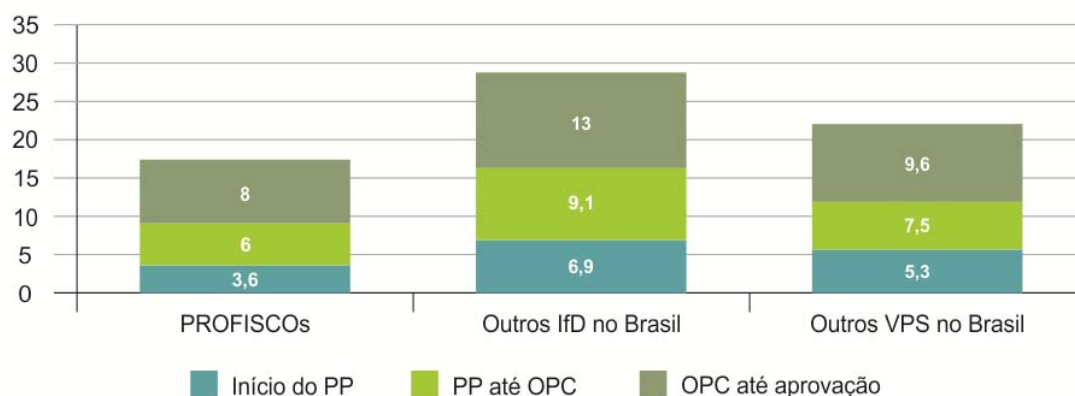
Tabela 5
Amostra de projetos analisados

PROFISCOS	20
Demais projetos IfD Brasil	30
Outros projetos VPS	74
TOTAL	124

B. DESEMPENHO EM RELAÇÃO AOS PRAZOS DE PREPARAÇÃO E DESEMBOLSO

O tempo de preparação foi composto por: (a) do tempo de início até a aprovação do Perfil do Projeto (PP); (b) desde a aprovação do PP até a aprovação pelo Comitê de Políticas Operacionais (OPC); e (c) desde OPC até a data de aprovação final. O gráfico abaixo mostra que o tempo médio total de preparação dos PROFISCOS é de 17,6 meses, ou seja, quase 5 meses (27%) menos que o tempo médio de VPS no Brasil e quase um ano menos (65%) que os outros projetos do Departamento de IfD. O gráfico também mostra que em todas as etapas o tempo médio de preparação dos projetos PROFISCO é menor que os demais projetos do IfD e VPS no Brasil.

Gráfico 9
Tempo de Aprovação dos Projetos (meses)



Fonte: BID

⁵⁰ Os quatro departamentos são: IfD, Infraestrutura e Meio Ambiente (INE), Integração e Comércio (INT) e Proteção Social (SCL).

O tempo médio em meses dos PROFISCOS desde a aprovação pela Diretoria do Banco até a elegibilidade (13,3) é quase 20% menor comparado com os tempos médios dos demais projetos de IfD (16,9) e por volta de 6% menor que os demais projetos de VPS (14,2) no Brasil. Com relação aos prazos médios até o primeiro desembolso, os PROFISCOS apresentam melhor desempenho que os outros projetos de IfD (9% menos tempo), embora ligeiramente inferior (6%) à média de VPS no Brasil.

Gráfico 10
Tempo médio em meses desde a aprovação



Fonte: BID

C. DESEMPENHO EM RELAÇÃO AOS CUSTOS DE PREPARAÇÃO E SUPERVISÃO

Os custos de preparação incluem o pessoal do quadro, os consultores, as viagens e outros custos imputados aos projetos. O gráfico abaixo mostra que o custo médio dos PROFISCOS é pouco menos de US\$140 mil por operação, aproximadamente 59% do custo médio de preparação dos demais projetos de IfD e 52% dos demais projetos de VPS no Brasil.

Gráfico 11
Custo Médio de Preparação dos Projetos (US\$ 1.000)



Fonte: BID

Como mencionado anteriormente, as constantes reuniões da COGEF permitiram às equipes de projeto do PROFISCO realizarem supervisões mais frequentes durante estes eventos onde as equipes estaduais estavam presentes sem custos adicionais, assim reduzindo a necessidade de missões de supervisão e, quando necessárias, as missões podiam ser de menor duração. Além disso, a MEPS, ao definir um grupo único de especialistas e consultores para atuar em todos os projetos do PROFISCO, permite a solução de problemas à distância, reduzindo os custos com deslocamento. O custo médio anual de supervisão dos projetos PROFISCO é estimado em US\$24,1 mil, equivalente a 81,1% do custo médio dos demais projetos do IfD no Brasil, em torno de

US\$29,7 mil e 71,1% do custo médios dos demais projetos do VPS no Brasil (US\$33,9mil).



Fonte: BID

VIII. DESEMPENHO DO PROFISCO: CONTRIBUIÇÃO PARA O CUMPRIMENTO DAS DIRETRIZES DE ÂMBITO NACIONAL

A. CONTRIBUIÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO DOS FISCOS

1. *Compartilhamento e troca de informações por meio da Rede COGEF*

- (i) **Soluções técnicas compartilhadas.** O principal exemplo de compartilhamento de solução relatado pelos especialistas e pelos executores está relacionado com o sistema financeiro, desenvolvido no estado de PE com suporte de técnicos da Agência de Tecnologia do Estado de Pernambuco (ATI). O Sistema E-Fisco foi cedido pelo estado de PE ao estado de SE, por meio de protocolo CONFAZ/ICMS.

O relato apresentado pelo estado de Sergipe destaca a economia aos cofres públicos, em especial em relação a tempo, em face da magnitude do projeto que poderia levar até cinco anos para ser desenvolvido e implantado; avanço no modelo de gestão das finanças públicas, traduzido pela integração dos sistemas; e a disponibilidade dos dados e informações para atendimento, com maior presteza, aos requisitos da legislação estadual e federal.

- (ii) **Troca de informações no portal e nas reuniões presenciais.** Estão disponibilizados para consulta no Portal da Rede COGEF 92 documentos produzidos pelos Estados, consolidados por áreas de atuação do PROFISCO. Esse quantitativo representa um acréscimo de 60% em relação ao levantamento realizado em 2013⁵¹. Essa troca de informações, virtual e presencial, possibilitou tanto a identificação de oportunidades de compartilhamento das soluções técnicas acima descritas quanto a realização de visitas técnicas entre os estados para análise “*in loco*” de soluções já implantadas. Esse compartilhamento enfatiza a disponibilização de documentos de aquisições e contratações (88% dos documentos disponibilizados são termos de referências, especificações técnicas, editais e afins) e contribuíram fortemente para o processo de aprendizagem dos novos

⁵¹ Relatório de Avaliação Intermediária I do PROFISCO (versão ajustada e finalizada em 12 de março de 2014).

contratos, conforme se verifica na curva de desembolso dos projetos apresentada no Capítulo VI – Seção A.

A economia de tempo e de recursos propiciada pelo intercâmbio de informações e de documentos no âmbito da Rede COGEF pode ser exemplificada pelas experiências a seguir: (a) Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) desenvolvido no estado do MT com apoio de empresa privada, que possibilitou a integração das áreas de planejamento e orçamento com as áreas de administração financeira e contabilidade, dentro das novas regras de convergência contábil foi adquirido e customizado pelo Estado da BA; (b) Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil, desenvolvido no Estado do ES, foi utilizado como referência para construção da especificação técnica que está viabilizando a aquisição de sistema para o Estado do RJ. As visitas técnicas realizadas ao ES foram fundamentais para analisar os acertos, os erros e o que poderia ser alterado em uma nova contratação.

2. Cooperação e Fortalecimento das Redes de Governança⁵²

Com apoio de cooperação técnica do Banco, a COGEF contribuiu para a integração dos distintos colegiados vinculados ao CONFAZ, por meio do desenvolvimento de estudos em áreas de interesse específico do GEFIN (Processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP e Índice de Transparência e Cidadania Fiscal - ITCF); do GDFAZ (Mapa de competências técnicas, gerenciais e comportamentais das Secretarias Estaduais de Fazenda); do ENCAT (Processo de criação de um ambiente tecnológico de natureza computacional - SEFAZ Nacional); e do FFEB (Procedimentos Contábeis Relativos aos Impostos Estaduais em Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público⁵³).

3. Produto Estratégico: Gestão para Resultados

Entre julho de 2011 e março de 2012 foi desenvolvido um workshop com três oficinas sobre Gestão para Resultados, financiado com recursos do CT-PRODEV/COGEF e voltado para as equipes de execução do PROFISCO. Na conclusão foi aplicada uma pesquisa de auto avaliação que buscava identificar o nível de maturidade das fazendas estaduais em relação à Gestão para Resultados.

A pesquisa foi respondida por 20 UFs e destas, 13 se auto avaliaram com menos de 50 pontos na escala de maturidade apresentada; ou seja, estavam no estágio inicial. Apenas 3 UFs estavam em estágio avançado de maturidade, com mais de 70 pontos na escala e outras 4 UF apresentaram desempenho entre 50 e 70 pontos.

A pesquisa estava dividida em três grandes áreas: (i) qualidade da agenda estratégica; (ii) qualidade do alinhamento da estrutura implementadora; e (iii) qualidade da sistemática de monitoramento.

Com base nos resultados da auto avaliação, cada UF preparou, ao final do seminário, um plano de ação destacando as principais iniciativas para melhoria nesta área.

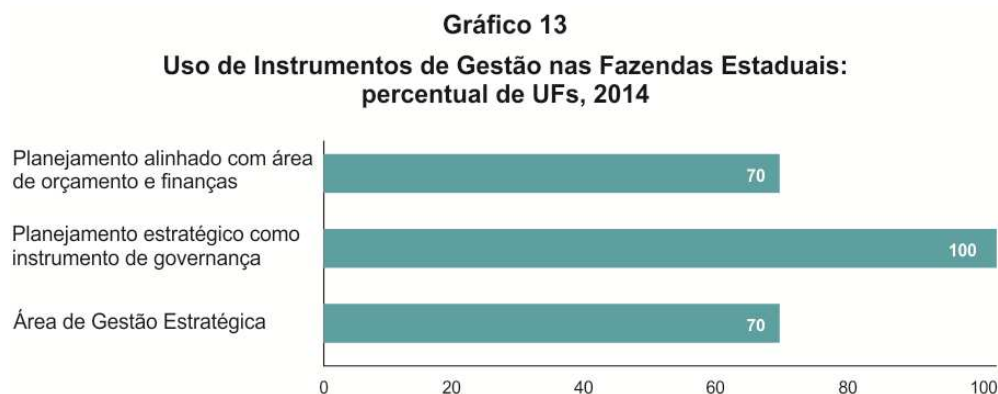
⁵² Os relatórios técnicos destas soluções integram a documentação da CT BR-T1145 apoiada pelo PRODEV-COGEF.

⁵³ Programa de Estudos ESAF-FFEB, 2012.

Os resultados da pesquisa demonstravam que, apesar da gestão estratégica e gestão para resultados estar prevista em mais de 70% dos projetos PROFISCO (dados da pesquisa WEB), ainda havia muito a evoluir no tema e que seriam necessários planos e investimentos para desenvolver esta cultura nas secretarias de fazenda.

Em agosto de 2014, a equipe de avaliação do PROFISCO e a COGEF prepararam e aplicaram uma pesquisa complementar para conhecer os instrumentos de governança utilizados pelas secretarias de fazenda estaduais. A pesquisa foi respondida por 17 UFs e sinaliza que alguns processos e ferramentas estão sendo implementados com sucesso pela gestão fazendária.

Pode se concluir também que 100% dos respondentes utiliza o planejamento estratégico como instrumento de governança e que este está alinhando em 70% das UFs com as áreas de orçamento e finanças. O PROFISCO está alinhado com a estratégia global da secretaria de fazenda em 76% das UFs respondentes.



Fonte: Pesquisa Maturidade da Gestão das Secretarias de Fazenda, 2014

Por outro lado, verifica-se que a gestão de pessoas e de tecnologia da informação, ainda que presente na maioria dos projetos do PROFISCO, precisa avançar em dois fatores chaves: (i) apenas 41% das UFs respondentes desenvolveram um plano de capacitação; e (ii) apenas 59% possui um Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC)⁵⁴.

Numa próxima avaliação dos avanços do PROFISCO será muito importante refazer a pesquisa original, aplicada em 2012, e buscar identificar os possíveis impactos dos projetos que estão sendo desenvolvidos na evolução da maturidade da gestão das Secretarias de Fazenda.

A UCP/MA relata que a implantação do *Modelo Estruturado de Gestão Pública Fazendária, com foco em Resultados*, possibilitou uma gestão mais coesa e equilibrada, aumentando as chances de alinhamento entre a direção estratégica e as iniciativas de projetos na organização, maximizando os ganhos a partir da combinação adequada dos projetos, definição de prioridades e estabelecimento de níveis corretos de investimento.

⁵⁴ Instrumento obrigatório para aquisições de TI de acordo com a Instrução Normativa nº 04/MP/SLTI.

4. Produto Obrigatório SPED (NF-e): Relevância para a Integração dos Fiscos

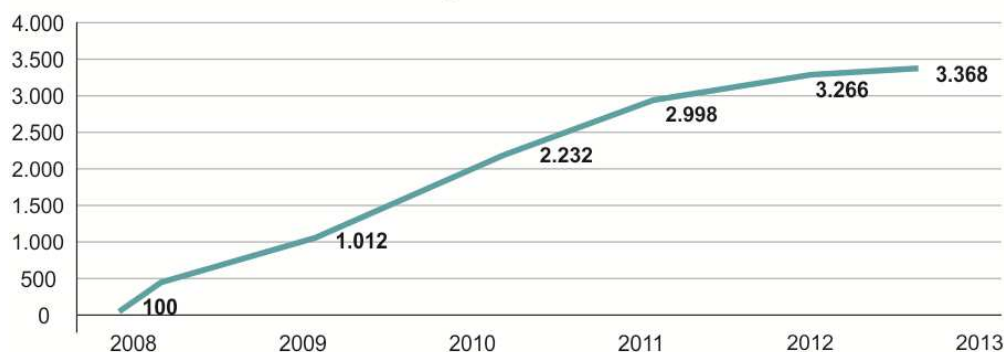
O SPED alterou de forma significativa a realidade das obrigações tributária no Brasil. Na prática as administrações fiscais estão passando por uma verdadeira revolução, seja pela quantidade de dados disponíveis em tempo real, seja pela necessidade de reformulação dos seus sistemas e processos adequando-os à nova realidade do modelo digital. Para tanto é necessário a aplicação de investimentos significativos na construção dos modelos, na infraestrutura tecnológica e na capacitação das equipes técnicas e gerenciais.

Apenas em relação à NF-e o volume de documentos autorizados cresceu mais de 3.000% entre 2008, ano da primeira obrigatoriedade, e 2013, tendo atingido a marca de 10 bilhões de NF-e autorizadas em setembro de 2014.

A inclusão do SPED como produto obrigatório no PROFISCO teve grande impacto na sua implementação. A Linha de Crédito tem sido utilizada pelos estados para financiar a expansão do SPED e das NF-e e têm contribuído de maneira significativa para a implementação dos produtos em nível nacional, garantindo a padronização e a velocidade da difusão do modelo. Pesquisa efetuada pela equipe de avaliação em 2014 demonstrou que todas as 24 UFs respondentes incluíram pelo menos um produto vinculado ao SPED em seus projetos.

O uso das informações da NF-e nas compras públicas vem representando uma grande economia para os Estados, conforme pode ser verificado no Estado do RS, que obteve em 2013 uma redução 9% na aquisição de medicamentos pela Secretaria de Saúde do Estado⁵⁵.

Gráfico 14
Brasil: Evolução do Volume da NF-e



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais

O Caso de MG: Atuação da fiscalização por segmento econômico com base nos indícios de irregularidade detectados nas informações da NF-e autorizadas no dia anterior. Esta ação impede a proliferação de fraudes com o cancelamento de empresas fictícias e glosa dos créditos gerados indevidamente.

B. CONTRIBUIÇÃO PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL

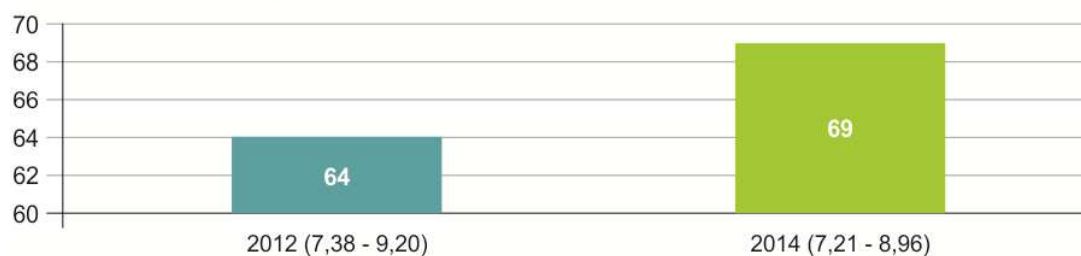
Conforme destacado no capítulo anterior, a COGEF está desenvolvendo o ITCF para análise do estágio de maturidade dos estados nesse tema. No entanto, considerando

⁵⁵ Nota Técnica do Tesouro Estadual elaborada para o Relatório de Encerramento do PROCONFIS RS.

que este processo ainda está em andamento, a equipe de avaliação decidiu adotar para avaliação desse tema o Índice de Transparência coordenado pelo Contas Abertas⁵⁶, que foi formulado com base a Lei Complementar nº 131/2009, que obrigou a divulgação, em tempo real, na internet de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos estados. Em 2012 a análise dos resultados divulgados demonstrou que 64% (9 estados) dos 14 estados com projetos em execução apresentavam resultados médio de 7,64, acima da média nacional (5,77), com destaque para os seis estados (CE, ES, MG, PE, RJ e SP) que apresentavam os melhores índices de transparência (entre 7,38 e 9,20) e que já executavam projetos do PROFISCO. Em 2014, 69% (11 estados) dos 16 estados com projetos em execução apresentaram resultados acima da média nacional e, ainda, os cinco estados (ES, PE, SP, SC e PI) com melhores índices de transparência (entre 7,21 e 8,96), contam com projetos do PROFISCO.

Gráfico 15

**Transparência Fiscal: Percentual de UFs com PROFISCO
que apresentaram resultado acima da média nacional**



Fonte: Contas Abertas: Índice de Transparência, 2010-2014

C. CONTRIBUIÇÃO PARA A MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

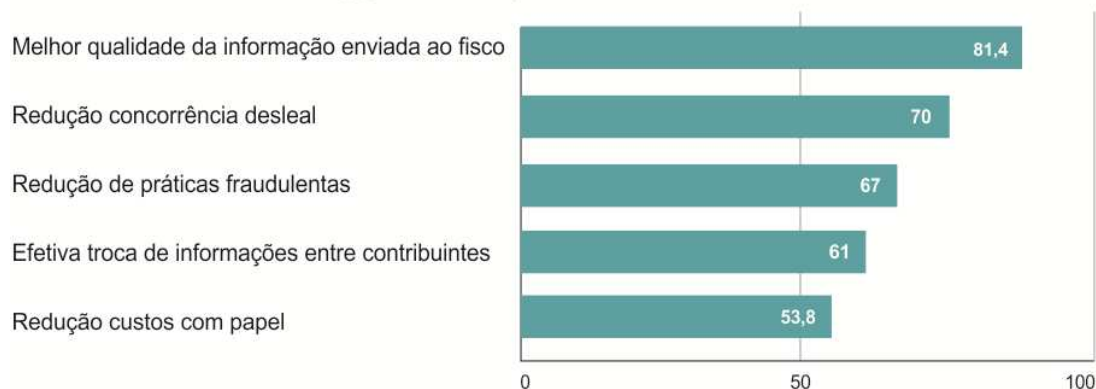
Pesquisa realizada com 1.188 empresas, em novembro de 2011⁵⁷, concluiu que o SPED, que é condição de elegibilidade dos projetos do PROFISCO, é positivo para o país (mais de 90% das respostas), e também para as empresas (63,3% das respostas) e apresentou, entre outros, os seguintes indicadores sobre custo de conformidade e consequências do SPED: Redução de custos com papel: Sim = 53,8%; Redução do envolvimento involuntário em práticas fraudulentas: Sim = 67%; Efetiva troca de informações entre contribuintes a partir de um leiaute padrão: Sim = 61%; Melhoria da qualidade da informação enviada aos fiscos: Sim = 81,4%; Diminuição da concorrência desleal em virtude da diminuição da sonegação fiscal: Sim = 70%.

Ainda, uma rápida busca na internet é suficiente para identificar um grande número de pesquisas e diversos artigos acadêmicos sobre o SPED e seu impacto para contribuintes, contabilistas e para a administração tributária brasileira, demonstrando a importância do tema.

⁵⁶ Índice de Transparência - Contas Abertas 2010-2014.

⁵⁷ Pesquisa SPED – FISCOSOFT Nov2011.

Gráfico 16
Percepção das Empresas sobre SPED/NF-e



Fonte: FISCOSoft: Pesquisa Custo de Conformidade e Consequências do SPED, 2011

As diversas publicações apresentam os benefícios da nova sistemática para os diferentes públicos, seja pela redução do consumo de papel, pelo aumento da eficiência e controle, pela maior capacidade de gestão das empresas e do fisco.

Ainda assim, muitas pesquisas apontam que tanto contribuintes como o fisco não estão totalmente preparados para o SPED, sendo este um tema que ainda pode evoluir muito. Os contribuintes e contabilistas ainda aguardam uma efetiva redução nas exigências de obrigações acessórias.

IX. DESEMPENHO DO PROFISCO: CONTRIBUIÇÃO PARA O ALCANCE DOS IMPACTOS E RESULTADOS

A. APLICAÇÃO DOS GRUPOS AMOSTRAIS AOS PRODUTOS EMBLEMÁTICOS

Os gráficos abaixo demonstram que o Grupo 1⁵⁸ apresenta maior percentual de produtos emblemáticos implantados (44%), sendo que 36% estão em fase de execução, 6% em contratação e apenas 14% não tiveram o processo de aquisição iniciado. Por outro lado, no Grupo 2 a média dos produtos emblemáticos implantados é de apenas 10%, enquanto que 43% ainda não estão em processo de aquisição.

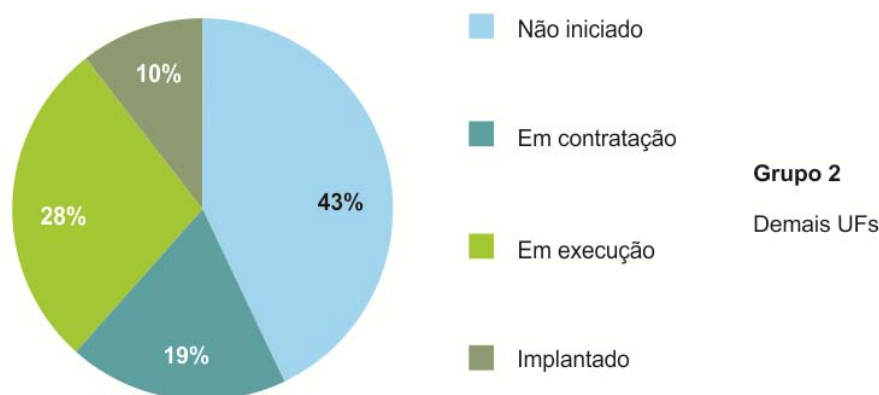
⁵⁸ Grupo 1: Mínimo de 48% do financiamento já desembolsado, sendo formado por nove estados (CE, MA, MG, MS, PA, PE, PI, RJ e SC)

Gráfico 17
Estágio dos produtos emblemáticos no Grupo 1



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

Gráfico 18
Estágio dos produtos emblemáticos no Grupo 2



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

B. CONTEXTO ECONÔMICO E FISCAL DOS ESTADOS

A carga fiscal brasileira cresceu dramaticamente nas últimas cinco décadas, passando de 17,41% do PIB em 1960 para 37,41% do PIB em 2013 (valor estimado), um incremento de 115%. A arrecadação dos municípios foi a que mais cresceu relativamente, 184%, mas vindo de uma base bastante reduzida de menos de 1% do PIB, seguido da União cuja arrecadação aumentou em 127%, pulando de 11,14% do PIB em 1960 para 25,36% em 2013 e os Estados registrando o menor incremento, 79%, passando de 5,45% do PIB para 9,74% no mesmo período. Estas grandes diferenças nas arrecadações de receitas próprias resultaram no incremento das participações da União e dos Municípios no total da arrecadação tributária de 64% e 4,7% em 1960 para 67,8% e 6,2% em 2013, respectivamente, enquanto a participação dos Estados caía de 31,3% para 26% no mesmo período.

Após contabilizar as mudanças nas transferências intergovernamentais de receitas tributárias e outros repasses compulsórios, os municípios registraram o maior

crescimento das receitas disponíveis, um incremento de 519%, passando de 1,11% do PIB em 1960 para 6,87% em 2013. As receitas disponíveis da União cresceram 107% neste mesmo período (de 10,37 para 21,47% do PIB), o dobro do crescimento experimentado pelos Estados, de 53%, que passaram a ter receitas disponíveis correspondentes a 9,09% do PIB em 2013 comparadas com os 5,94% no início do período.

Nas últimas cinco décadas a participação relativa dos Municípios no total das receitas disponíveis quase que triplicou, saltando de 6,4% em 1960 para 18,3% em 2013. A União perdeu dois pontos percentuais, passando sua participação de 59,5% para 57,4% no período. Os Estados foram os grandes perdedores neste período, vendo sua participação da receita disponível cair em volta de um terço, de 34,1% em 1960 para 24,3% em 2013.

A receita tributária brasileira aumentou em 20 pontos percentuais do PIB entre 1960 e 2013, incluindo um aumento de 11,1 pontos para a União (55,5% do aumento), 5,76 pontos para os Municípios (28,8% do aumento) e apenas 3,15 pontos (15,7% do aumento) para os Estados.

Tabela 6

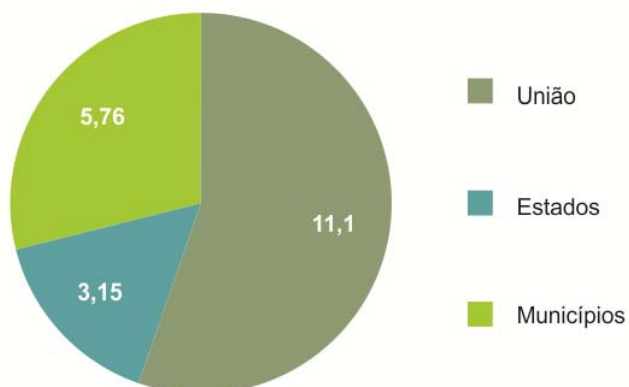
Evolução da divisão federativa da receita tributária por nível de governo
(Conceito contas nacionais): 1960 x 2013

Conceito	Cental	Estadual	Local	Total	Cental	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do total			
Arrecadação direta								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1970	17,33	7,95	0,70	25,98	66,7	30,6	2,7	100,0
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,7	21,6	3,7	100,0
1988	16,08	5,74	0,61	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0
1981	16,01	7,86	1,36	25,24	63,4	31,2	5,4	100,0
2000	20,77	8,61	1,77	31,15	66,7	27,6	5,7	100,0
2005	23,99	9,06	1,90	34,95	68,6	25,9	5,4	100,0
2013	25,36	9,74	2,33	37,42	67,8	26,0	6,2	100,0
Receita disponível								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1970	15,79	7,59	2,60	25,98	60,8	29,2	10,0	100,0
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,2	23,3	8,6	100,0
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
1981	13,81	7,47	3,96	25,24	54,7	29,6	15,7	100,0
2000	17,38	8,19	5,58	31,15	55,8	26,3	17,9	100,0
2005	20,21	8,80	5,93	34,95	57,8	25,2	17,0	100,0
2013	21,47	9,09	6,87	37,42	57,4	24,3	18,3	100,0

Fonte: elaboração própria a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.
Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e royalties, bem assim dívida ativa.
Receita Disponível = arrecadação própria mais e/ou repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios.
2013 = projeção preliminar

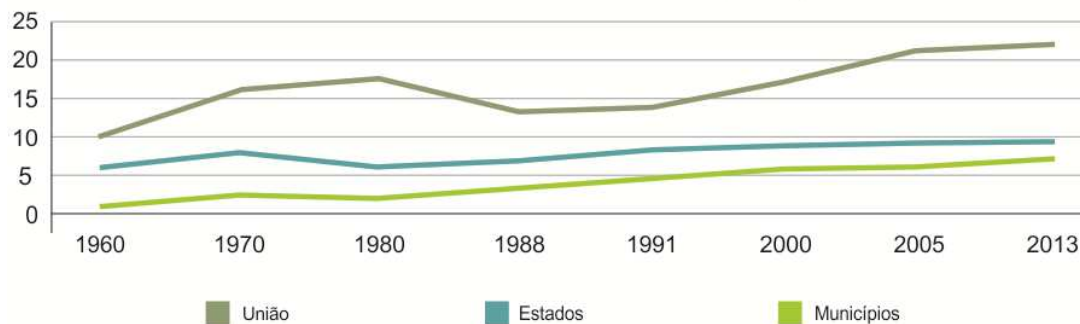
Fonte: José Roberto Afonso (2014)

Gráfico 19
Incremento da Receita Disponível em pontos percentuais do PIB: 2013-1960



Fonte: José Roberto Afonso (2014)

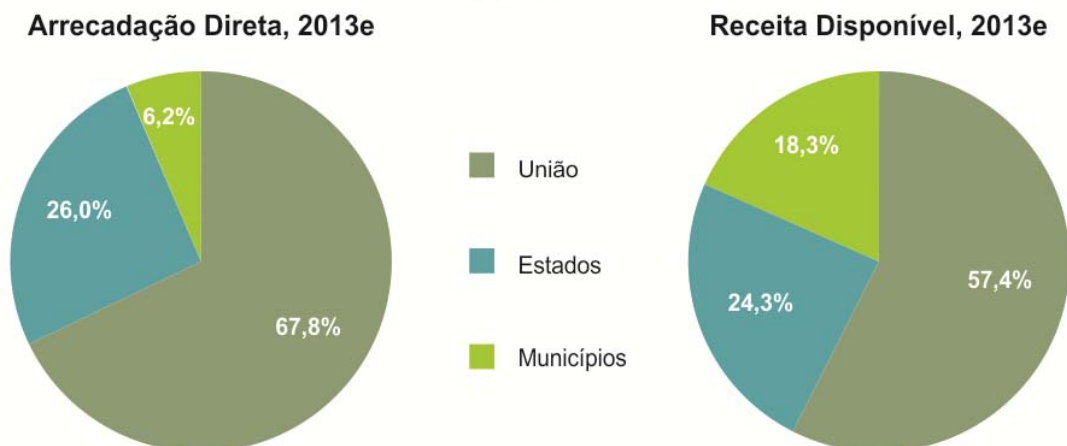
Gráfico 20
Evolução da Receita Disponível (%PIB)



Fonte: José Roberto Afonso (2014)

Em suma, no Brasil, a União é responsável pela maior parte da arrecadação da carga tributária, seguida pelos Estados e pelos Municípios. O gráfico da Arrecadação Direta abaixo mostra esta situação para 2013, com a União arrecadando mais de dois-terços da carga tributária, os Estados com pouco mais de um-quarto e os Municípios com menos de um-décimo do total. Após as transferências intergovernamentais, a União permanece com bem mais da metade, os Estados ficam com menos de um quarto e os Municípios com pouco menos de um quinto do total das receitas disponíveis, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 21

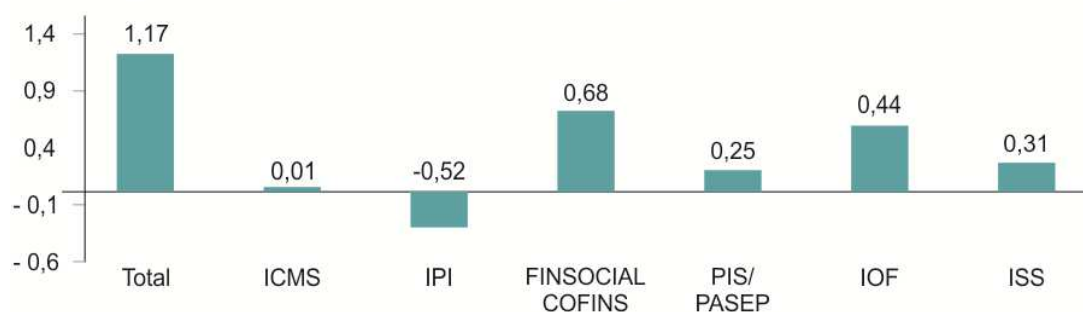


Fonte: José Roberto Afonso (2014)

Uma das razões do menor crescimento da arrecadação de receitas dos Estados, comparado com o crescimento verificado para a União e os Municípios, é que o ICMS, principal fonte de receitas próprias dos Estados, tem demonstrado uma limitada capacidade para crescer como percentual do PIB. Por exemplo, entre 2000 e 2012, a tributação sobre bens e serviços cresceu 1,17 pontos do PIB. Com exceção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que experimentou um crescimento negativo por razões como desoneração em resposta à crise de 2008/09, o ICMS foi o tributo que apresentou menor crescimento (0,01 do PIB) comparado com 0,68 pontos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) / Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), 0,44 do IOF, 0,31 do ISS e 0,25 do Programa de Integração Social (PIS)/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Gráfico 22

Tributação sobre Bens e Serviços: Variação em pontos do PIB, 2012-2000



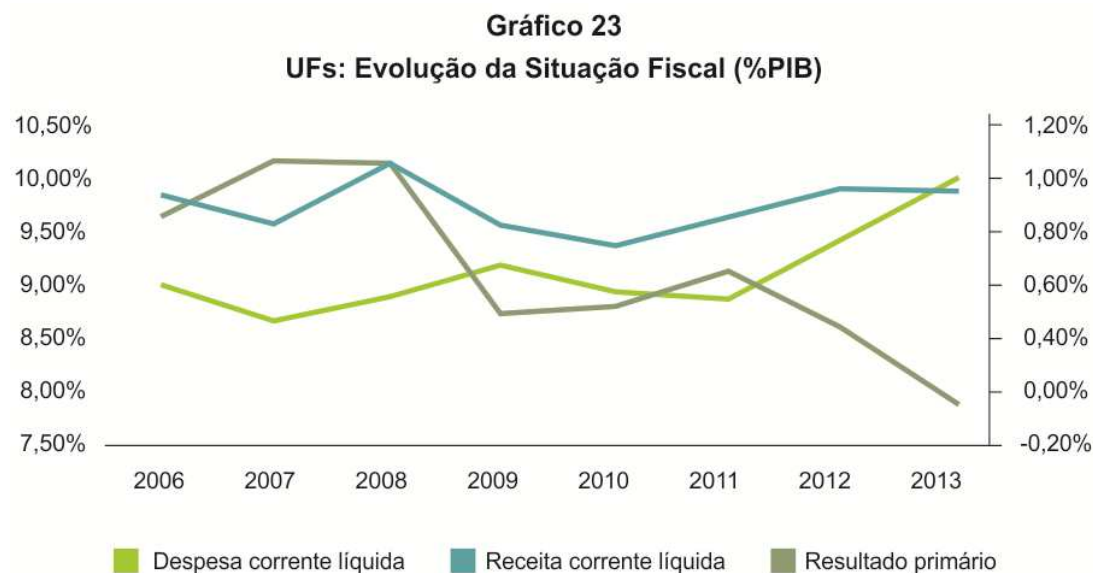
Fonte: José Roberto Afonso (2014)

O processo de preparação e aprovação dos projetos PROFISCO iniciou durante a pior crise econômica e financeira experimentada pelo mundo desde a grande depressão de 1929. O primeiro choque foi uma desaceleração no crescimento do PIB brasileiro em 2008 e leve contração em 2009, com impacto negativo sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados.

Com o objetivo de estimular a economia, os governos federal e estaduais adotaram medidas anticíclicas baseadas no aumento do gasto público e desonerações fiscais, resultando em aumentos substanciais no déficit primário a partir de 2008, como mostra o gráfico abaixo. A RCL se recuperou parcialmente em 2011 e 2012, mas não voltou aos níveis atingidos em 2006 e 2007. Isso em função das medidas de desoneração fiscal que impactaram negativamente a arrecadação de impostos estaduais e as transferências federais aos entes subnacionais. Com a desaceleração do crescimento do PIB, a RCL permaneceu em 2013 no mesmo patamar experimentado em 2012.

A Despesa Corrente Líquida (DespCL), como mencionado, aumentou substancialmente durante a crise em decorrência das políticas de estímulo, caindo levemente em 2010 e 2011 e voltando a crescer fortemente em 2012 e 2013, quando retornaram as políticas de estímulo fiscal em respostas às taxas baixas de crescimento do PIB.

Assim, a preparação dos projetos do PROFISCO ocorre em uma situação de deterioração do resultado fiscal e contínua perspectiva de baixo crescimento das receitas e forte pressão para incremento das despesas. Não é surpresa que os estados tenham optado por priorizar componentes do PROFISCO mais ligados aos aspectos tributários conforme descrito no Capítulo V – Seção A, especialmente aqueles que pudessem aumentar a eficiência tributária e consequente a arrecadação própria, mais especificamente, do ICMS.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

C. METAS DO PAF

a. Resultado Primário

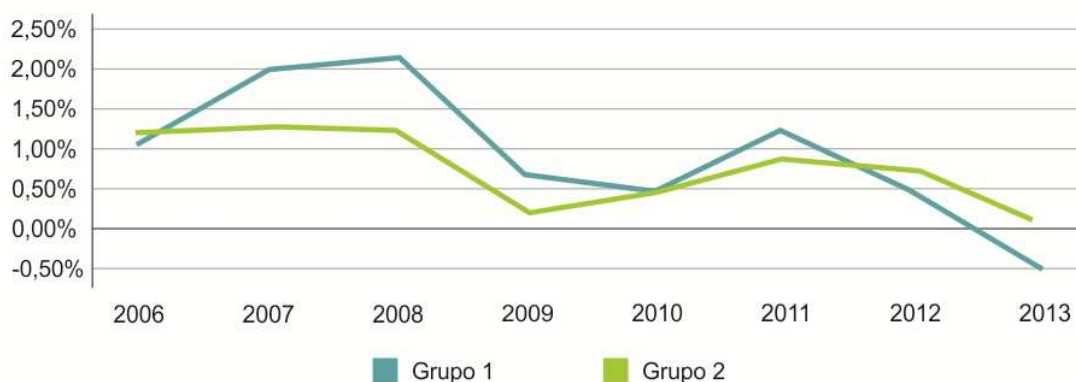
Como já discutido acima na seção do contexto fiscal, os estados brasileiros experimentaram uma deterioração da situação fiscal após a crise de 2008/2009 quando a RCL cresceu em ritmo mais lento e a DespCL disparou como resultado dos estímulos fiscais para combater a crise. De 2007 a 2013 a DespCL dos estados cresceu quase 1,5% do PIB enquanto a RCL caiu e, mesmo com a pequena recuperação em 2011 e 2012,

continuava em 2013 levemente abaixo do nível alcançado em 2007. Despesa crescendo e receita estagnada ou caindo, resultou em rápida deterioração do resultado primário, caindo de um superávit de 1,06% do PIB em 2007 para um déficit de 0,03% do PIB em 2013.

Com relação aos grupos analisados, o Grupo 1 apresentava resultados primários mais robustos do que o Grupo 2 antes do início da execução do PROFISCO. Com a crise, os dois grupos se aproximam e chegam a um mesmo resultado primário em 2010. O Grupo 1 recupera mais rápido que o Grupo 2 em 2011, mas seu resultado primário cai rapidamente nos dois últimos anos apresentando um déficit em 2013, enquanto o Grupo 2 também experimenta uma queda de seu resultado primário, mas em menor escala.

Uma importante questão que se põe é se esta redução do resultado primário do Grupo 1 em relação ao Grupo 2 deriva de uma redução da Receita Corrente Líquida ou aumento dos gastos relativamente maior que o aumento da receita e, consequentemente, redução do resultado primário.

Gráfico 24
Resultado Primário como percentual do PIB



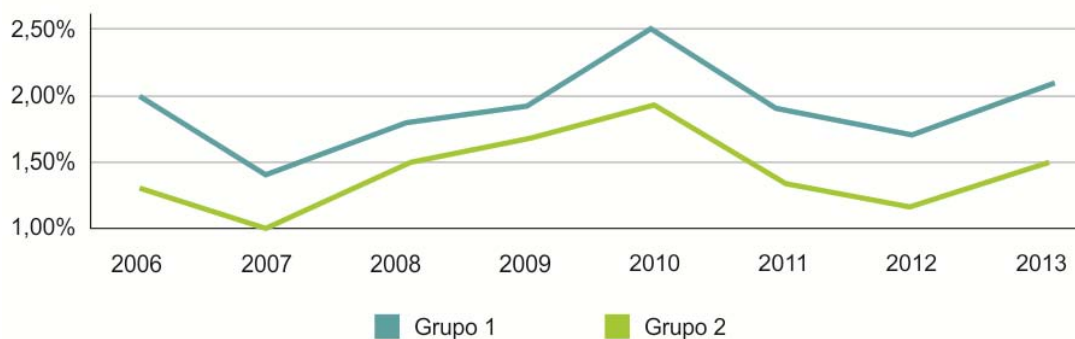
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

Pelo lado da receita, os estados do Grupo 1 experimentaram um maior crescimento que os demais estados brasileiros a partir de 2010, resultante de um aumento maior das arrecadações do ICMS, discutido mais adiante. Assim, a deterioração do resultado primário estaria ligada ao aumento da despesa.

A questão importante é saber quais tipos de gastos levaram os estados do Grupo 1 a uma redução mais rápida do resultado primários do que os outros estados. A resposta está no investimento. Em 2009 o Grupo 1 investiu 0,23% do PIB a mais que os estados do Grupo 2. Em 2012 e 2013, o Grupo 1 investiu 0,58% e 0,57% do PIB, respectivamente, acima do investimento do Grupo 2. Estas diferenças se refletiram no resultado primário. Em 2011, o Grupo 1 tinha um superávit primário acima do Grupo 2 em torno de 0,16% do PIB. Em 2012 e 2013, os resultados reverteram com o Grupo 2 registrando superávits acima dos alcançados pelo Grupo 1 em 0,22% e 0,64% do PIB, respectivamente.

Em síntese, as maiores reduções dos resultados primários do Grupo 1 em relação ao Grupo 2 devem-se parcialmente aos aumentos relativamente maiores dos investimentos do Grupo 1 em relação ao Grupo 2, especialmente nos últimos três anos.

Gráfico 25
Investimento como percentual do PIB

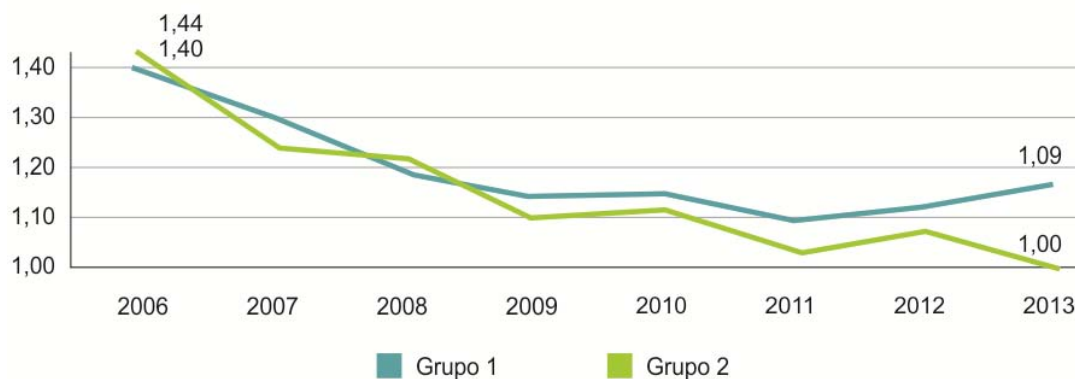


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

b. Trajetória da Dívida Pública (DCL/RCL)

A trajetória da dívida pública dos estados é monitorada pela razão entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL). A razão DCL/RCL dos dois grupos é praticamente a mesma até 2008, com uma forte tendência de declínio. De 2009 em diante o Grupo 2 experimentou uma redução maior da razão DCL/RCL do que o Grupo 1, o qual registrou um ligeiro aumento da relação dívida/receita em 2013, passando de 1,07 para 1,09. Embora a diferença seja pequena, é importante verificar as razões atrás dos números. As mudanças foram na DCL ou na RCL? Se na DCL, o que motivou a mudança?

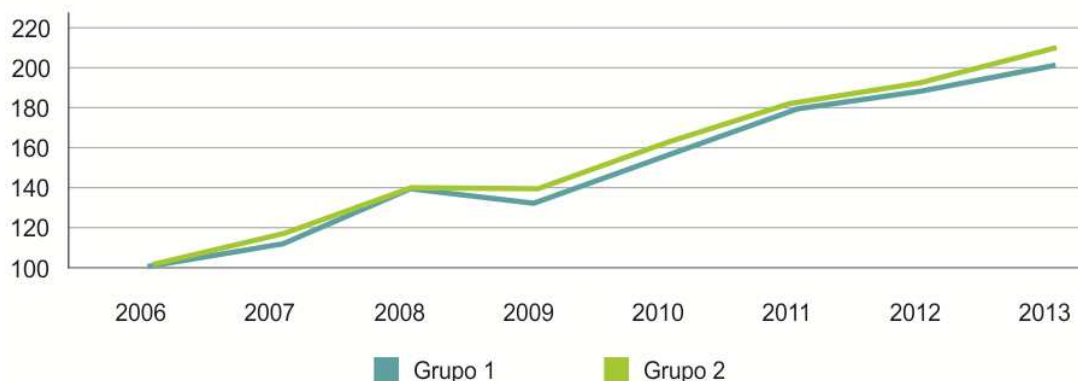
Gráfico 26
Relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

O gráfico abaixo mostra que a evolução da RCL para os dois grupos é basicamente a mesma com o Grupo 2 crescendo ligeiramente mais do que o Grupo 1 de 2009 em diante, embora o Grupo 1 tenha crescido mais em termos de arrecadação de ICMS.

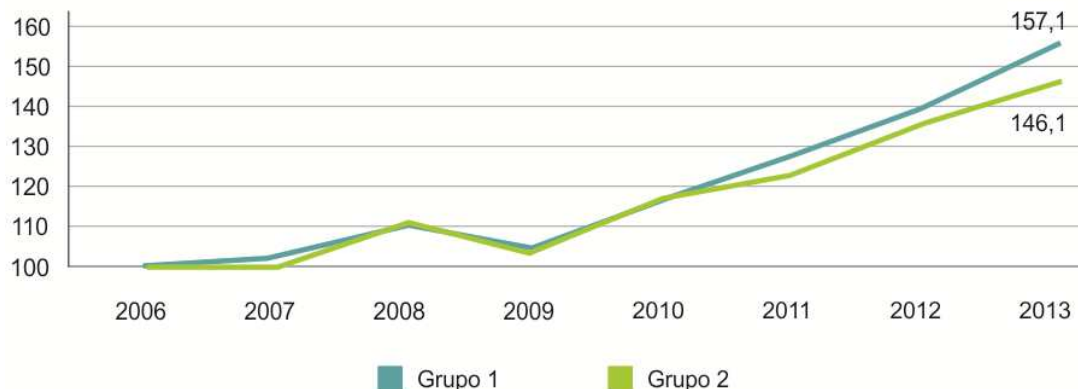
Gráfico 27
Receita Corrente líquida (valores correntes)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

O que realmente faz um pouco mais de diferença foi o crescimento ligeiramente maior da DCL para o Grupo 1 comparado ao Grupo 2, iniciando em 2010 e mais acentuadamente em 2013.

Gráfico 28
Receita Corrente Líquida (Valores Correntes)



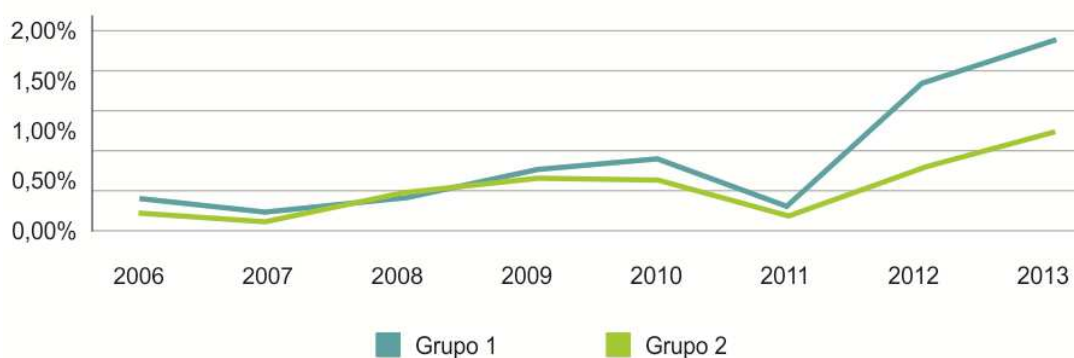
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

O que levou a este maior crescimento da DCL nos Estados do Grupo 1? Se a diferença na RCL foi marginal, a resposta tem que estar no gasto. No Brasil os Estados não podem se endividar para financiar despesas de custeio, sugerindo que a resposta se encontra no aumento dos gastos de investimento. Como mostra o gráfico 25, em 2009 o Grupo 1 investiu 0,23% do PIB a mais que os estados do Grupo 2. Em 2012 e 2013, o Grupo 1 investiu 0,58% e 0,57% do PIB acima do investimento do Grupo 2, respectivamente.

A falta de espaço orçamentário levou os estados brasileiros a financiarem seus investimentos com operações de crédito. O gráfico abaixo mostra o crescimento bem maior das operações de crédito para o Grupo 1 comparado ao Grupo 2.

Em suma, o Grupo 1 experimentou uma redução da relação DCL/RCL mais lenta do que o Grupo 2, incluindo um ligeiro aumento desta relação em 2013. A pequena diferença entre os grupos em termos do crescimento da RCL leva a explicação para uma variação na trajetória da DCL, por sua vez fortemente influenciada por operações de crédito para o financiamento do investimento.

Gráfico 29
Operações de Crédito como percentual do PIB



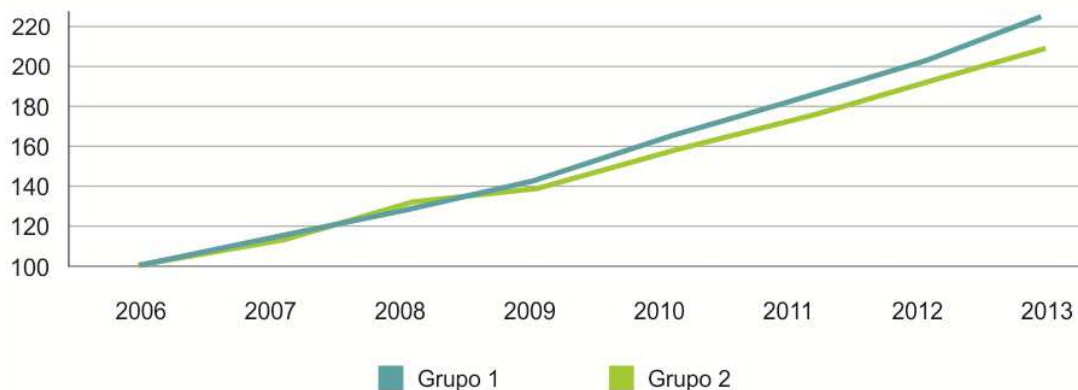
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

D. RESULTADOS

a. Arrecadação do ICMS

Outro resultado importante para o PROFISCO relaciona-se com a arrecadação do ICMS, dado que muitos dos produtos priorizados pelos estados, como já mencionado, estavam associados ao aumento da eficiência e da eficácia das áreas de arrecadação e fiscalização tributária. Com a mesma ressalva feita anteriormente sobre os limites do que se pode concluir dos dados, se observa um aumento na arrecadação do ICMS para o Grupo 1 bem acima do incremento verificado para os outros estados, coincidindo com o início da implantação dos produtos do PROFISCO. Mesmo não podendo medir a magnitude do impacto, os dados sugerem que a implantação dos produtos do PROFISCO contribuiu para o maior crescimento da arrecadação do ICMS nos estados onde o programa iniciou mais cedo e a execução estava mais adiantada.

Gráfico 30
Crescimento da Arrecadação do ICMS



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

A arrecadação do ICMS como percentual do PIB cresceu substancialmente mais nos estados incluídos no Grupo 1 do que nos estados do grupo 2⁵⁹. Entre 2009 e 2013, o Grupo 1 aumentou sua arrecadação de ICMS em 1,03% do PIB enquanto o Grupo 2 experimentou um crescimento de 0,3%. Para se ter uma noção do que este crescimento representa em termos de recursos para os estados, cada incremento de arrecadação de 0,01% do PIB do Grupo 1, os estados contam com recursos adicionais de US\$ 464,6 milhões.

Tabela 7
Participação do ICMS no PIB dos Estados

	2009	2013	Diferença
Grupo 1	10,55%	11,58%	1,03%
Grupo 2	10,47%	10,76%	0,30%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do GEFIN e IBGE

Uma Análise Econométrica do Impacto do PROFISCO na Arrecadação do ICMS

Embora a análise gráfica e as taxas de crescimento do ICMS para os dois grupos indicassem um impacto positivo do PROFISCO, não havia evidência de causalidade, demandando uma investigação mais sofisticada que pudesse melhor estabelecer o impacto do programa na arrecadação do ICMS dos estados. Optou-se por fazer uma análise econométrica usando um modelo bastante simples descrito abaixo.

A forma reduzida do modelo especifica que a arrecadação do log do ICMS é função do log do PIB e de uma variável *dummy* que representa uma possível contribuição do PROFISCO. Como o período observado é bastante curto, de 2006 a 2011, último ano para o qual o IBGE disponibiliza dados dos PIBs estaduais, optou-se por utilizar um painel com os 27 estados no período de seis anos, totalizando 162

⁵⁹ Entre fins de 2009 e agosto de 2011, todos os estados do Grupo 1 haviam iniciado seus desembolsos do PROFISCO, enquanto os estados do Grupo 2 só mais tarde o fariam, muitos só iniciando em 2013 e alguns ainda não iniciaram.

observações.

O modelo utilizado nas diferentes regressões foi o mesmo alterando apenas a especificação da variável *dummy* da seguinte forma:

1. A *dummy* assumia o valor de 1 para os estados desde o primeiro ano de desembolso até 2011 e 0 para os anos anteriores ao primeiro desembolso. Para alguns estados sem nenhum desembolso a *dummy* assumia o valor 0 para todos os anos.
2. A *dummy* assumia o valor 1 desde o ano de assinatura do contrato até 2011 e 0 para os anos anteriores à assinatura do contrato.
3. A *dummy* assumia o valor 1 para os nove estados do Grupo 1 a partir de 2009, ano de início do PROFISCO e valor 0 para os outros estados.
4. Um modelo alternativo foi testado incluindo uma variável com o valor das exportações ao modelo 3 acima. Apesar de apresentar o sinal correto (-) para as exportações, o nível de significância foi extremamente baixo. Um dos problemas pode ter sido a inclusão do valor das exportações junto com o valor do PIB. Uma outra especificação possível poderia ser PIB-Exportações.

A tabela abaixo resume os resultados das regressões para efeitos fixos que provou ser a especificação mais adequada:

Tabela 8
Resultados das Regressões

Especificação	Valor e sinal da Dummy	Nível de significância ($P > t $)
1	.038092	0.093
2	.0306697	0.140
3	.0616264	0.004
4	.0644426	0.003

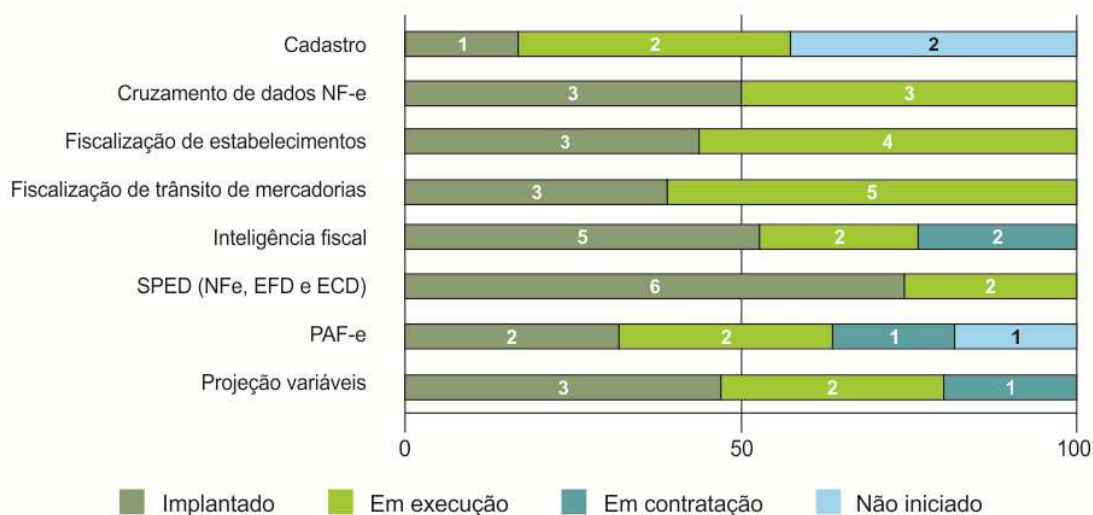
Os resultados da especificação 1 sugerem, embora com baixo nível de significância, que o PROFISCO desde o momento do desembolso tem um impacto positivo sobre a arrecadação do ICMS. Mais importante, o resultado da especificação 3 mostra o impacto positivo do PROFISCO, altamente significativo, na arrecadação do ICMS naqueles estados com maior nível de execução, Grupo 1, reforçando os resultados gráficos e as observações do maior crescimento da arrecadação do ICMS do Grupo 1 comparado ao Grupo 2.

(i) Produtos associados ao incremento da arrecadação do ICMS

Os gráficos a seguir apresentam o estágio de implantação, no Grupo I e no Grupo II dos produtos emblemáticos vinculados ao aumento da arrecadação.

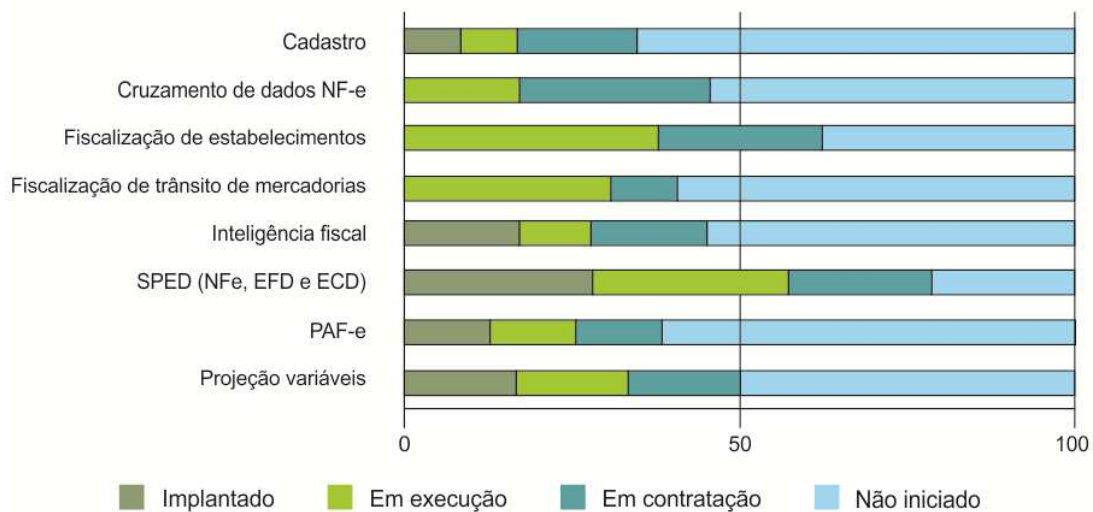
Como demonstrado abaixo, existe uma grande diferença no estágio de implementação dos produtos de arrecadação entre os grupos: enquanto o Grupo I já implantou 47% dos produtos planejados, o Grupo II implantou apenas 11% não tendo iniciado ainda 49% dos produtos vinculados a este resultado.

Gráfico 31
Grupo I: Produtos emblemáticos
priorizados para aumento da arrecadação



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

Gráfico 32
Grupo II: Produtos emblemáticos
priorizados para aumento da arrecadação



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

(ii) Caso PROFISCO MG

O relatório de encerramento do PROFISCO MG (*Project Completion Report – PCR*) destacou o aumento da arrecadação do ICMS apurado na avaliação financeira *ex-post* do projeto, decorrente da implantação do principal produto selecionado pela análise financeira *ex-ante*, ou seja, uso de solução de inteligência analítica com cruzamento eletrônico de dados, a partir das bases do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED): Armazém de Informações, Auditor Eletrônico e Banco de dados do sistema corporativo. O benefício foi apurado com base nos valores lançados em 2011 e 2012, deduzido o percentual médio de não recolhimento estimado em 28%, nos anos de referência (2011 e 2012) e, aplicando-se um redutor de 15% no período de 2013 a 2018, em decorrência da perda de eficiência das regras de cruzamento inicialmente utilizadas.

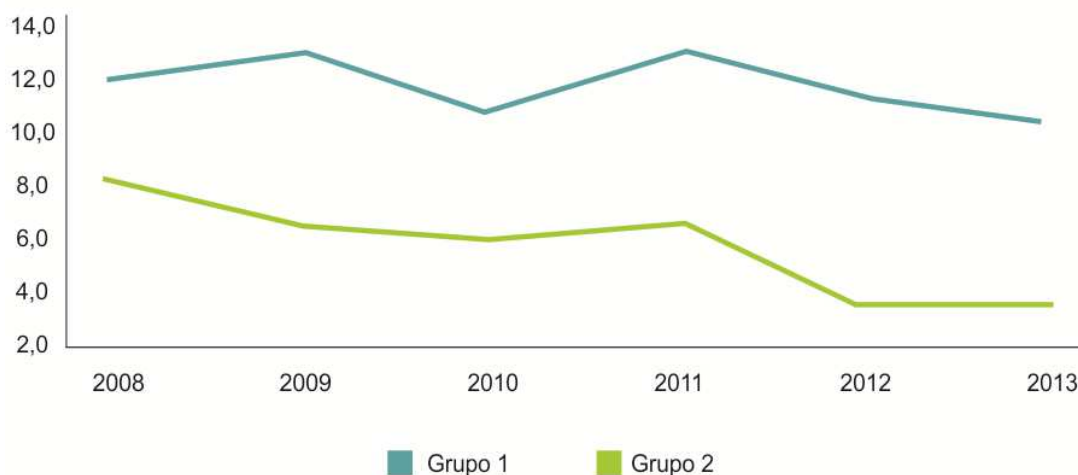
O incremento da arrecadação apurado foi de US\$39,2 milhões (2011) e US\$66,4 milhões (2012), para um valor financiado pelo BID de US\$40 milhões

b. Contenção das Despesas Correntes / Custeio

Embora a maior parte das ações dos projetos esteja centrada na área tributária já é possível identificar ganhos de eficiência na contenção do gasto de custeio nas secretarias de fazenda daqueles estados pertencentes ao Grupo 1, por meio da comparação do custo da administração tributária por cada R\$1.000 de ICMS arrecadado.

Com a mesma ressalva feita anteriormente sobre os limites do que se pode concluir dos dados, se observa uma redução no custo da administração tributária em ambos os grupos. Entretanto no Grupo 1 está bem acima da redução verificada para os outros estados, coincidindo com o início da implantação dos produtos do PROFISCO. Mesmo não podendo medir a magnitude do impacto, os dados sugerem que a implantação dos produtos do PROFISCO contribuiu para o melhor desempenho no controle do gasto da administração tributária nos estados onde o programa iniciou mais cedo e a execução estava mais adiantada.

Gráfico 33
Custo da Administração Tributária por mil reais de ICMS arrecadados



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN

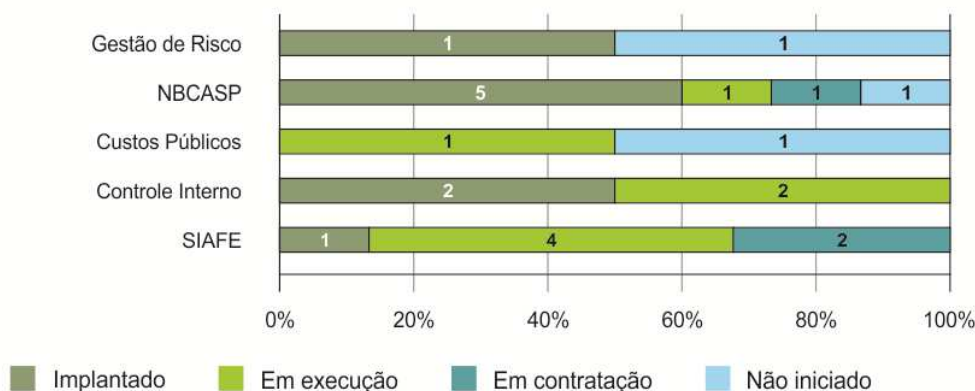
(i) Produtos associados à contenção dos gastos públicos

O gráfico a seguir apresenta o estágio de implantação dos produtos emblemáticos vinculados ao resultado Contenção das despesas correntes/custeio para os Grupos I e II.

Observando os dados da pesquisa, percebe-se que existe uma grande diferença entre os grupos: enquanto o Grupo I já implantou 39% dos produtos planejados, tendo apenas 9% dos seus produtos não iniciado, no Grupo II, 62% dos produtos ainda não foram iniciados e apenas 6% do que foi previsto já está implantado.

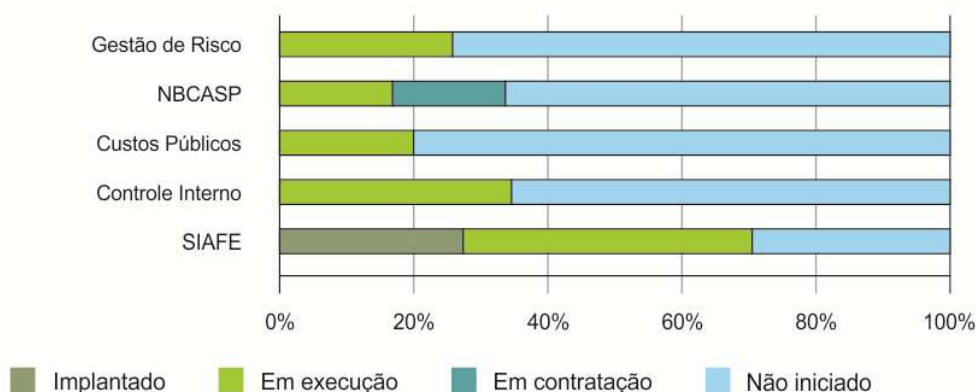
Novamente, as diferenças apuradas no estágio de implementação confirmam a hipótese inicial de que poderão ser encontrados resultados distintos na avaliação dos resultados dos dois grupos.

Gráfico 34
Grupo I: Produtos emblemáticos priorizados para Contenção das Despesas Correntes/Custeio



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

Gráfico 35
Grupo II: Produtos emblemáticos priorizados
para contenção das despesas correntes/custeio



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

(ii) Caso PROFISCO MG

O relatório de encerramento do PROFISCO MG (*Project Completion Report – PCR*) destacou a economia de recursos apurada na avaliação financeira *ex-post* do projeto, decorrente da implantação de modelo próprio de educação à distância, com incremento da Educação à Distância (EAD) como metodologia de formação profissional do servidor fazendário. Este benefício foi apurado com base nos custos reais economizados se fosse considerada a participação presencial de alunos e instrutores, comparando com os valores de diárias e lanches previstos em legislação própria e contratos de fornecimento.

A economia de recursos apurada foi de US\$ 357,7 mil (2010), US\$166,7 mil (2011) e de US\$574,0 mil (2012)

c. Aumento da Oferta de Serviços Virtuais

Pesquisa realizada nos sites das 27 UF's pela equipe de avaliação demonstrou que em média são ofertados 32 serviços aos contribuintes. Por outro lado, pesquisa respondida diretamente pelas UF's apresenta uma média de 52 serviços, levando a constatação de que a simples verificação dos serviços disponibilizados nos sites, pela sua denominação, não é suficiente para permitir conclusões sobre o tema e comparações entre os grupos integrantes dessa avaliação.

No entanto a análise dos dados coletados possibilitou a identificação de dois fatores críticos para a realização de uma nova pesquisa acerca da oferta de serviços ao contribuinte: (i) clareza na especificação dos serviços essenciais que devem ser ofertados para os contribuintes nos sites das secretarias de fazenda; e (ii) definição conceitual de serviços “*on line*”, a exemplo da descrição adotada pela Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

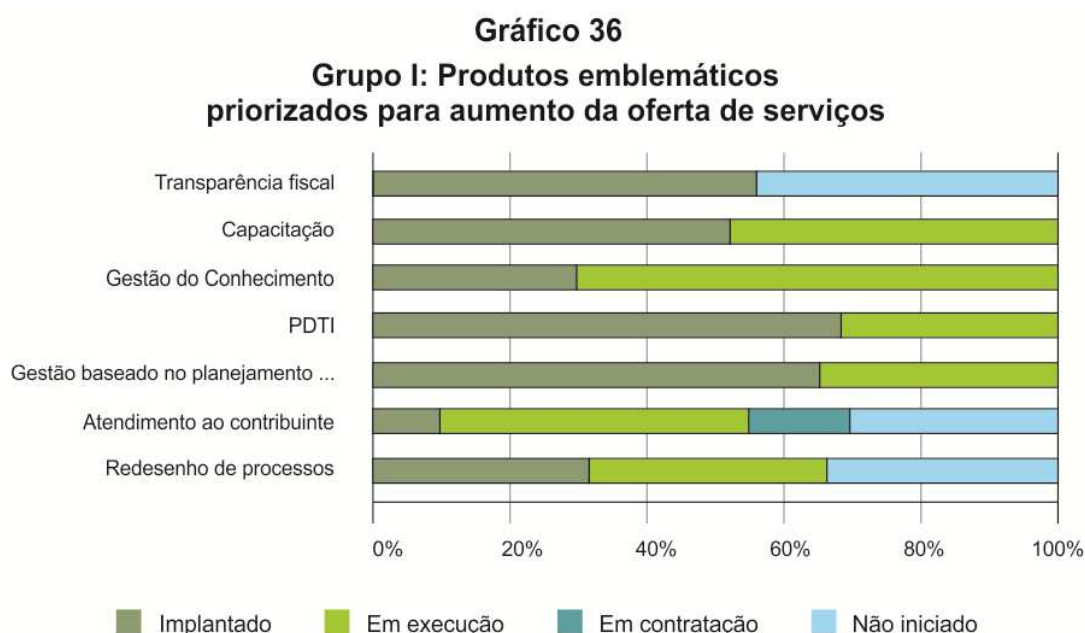
De acordo com a SLTI para que um serviço disponibilizado na internet seja considerado “*online*” precisa atender simultaneamente a 3 requisitos: (i) descrever as informações

necessárias para o procedimento ou serviço; (ii) oferecer a possibilidade de pesquisa, obtenção e submissão dos formulários necessários para a realização do procedimento ou serviço; (iii) permitir a obtenção completa do serviço, ou seja, o serviço é totalmente realizado por meio eletrônico e está disponível 24 horas durante 7 dias da semana, inclusive com transações financeiras.

(i) Produtos associados oferta de serviços

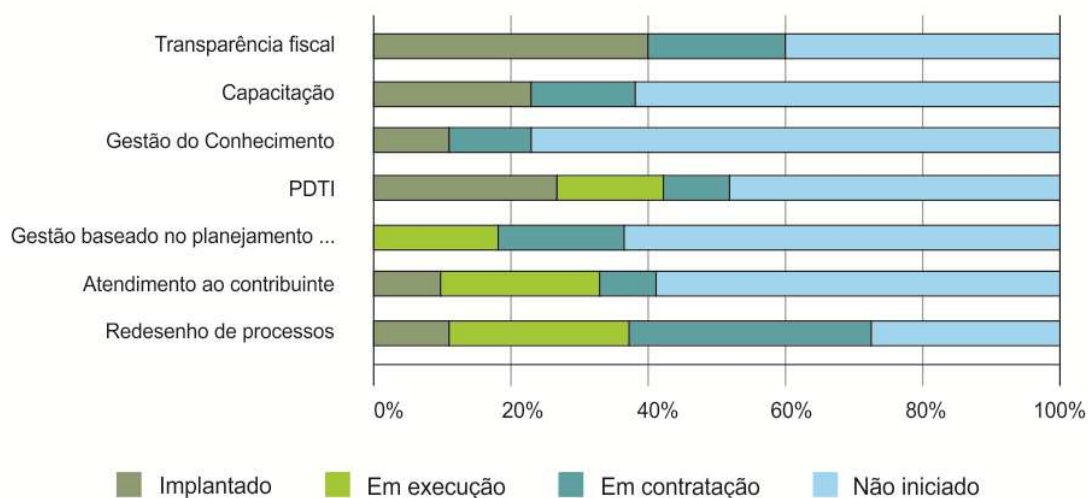
O gráfico a seguir apresenta o estágio de implantação dos produtos emblemáticos vinculados ao resultado aumento da oferta de serviços no Grupo I e no Grupo II.

Novamente, a diferença na evolução dos projetos entre os grupos, ocorre da forma esperada: o Grupo I tem 49% dos produtos implantados e 34% em execução, enquanto o Grupo II ainda não iniciou 55% dos produtos, tendo concluído apenas 10% do que foi planejado.



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

Gráfico 37
Grupo II: Produtos emblemáticos
priorizados para Aumento da Oferta de Serviços



Fonte: Pesquisa WEB com os Coordenadores de Programas de Modernização dos Estados Brasileiros integrantes da COGEF

(ii) Caso PROFISCO MG

Também nesse caso, o relatório de encerramento do PROFISCO MG oferece informações que podem ser destacadas. Considerando o pagamento de tributos como um serviço essencial e, ainda o conceito adotado pela SLTI de transação “on line” pode-se exemplificar o caso de simplificação e disponibilização do Documento de Arrecadação Estadual (DAE) on line pelo PROFISCO MG, que resultou na redução de 9 para 4 etapas no processo de pagamento dos impostos, dando agilidade na sua quitação.

Além disso, foram liberados novos serviços eletrônicos no Portal, dentre eles alguns que podem ser considerados essenciais e com nível transacional que permite a obtenção completa do serviço público de forma “online”, tais como: Emissão de certidão de débitos tributários (positiva ou negativa) e Restituição de ICMS (substituição tributária) e de Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) - solicitação, deferimento e depósito em conta corrente do contribuinte.

E. RESULTADOS DE UM PROJETO FINALIZADO - PROFISCO MG⁶⁰

Por se tratar do primeiro e único projeto finalizado até a conclusão dessa avaliação, esta seção destaca os objetivos e resultados do Projeto de Fortalecimento Institucional para Modernização da Gestão Fiscal do Estado de Minas Gerais (PROFORT - PROFISCO/MG).

Importante destacar que o PROFISCO MG, foi o único projeto da Linha de Crédito desenhado na modalidade de Empréstimo em Função de Resultados (PDL) e teve como objetivo geral melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal do estado visando: (i) incrementar a receita própria; (ii) aumentar a eficiência e a eficácia e melhorar o controle do gasto público; e (iii) prover melhores serviços ao cidadão.

⁶⁰ PROFISCO MG (BR-L1236): *Project Completion Report (PCR)*, revisado pelo cluster fiscal e encaminhado em 30 de junho de 2013. Único projeto do PROFISCO direcionado para resultados (PDL).

O projeto foi executado em 48 meses, contados desde a aprovação pela Diretoria do Banco e alcançou seu objetivo de desenvolvimento, a partir do cumprimento integral de 15 (quinze) das 16 (dezesesseis) metas de resultados pactuadas e pelo alcance pleno de 26 (vinte e seis) das 33 (trinta e três) metas de produto.

Durante a execução do projeto a Sistemática de Monitoramento e Avaliação (SM&A) utilizada foi baseada no modelo adotado pelo Governo de Minas Gerais para Projetos Estruturadores. No encerramento do projeto foi adotada a avaliação reflexiva para verificação do alcance das metas estabelecidas na Matriz de Resultados combinada com os produtos descritos na Matriz de Monitoramento do projeto. Desta análise foi possível concluir que os objetivos específicos do projeto foram alcançados em decorrência da contribuição dos produtos desenvolvidos a saber:

Objetivo 1. Aumentar a receita tributária. Os resultados de incremento da arrecadação do ICMS e do IPVA são originários da arrecadação espontânea⁶¹, estimulada pelo desenvolvimento das ações do projeto, em especial decorrentes da implantação dos projetos do SPED (NF-e, CT-e, EFD e ECD), do monitoramento dos contribuintes do Regime de Tributação do Simples Nacional, do acompanhamento na carteira de cobrança dos contribuintes de maior porte e do cruzamento das bases de dados do SPED⁶².

Objetivo 2. Aumentar a eficiência e melhorar o controle do gasto público. Os resultados relacionados com a maior eficiência e o controle do gasto público derivam de dois conjuntos de ações. A primeira vinculada à redução dos custos operacionais em razão da instalação de novas tecnologias de comunicação para interligação das unidades da SEF/MG e da ampliação do uso de EAD nos processos de capacitação dos servidores; e, a segunda, relacionada com o controle dos contratos da dívida fundada.

Objetivo 3. Prover melhores serviços ao cidadão. Os resultados alcançados na melhoria dos serviços ao cidadão estão baseados na automação e oferta de serviços por meio do portal da SEF/MG, da melhoria de desempenho dos processos de tecnologia de informação e no aperfeiçoamento da gestão de pessoas.

Considerando a importância do PAF, as metas acordadas com o estado constituíram os indicadores de impacto do projeto. Neste contexto, a avaliação preliminar do PAF/MG relativa ao ano de 2012, realizada pela STN demonstrou que as 03 (três) metas associadas ao Projeto alcançaram os seguintes resultados: (i) Redução da relação entre a Dívida Financeira e a Receita Líquida Real (RLR) de 2,38% em 2008 para 2,28% em 2012. O resultado alcançado em 2012 de 2,19%; (ii) Aumento do valor do resultado primário de R\$1.715 milhões em 2008 para R\$2.091 milhões em 2012. O resultado alcançado em 2012 de R\$2.220 milhões; (ii) Incremento da receita de R\$27.924 milhões em 2008 para R\$38.775 milhões em 2012. O resultado alcançado em 2012 de R\$39.747 milhões.

⁶¹ Arrecadação espontânea: quando a arrecadação advém do cumprimento voluntário por parte do contribuinte de quitação de suas obrigações tributárias, ou seja, sem que tenha sido oriunda de uma ação fiscal.

⁶² Essas ações contribuíram para um aumento na receita de ICMS em 2012 no montante de R\$663 milhões, em valores nominais - valores reais: R\$ 619,9 milhões.

X. DESAFIOS NA EXECUÇÃO DOS PRODUTOS E RISCOS DE SUSTENTABILIDADE

A pesquisa realizada junto à Rede COGEF⁶³ também identificou as principais dificuldades encontradas na contratação e execução dos 20 produtos da ARP, merecendo destaque os desafios relacionados com a elaboração de termos de referência (14,30%); a especificação técnica do produto (14,30%); a falta de apoio da alta administração (5,11%); a execução de produtos por meio de um convênio com outro ente público (5,11%); a execução de serviços de apoio aos produtos com contratos fora do projeto (5,11%); e a mobilização das equipes técnicas (3,7%).

Quanto à sustentabilidade dos produtos implementados pelos projetos, os especialistas identificaram os seguintes riscos potenciais: (i) Consolidação e expansão da Gestão para Resultados, com aplicação da metodologia desenvolvida no âmbito da COGEF; (ii) Utilização efetiva das Informações do SPED, nas áreas de planejamento, fiscalização, compras públicas, estudos econômicos, entre outras; (iii) Ampliação da Transparência Fiscal, com aplicação do ITCF desenvolvido no âmbito da COGEF; (iv) Consolidação e expansão da Gestão por Competência, com implantação das trilhas de capacitação fazendária da COGEF; e (v) Consolidação do legado do SPED e seus projetos, tais como a NF-e, Conhecimento de Transporte eletrônico (CT-e) e Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais (MDF-e).

XI. LIÇÕES APRENDIDAS E CONCLUSÕES

A. LIÇÕES APRENDIDAS

Boas práticas⁶⁴ adotadas na preparação e execução dos projetos integram o rol de lições aprendidas com o Programa:

(i) No desenho do programa e dos projetos

- A implantação da MEPS - tutorial sobre o ciclo de preparação e execução dos projetos, incluindo fluxogramas e modelos de documentos de trabalho – contribuiu para a redução dos tempos e custos na preparação dos projetos (diagnóstico, matriz de problemas, plano de ação e de investimentos, entre outros).
- A inclusão do tema de gestão fazendária como grupo técnico que assessorava o Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), por meio da criação da comissão de Gestão Fazendária (COGEF) inseriu o tema nas discussões estratégicas dos governos federal e estadual.
- Planejamento e amadurecimento das necessidades do projeto e detalhamento dos produtos com capacitação nas novas ferramentas de gerenciamento foram essenciais para a execução do projeto.
- A ampliação do uso dos sistemas nacionais (sistemas financeiros, auditoria e aquisições) contribuiu para o aumento da capacidade institucional dos executores.

⁶³ Pesquisa Licitação – COGEF Dez2011 (link 10).

⁶⁴ PROFISCO IFD-FMM Desempenho Jun/2012.

(ii) Na execução do programa e dos projetos

- A interação com outras unidades da federação que desenvolveram produto semelhante e a realização de visitas técnicas quando se trata de serviços específicos do estado para análise de boas práticas, contribuíram para a agilização da execução dos projetos e redução de custos.
- A gestão de processos contribuiu para mitigar os riscos e enfrentar os desafios da mudança cultural necessária para a execução de projetos que envolvam temas de gestão.
- A formulação de um Plano de Aceleração da Execução (PAE), em conjunto com o executor, contribuiu para o monitoramento das aquisições priorizadas e o aumento dos desembolsos.
- A capacitação prévia e a realização de workshops para elaboração de termos de referência e de especificações técnicas das contratações e aquisições, utilizando casos práticos do executor contribuiu para mitigar os riscos dos processos licitatórios.
- A realização de fóruns de discussão sobre as políticas de aquisições do Banco com a participação de todos os atores envolvidos no processo (equipes técnicas, comissão de licitação, procuradores e assessores jurídicos) contribuiu para a redução dos tempos na tramitação dos processos licitatórios no âmbito dos executores.
- A contratação de consultor especializado na formulação de termos de referência agilizou os processos licitatórios e deu suporte à equipe de projeto, nas ações relacionadas com a discussão, a avaliação e a homologação dos produtos desenvolvidos.
- O apoio a produtos emblemáticos dos projetos por meio da CT PRODEV (IPSAS, Gestão por resultados, SEFAZ Nacional), envolvendo os distintos grupos técnicos do CONFAZ, contribuiu para a integração dos fiscos.
- A realização de *benchmarking*, em âmbito nacional e internacional, em busca de soluções semelhantes já desenvolvidas contribuiu para a redução de tempo e de custos e para a qualidade na consolidação dos produtos.
- A adoção de novas soluções de TIC exigiu a identificação clara da mudança a ser implementada, a realização de um estudo detalhado dos impactos no ambiente computacional e a ampla divulgação de sua utilização.
- A elaboração de bons TDRs com requisitos da metodologia a ser aplicada, escopo e entregas bem definidos para os serviços contratados e com especificações claras dos produtos a serem adquiridos foram de extrema importância para o sucesso na execução dos projetos.
- A opção de contratação de apenas uma consultoria para cumprir escopo abrangente, promove uma maior unificação entre as metodologias e técnicas propostas facilitando a implantação dos novos processos.
- A utilização da ata de registro de preço tornou o processo de contratação mais rápido para aquisição de ferramentas de informática prontas.

- A avaliação cuidadosa dos custos e orçamento do serviço a ser contratado e a definição mais precisa das atividades a ser executadas pela consultoria facilitou o processo de seleção.
- Os investimentos em pesquisas e discussões técnicas para avaliação de soluções disponíveis, em especial de produtos inovadores, elevou a qualidade dos termos de referência e os indicadores de êxito nas contratações.
- O estreitamento das relações entre as áreas finalísticas e as equipes de tecnologia foi fundamental para a consolidação dos sistemas e para o melhor aproveitamento dos dados disponíveis para a fiscalização.

(iii) No monitoramento e avaliação dos projetos

- A concepção de um projeto integrado com as ações e processos da organização, considerando os desdobramentos táticos e operacionais, contribuiu para a implantação do modelo de monitoramento.
- A implantação de um programa de comunicação e sensibilização específico para o projeto contribuiu para o envolvimento de todos os servidores e para o compartilhamento de resultados.
- A utilização de ferramenta informatizada de gestão do planejamento estratégico e de gerenciamento de projetos contribuiu para o monitoramento da sua execução.
- O acordo de cooperação técnica firmado com entidade externa para elaborar e supervisionar o Modelo de Inteligência Fiscal, bem como coordenar sua implantação, inseriu um controle técnico externo no processo de supervisão.

B CONCLUSÕES

O processo de concepção do Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO) teve início em novembro de 2006 e o primeiro projeto foi assinado em maio de 2009. Até 31 de julho de 2014 apenas um projeto foi concluído e dezenove encontram-se em fase de desembolso, vários com menos da metade dos valores de financiamento desembolsados. Adicionalmente dois estados não efetuaram seu primeiro desembolso, quatro ainda não assinaram o contrato de empréstimo e um está em fase final de preparação.

O Programa e os projetos estaduais foram desenhados e começaram sua execução durante a crise econômico-financeira de 2009 que impactou negativamente a situação fiscal dos estados. Nestas circunstâncias, os estados optaram por priorizar componentes do PROFISCO mais ligados aos aspectos tributários, especialmente aqueles que pudessem aumentar a eficiência tributária e consequente aumento da arrecadação própria, mais especificamente, do ICMS.

Por ser um Programa ainda em fase de execução, a presente avaliação tem caráter intermediário e, portanto, com limitado alcance dos impactos e resultados pactuados. Como os projetos estão em diferentes estágios de execução, o processo de avaliação terá diversas fases e somente será concluído após o término do último projeto, quando será possível identificar os reais impactos deste Programa.

O PROFISCO, apesar de relativamente jovem e ainda em execução, apresenta resultados parciais extremamente positivos, com alta probabilidade de alcançar plenamente os objetivos do programa e os impactos esperados.

Os projetos do PROFISCO, em média, são preparados mais rapidamente e com menor custo do que os outros projetos da carteira do Banco no Brasil. O tempo médio total de preparação dos PROFISCOS é de 17,6 meses, quase 5 meses (27%) menos que o tempo médio dos outros projetos do Brasil. Adicionalmente, o tempo médio em meses dos PROFISCOS desde a aprovação pela Diretoria do Banco até a elegibilidade (13,3 meses) é por volta de 6% menor (14,2 meses) que os demais projetos no Brasil.

O custo médio de preparação dos PROFISCOS é pouco menos de US\$140 mil por operação, aproximadamente 52% do custo médio de preparação dos demais projetos no Brasil. O custo médio anual de supervisão dos projetos PROFISCO é calculado em US\$24,1 mil, equivalente a 71,1% do custo médios dos demais projetos no Brasil (US\$33,9mil). Esses resultados foram proporcionados pela padronização de procedimentos e de papéis de trabalho definidos pela MEPS, apoiada pela integração dos fiscos nos ambientes virtual e presencial da Rede COGEF.

A curva de desembolso mostra que, em média, o primeiro ano de desembolso absorve apenas 14,3% dos valores aprovados para os projetos, subindo para 15,1% no segundo ano, 17,1% no terceiro e descendo para 14,4% no quarto ano. Ao final do quarto ano, um projeto médio teria 61% do seu valor aprovado desembolsado.

No entanto, os projetos mais recentes têm uma velocidade de desembolso maior que os primeiros projetos aprovados, sugerindo que a troca de experiência entre as diversas equipes estaduais e a equipe do Banco possibilitou uma absorção de conhecimento de execução, resultando em melhor desempenho do desembolso. A média para o primeiro ano de desembolso para os cinco projetos que iniciaram a execução em 2013 foi de 16,4%, substancialmente maior que a média de 11,7% apresentada pelos seis que iniciaram sua execução nos anos 2011/2012, por sua vez, um pouco mais alta que os 11,4% para os cinco projetos iniciados nos anos 2009/2010. Estes ganhos são mantidos à medida que os projetos avançam em sua execução, com os projetos mais recentes desembolsando mais rapidamente que os projetos mais velhos, como indicado na tabela 5 do Capítulo VI – Seção A.

Em suma, a curva de desembolso tende a melhorar substancialmente à medida que os projetos mais recentes e com melhor nível de desembolso avancem em sua trajetória, aproximando mais e mais de um *pari-passu* com o tempo de execução.

No que concerne aos impactos fiscais e da trajetória da dívida, a análise fica limitada pelo pouco tempo de execução dos projetos. Assim, optou-se por dividir os estados em dois grupos baseado no nível de desembolso para avaliar o desempenho do PROFISCO. O GRUPO 1, com estados com um mínimo de 48% do financiamento já desembolsado (CE, MA, MG, MS, PA, PE, PI, RJ e SC) e o Grupo 2, com níveis de desembolso abaixo desse percentual ou contratos não assinados, formado pelos demais Estados e Distrito Federal.

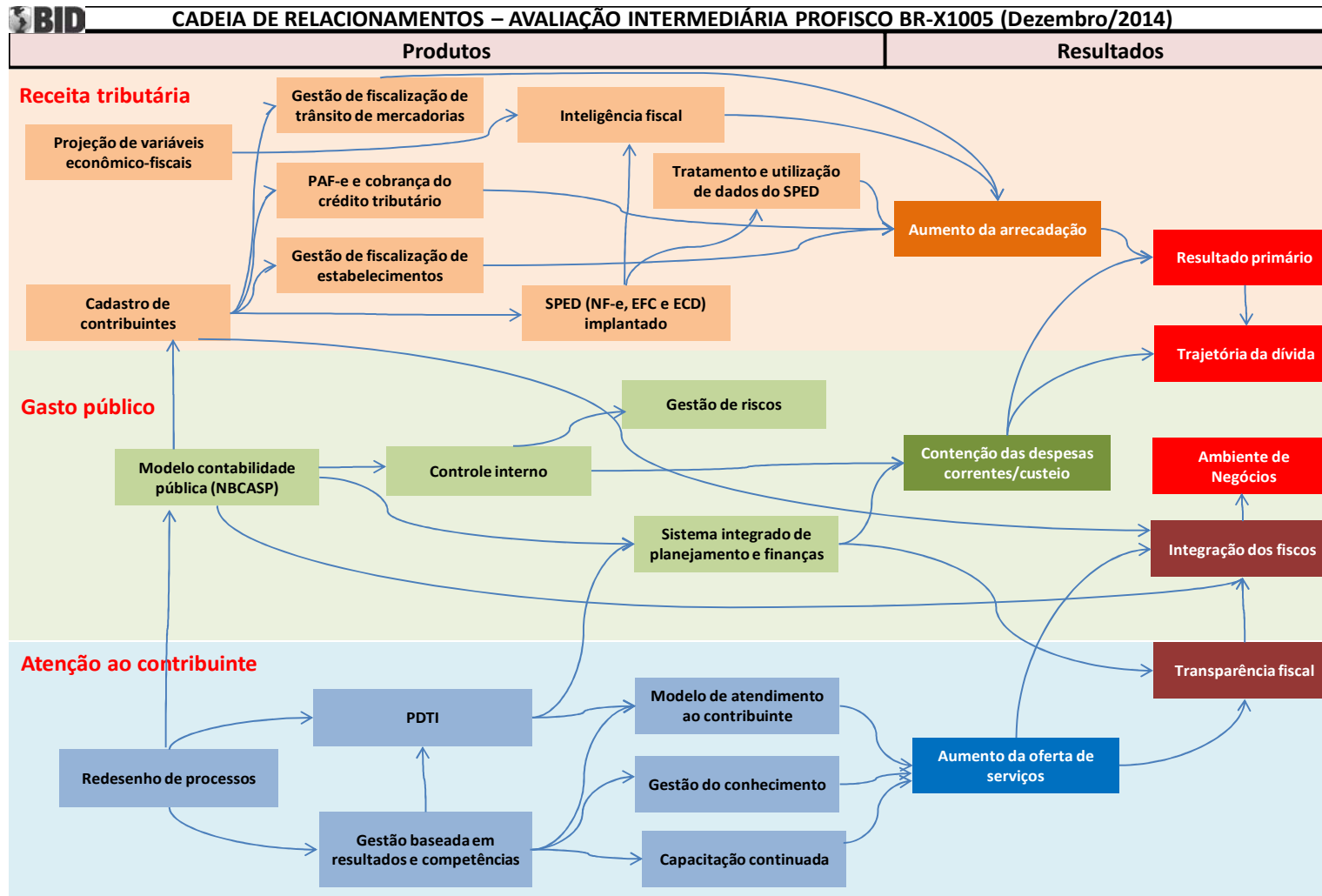
A arrecadação do ICMS como percentual do PIB cresceu substancialmente mais nos estados incluídos no Grupo 1 do que nos estados do grupo 2⁶⁵. Entre 2009 e 2013, o Grupo 1 aumentou sua arrecadação de ICMS em 1,03% do PIB enquanto o Grupo 2 experimentou um crescimento de 0,3%. Para se ter uma noção do que este crescimento representa em termos de recursos para os estados, cada incremento de arrecadação de 0,01% do PIB do Grupo 1, os estados contam com recursos adicionais de US\$ 464,6 milhões.

O resultado primário do Grupo 1 caiu rapidamente nos dois últimos anos apresentando um déficit em 2013, enquanto o Grupo 2 também experimenta uma queda de seu resultado primário, mas em menor escala. A deterioração do resultado primário do Grupo 1 estava ligada ao aumento da despesa dado que as receitas dos dois grupos evoluíram de modo bastante similar, com a arrecadação do ICMS subindo mais rapidamente para o Grupo 1.

O investimento foi a razão principal para o maior aumento da despesa do Grupo 1 em relação ao Grupo 2. Em 2009 o Grupo 1 investiu 0,23% do PIB a mais que os estados do Grupo 2. Em 2012 e 2013, o Grupo 1 investiu 0,58% e 0,57% do PIB, respectivamente, acima do investimento do Grupo 2. Em síntese, as maiores reduções dos resultados primários do Grupo 1 em relação ao Grupo 2 devem-se substancialmente aos aumentos relativamente maiores dos investimentos do Grupo 1 em relação ao Grupo 2, especialmente nos últimos três anos.

⁶⁵ Entre fins de 2009 e agosto de 2011, todos os estados do Grupo 1 haviam iniciado seus desembolsos do PROFISCO, enquanto os estados do Grupo 2 só mais tarde o fariam, muitos só iniciando em 2013 e alguns ainda não iniciaram.

Anexo 1 – Cadeia de relacionamentos entre os produtos emblemáticos e os resultados esperados do PROFISCO



Anexo 2

Árvore de Objetivos, Resultados e Produtos associados ao PROFISCO e seus Projetos (Dezembro/2014)

