

**PROGRAMA NACIONAL EN  
ADMINISTRACIÓN FISCAL PARA LOS ESTADOS BRASILEÑOS**

(BR-0171)

**RESUMEN EJECUTIVO**

**PRESTATARIO Y GARANTE:** La República Federativa del Brasil.

**ORGANISMO EJECUTOR:** El Ministerio de Hacienda a través de su Secretaría Ejecutiva.

**AGENTE FINANCIERO:** La Caja Económica Federal - CEF.

**BENEFICIARIOS:** Los Gobiernos Estatales y el Distrito Federal.

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$ 500 millones (CO)
Aporte local:	US\$ <u>500</u> millones
Total:	US\$ <u>1.000</u> millones

Composición de la moneda : a definirse

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	20 años
Período de gracia:	4 años
Período de desembolso:	4 años
Período para compromiso de los recursos del financiamiento:	3 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%

**OBJETIVOS:** El objetivo general del Programa es aumentar el nivel de eficiencia y eficacia administrativa y la racionalidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos de los Estados Brasileños, a través del fortalecimiento de las distintas entidades responsables por la gestión fiscal de los gobiernos estatales. Para el logro del objetivo el programa apoyará la implantación de proyectos específicos de modernización fiscal dirigidos a:

- (i) mejorar los mecanismos legales, operacionales, tecnológicos y de gerencia, de dichas entidades;
- (ii) fortalecer e integrar la administración financiera y consolidar la auditoría y el control interno;
- (iii) establecer un efectivo control del cumplimiento tributario de los contribuyentes a través de la implantación de nuevas técnicas y metodologías en las actividades de recaudación y fiscalización tributaria;
- (iv) agilizar la cobranza coactiva de la deuda tributaria morosa y fortalecer los procesos de integración entre las administraciones tributarias y los órganos de cobranza judicial.

**DESCRIPCIÓN:**

El programa, que es de carácter global, actuará en el nivel subnacional, viabilizando asistencia técnica y recursos para apoyar el desarrollo de actividades dirigidas al fortalecimiento institucional de áreas de las Secretarías de Hacienda y/o de Planificación de los 26 estados de la Federación Brasileña y del Distrito Federal. Estas actividades se desarrollarían a través de proyectos específicos para cada Estado, en las áreas de administración tributaria y financiera. El programa financiará dos componentes principales:

a. Componente de asistencia técnica y coordinación: dirigido a fortalecer el Ministerio de Hacienda Federal en el proceso de supervisión, integración y coordinación del área fiscal a nivel nacional. En ese sentido con recursos del programa, se creará la Unidad de Coordinación del Programa (UCP) y también se proveerán recursos para la asistencia técnica necesaria que requieran los Estados en la preparación de los proyectos de administración tributaria y financiera correspondientes, así como recursos para la realización de seminarios y cursos a nivel nacional.

b. Componente de administración fiscal: dirigido a los Estados y financiará proyectos específicos de modernización fiscal en las áreas de administración tributaria y administración financiera (presupuesto, tesorería, contabilidad, auditoría y control interno).

El ejecutor del programa será el Ministerio de Hacienda Federal a través de su Secretaría Ejecutiva que deberá crear una Unidad de Coordinación del Programa (UCP). Los recursos del primer componente serían administrados por la UCP, y los recursos del segundo componente serían canalizados a los Estados a través de financiamientos administrados por la Caja Económica Federal (CEF), quien actuaría como agente financiero para el Gobierno Federal.

**CLASIFICACIÓN  
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 2 de julio de 1996, clasificó esta operación en la Categoría II.

**BENEFICIOS:**

Mejores expectativas de equilibrio fiscal sostenible en los Estados, derivadas de un incremento en la recaudación tributaria y de una mejor programación y control del gasto público. Esto, a su vez, se traduce en bases más sólidas de solvencia fiscal a nivel nacional.

Mayor capacidad de los Gobiernos Estatales de implementar programas de desarrollo económico y social, al disponer de mayores recursos para el presupuesto público y de instrumentos que permitan su gestión en forma más eficaz y eficiente.

Ahorros sustanciales para los Gobiernos Estatales en función de la integración de los sistemas tributarios.

La disminución o eliminación de distorsiones impositivas que afectan a la industria y al comercio interno, mediante la reducción de las marcadas diferencias que existen en los esfuerzos fiscalizadores de los diferentes Estados y la consecuente reducción del nivel de una posible iniquidad del sistema tributario nacional.

El fortalecimiento de los mecanismos de diálogo entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales en materia fiscal.

**RIESGOS:**

Se han identificado los siguientes riesgos principales para la ejecución del programa:

a. la inadecuada formulación de proyectos por los Estados durante la ejecución del programa. - Para mitigar este riesgo, se incluyeron recursos en el programa para la contratación de consultores que apoyarían a los Gobiernos Estatales la fase de elaboración de sus proyectos. Asimismo, se incluyen estrictos criterios técnicos, directrices y

recomendaciones para la preparación de proyectos en un Manual de Elaboración de Proyectos, que hace parte de los documentos del programa.

b. la ejecución insatisfactoria de proyectos específicos por falta de capacidad institucional en los estados. Este riesgo se ve reducido por: (i) el requerimiento establecido en las condiciones del programa de que cada Secretaría de Hacienda estatal establezca una unidad responsable por la ejecución de los proyectos, en conformidad con lo definido en el Reglamento Operativo del Programa; y, (ii) por la existencia en Brasil de un régimen de personal que establece, legislativamente, la carrera fiscal evitando la alta rotación de funcionarios en el sector; y,

c. una distribución de los recursos del programa a los estados que no responda a criterios técnicos de necesidad de financiamiento. Este riesgo se minimiza al incorporar al programa parámetros cuantitativos explícitos que gobernarán la distribución de los recursos del programa a los Estados;

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS  
Y EN EL SECTOR:**

El Programa es compatible con la estrategia operativa del Banco para el Brasil en el período 1996-1998. Dicha estrategia comprende tres áreas prioritarias: (i) apoyo a las reformas y modernización del sector público; (ii) apoyo al proceso de apertura económica, incluidas las iniciativas para reducir el llamado "Custo Brasil"; y, (iii) iniciativas para aliviar la pobreza y las desigualdades en la distribución de los ingresos.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

1. Se pactarían las siguientes condiciones previas al primer desembolso de la contribución del Banco:

a. decisión del Consejo Monetario Nacional de incluir este programa como parte del Programa de Ajuste Fiscal de los Estados, de que trata la Resolución 70/95, del Senado Federal (§ 3.5);

b. presentación del convenio firmado entre el Ministerio de Hacienda y el Agente Financiero (§3.10);

c. presentación de la versión final de los modelos de los siguientes documentos previamente acordados con el Banco: (i) convenio de adhesión entre el Ministerio de Hacienda y los Estados; y,

(ii) contrato de subpréstamo entre el Agente Financiero y los Estados (¶ 3.11 y 3.12); y,

d. prueba, por medio de documentos legalmente aceptables, de la creación de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP), y de la asignación del personal adecuado para operarla (¶ 3.7);

e. puesta en vigencia del Reglamento Operativo a nivel federal (¶ 3.7 ).

2. Se pactarían las siguientes condiciones previas a la firma del contrato de subpréstamo por parte de los Estados (ver ¶3.15):

a. prueba de la firma del convenio de adhesión con el Ministerio de Hacienda

b. prueba, por medio de documentos legales aceptables, de la creación de la Unidad de Coordinación Estatal del Proyecto (UCE);

c. presentación del Cuestionario de Relevamiento de Datos debidamente completado;

d. prueba de aprobación legislativa para la contratación del subpréstamo y para la concesión de garantías;

e. prueba de asignación de los recursos de contrapartida requeridos para el financiamiento del proyecto respectivo, o prueba de que dichos recursos están comprometidos para asegurar la ejecución del proyecto durante el primer año; y,

f. presentación de, por lo menos, un proyecto elegible de financiamiento bajo el programa;

**OTRAS CONDICIONES CONTRACTUALES:**

El contrato de préstamo también contendrá las cláusulas estándares del Banco relacionadas con informes, auditorías, inspecciones, evaluaciones, adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios.

**CONTRATACIONES DE OBRAS CIVILES, BIENES Y SERVICIOS DE CONSULTORIA:**

Se aplicarán los procedimientos vigentes del Banco para la adquisición de bienes y contratación de servicios, a ser financiados con recursos del eventual préstamo. Los montos límites sobre los cuales las adquisiciones de este programa se harán por licitación pública internacional son: US\$5 millones para obras, y US\$350.000 para bienes y

servicios relacionados. Para la contratación de servicios de consultoría, el monto límite a partir del cual se exigirá licitación pública internacional será US\$200.000. (¶3.38).

**FOCALIZACION A LOS  
GRUPOS DE BAJOS  
INGRESOS:**

Si bien se espera que la repercusión de esta operación en la población de bajos ingresos sea favorable, en función de mayor recaudación impositiva que facilitaría la implementación de programas sociales y actividades de alivio a la pobreza, el programa no se dirige directamente a este seguimiento y, por lo tanto, no se prevé que sus beneficios directos se ajusten adecuadamente a lo definido en el párrafo 2.15 (b) del mandato del Octavo Aumento de Recursos del Banco.

**EXCEPCIONES A LAS  
POLITICAS DEL  
BANCO:**

No hay.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Federalismo fiscal

- 1.1 Brasil es un país organizado como República Federativa, con tres niveles distintos de gobierno. La Constitución, promulgada en el año 1988, asegura la autonomía de sus unidades federadas, que es el Gobierno Central/Federal (Unión), los Estados (gobiernos subnacionales), el Distrito Federal (gobierno de la capital federal) y los Municipios (gobiernos locales).
- 1.2 La Constitución establece el alcance y las competencias de las unidades federadas, en los aspectos legislativos, administrativos y financieros. La competencia legislativa asegura a las entidades federadas la capacidad de organizarse políticamente y sancionar sus propias leyes caracterizando así su autonomía normativa.
- 1.3 En el campo de la acción gubernamental, en cada uno de los niveles de gobierno se tiene autonomía administrativa, la cual es utilizada para la organización de los servicios en general y la gestión de los negocios públicos. La autonomía financiera se manifiesta fundamentalmente a través de la formulación del presupuesto, el poder para definir la tributación obligatoria y la capacidad para realizar el gasto público.
- 1.4 La forma descentralizada de organización está compuesta por 27 gobiernos subnacionales (26 Estados y un Distrito Federal) y cerca de 5.600 gobiernos locales o Municipios vinculados al Estado que les compete por ubicación geográfica. Cabe resaltar que al Distrito Federal son constitucionalmente atribuidas las competencias legislativas correspondientes a su doble definición de estado y municipio, en forma conjunta y acumulativa.
- 1.5 Esta estructura federativa está marcada por profundas diferencias socio-económicas, demográficas y territoriales (ver Anexo I). En relación a este último aspecto, es grande la diferencia existente entre Estados como Amazonas y Pará, con más de 1.3 millones Km<sup>2</sup>, y Estados como Sergipe y Alagoas con territorios de no más que 27 mil Km<sup>2</sup>. Las variaciones de población son igualmente marcadas, así como el ingreso anual per capita, que presenta variaciones que oscilan entre US\$4.240 para São Paulo y US\$572 para el Estado de Piauí. Estas diferencias económicas se manifiestan en profundas desigualdades en relación a la capacidad fiscal de los gobiernos estatales.
- 1.6 Las características de la política fiscal en Brasil están fundamentadas, además de la organización federativa del país, en aspectos históricos de naturaleza política, económica y social, condicionados por estos profundos desequilibrios regionales que influyen el planeamiento y la ejecución de las políticas públicas, correspondiendo al gobierno federal un importante papel de coordinación.

- 1.7 Como parte de la función de coordinación, el Ministerio de Hacienda del Gobierno Federal, a través de su Secretaría Ejecutiva, está abocado a la búsqueda de soluciones a los problemas que actualmente afectan a la política fiscal, tanto a nivel federal, a través de la Secretaría de Ingreso Federal y de la Secretaría de Tesorería Nacional, como a nivel subnacional a través del ejercicio de la presidencia del Consejo de Política Haciendaaria (CONFAZ). El CONFAZ es el órgano colegiado representativo de todos los Estados, del cual los secretarios estatales de hacienda son miembros y donde se debaten los más importantes temas fiscales con que se enfrentan los gobiernos subnacionales.

B. Sistema fiscal nacional

1. Los ingresos tributarios

- 1.8 La principal fuente de financiamiento del gasto público a nivel nacional es el Sistema Tributario Nacional, el cual se encuentra vigente sobre una base de normas generales codificadas desde 1966 y de acuerdo a la más reciente discriminación de las fuentes de ingresos tributarios, establecida en la constitución de 1988. Cada esfera de gobierno tiene su propio campo de acción tributaria, y los principales impuestos están distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno, de la siguiente manera:

- (i) UNION - impuestos sobre: la renta de las personas y de las empresas; las importaciones y exportaciones; las ventas de los productos industriales; las transacciones financieras (crédito, cambio de moneda y operaciones con títulos o valores mobiliarios); las propiedades rurales; y las contribuciones sociales grabadas sobre las ventas de las empresas.
- (ii) Estados - impuestos sobre: la circulación de mercaderías y servicios de transporte y comunicaciones (ICMS); el traspaso de bienes por herencias o donaciones; y la propiedad de vehículos automotores.
- (iii) Municipios - impuestos sobre: las propiedades urbanas; el traspaso de las propiedades urbanas; y los servicios de cualquiera naturaleza.

- 1.9 La aplicación de este sistema tributario resultó en una presión tributaria del orden del 30,85% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 1995, donde la principal fuente de recaudación de los Estados - el Impuesto Sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios - (ICMS), presentó una carga tributaria del orden del 7,74% del PIB. Este impuesto representa una cifra cercana al 90% de los recursos presupuestarios de los Estados más desarrollados y aproximadamente el 25% del total de los ingresos tributarios a nivel nacional, siendo además, el impuesto de mayor recaudación en el sistema nacional. El cuadro que figura a continuación muestra la composición, por tipo de tributo, en los tres niveles de gobierno.

Tributos en % del P.I.B Evolución de los Ingresos Tributarios, por Nivel de Gobierno			
Nivel de Gobierno	1988	1992	1995
<b>UNIÓN</b>	<u>15,82%</u>	<u>17,12%</u>	<u>20,15%</u>
Impuestos federales(*)	10,16%	10,11%	12,55%
SEGURIDAD SOCIAL	5,66%	7,01%	7,60%
<b>ESTADOS</b>	<u>5,95%</u>	<u>7,57%</u>	<u>9,00%</u>
ICMS (IVA)	5,34%	6,63%	7,74%
Otros	0,61%	0,94%	1,26%
<b>MUNICIPIOS</b>	<u>0,66%</u>	<u>1,16%</u>	<u>1,70%</u>
<b>Total Brasil</b>	<b>22,43%</b>	<b>25,85%</b>	<b>30,85%</b>

(\*) = Impuesto sobre la renta, al comercio exterior, etc.

- 1.10 En 1995 los Estados recaudaron cerca de US\$51.000 millones por el ICMS. Cabe destacar la marcada diferencia entre los valores recaudados al nivel regional y al nivel de cada uno de los Estados (ver Anexo I). Las regiones sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul) y el sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo) son responsables por más del 78% de estos ingresos.
- 1.11 Una parte importante de la recaudación de los impuestos a nivel federal es transferida a los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios) a través del "Fondo de Participación de los Estados y Municipios (FPEM)", aplicando criterios establecidos en una ley específica.
- 1.12 Los principales beneficiados por esta descentralización fiscal son los municipios, que ampliaron su participación en los ingresos disponibles del 2,41% del PIB en 1988 para el 5,06% en 1995. Por otro lado, la UNION ha reducido su disponibilidad de recursos en aproximadamente el 3% del PIB.
- 1.13 El siguiente cuadro muestra la distribución de la presión tributaria entre los distintos niveles de gobierno, y presenta su evolución a través de los años. En el ítem "Recaudación Directa" se incluye la recaudación hecha directamente por cada uno de los diferentes niveles de gobierno en sus áreas de competencia, y, en "Ingresos Disponibles" figura lo que resulta para cada uno de ellos después de realizadas las transferencias intergubernamentales, tal como lo indica la constitución federal de 1988:

Carga en % del P.I.B. Evolución de los Ingresos Tributarios, por Nivel de Gobierno						
Nivel de Gobierno	Recaudación Directa			Ingresos Disponibles		
	1988	1992	1995	1988	1992	1995
UNION	15,82%	17,12%	20,15%	13,98%	14,72%	17,35%
Estados	5,95%	7,57%	9,00%	6,04%	7,27%	8,44%
Municipios	0,66%	1,16%	1,70%	2,41%	3,86%	5,06%
Total Brasil	22,43%	25,85%	30,85%	22,43%	25,85%	30,85%

- 1.14 El grado de dependencia de los entes subnacionales de las transferencias que son realizadas a través del FPDM para el financiamiento del gasto público es muy variable. Las regiones Sur y Sudeste son las que presentan mayor capacidad de autofinanciamiento, pues en dichas regiones la participación de los ingresos propios en el financiamiento del gasto público llega al 76% y 88,2%, respectivamente.

## 2. La Administración financiera

### a. Marco legal de la administración financiera

- 1.15 La administración financiera en Brasil está regulada por dos instrumentos legales principales: La constitución de 1988 y la ley 4.320 del 17 de marzo de 1964. La constitución establece los grados de autonomía de los niveles de gobierno de la federación y define los mecanismos de control para las actividades de contabilidad, tesorería, presupuesto, operaciones y de control de ingresos del gobierno federal y de las entidades administrativas directas e indirectas. En el año de 1986 fue creada la Secretaría Tesorería Nacional, que consiste en el organismo central de planificación financiera y control. Es responsable por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) del gobierno federal que incluye los sistemas de control del presupuesto y de la contabilidad.
- 1.16 La ley 4.320 establece normas generales para la elaboración y control de los presupuestos y balances de la UNION, de los Estados, de los Municipios, y del Distrito Federal. Su texto establece pautas en algunos casos generales (sobre procedimientos) y en otros específicas (sobre clasificaciones del gasto) que regulan los procesos del ciclo presupuestario, la organización de la ley Presupuestal y de la propuesta presupuestaria, la definición del ejercicio financiero y de los créditos adicionales, los mecanismos de ejecución del presupuesto y de la administración de fondos especiales, el control de la ejecución del presupuesto, y de la contabilidad gubernamental.

b. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI)

- 1.17 El gobierno federal cuenta con el SIAFI como instrumento de administración de las finanzas públicas. El corazón del SIAFI es una cuenta única integrada con el sistema de contabilidad, permitiendo la realización de controles contables y presupuestarios. El sistema opera en línea, mediante una red de 3.000 terminales que abarcan todas las entidades del Gobierno Federal y demás entidades vinculadas al presupuesto de la UNION. El SIAFI realiza una efectiva y confiable integración entre la ejecución presupuestaria y la de tesorería.

c. La administración financiera en los Estados

- 1.18 Basado en el SIAFI, el gobierno federal desarrolló el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFEM), un sistema orientado hacia los Estados y Municipios que comparte las características básicas del SIAFI, principalmente la integración de la gestión financiera con la contable, y la unificación de caja; sin embargo, su implantación a nivel subnacional es mínima. La mayoría de los Estados brasileños cuentan con administraciones financieras desarrolladas bajo el marco general de la ley 4.320 pero sin una visión integradora ni sistemática.

C. Contexto económico-fiscal

- 1.19 Después de un largo período de altas tasas inflacionarias y de la implantación de varios planes económicos tendientes a su contención y a la estabilización de la moneda, el Plan Real, que cumplió su segundo aniversario en julio de 1996 ha mantenido la inflación brasileña en sus niveles más bajos. Brasil presenta en la actualidad una tasa inflacionaria que, se espera quedará entre el 12% y 15% anual para 1996.
- 1.20 El Producto Interno Bruto (PIB) ha presentado un crecimiento consecutivo en los últimos cuatro años, con valores de incremento anual de alrededor del 4%. Entre las causas más significativas de dicho incremento, se pueden mencionar una recuperación gradual de las inversiones y de la actividad económica, facilitando la mayor estabilidad de precios y el incremento correspondiente en el poder adquisitivo.
- 1.21 No obstante estos resultados, aún no está asegurada la estabilidad de precios, ni tampoco el crecimiento económico sostenido en el mediano plazo, porque todavía no se ha logrado equilibrar las cuentas públicas, a nivel federal y en la mayoría de los gobiernos subnacionales, que les permita viabilizar un programa de inversiones públicas.
- 1.22 El desempeño fiscal global de los estados ha deteriorado marcadamente durante los últimos años. Esto ocurrió a pesar del aumento substancial de los ingresos fiscales de los estados que ha resultado de las provisiones para la co-participación de los

ingresos que fueron incluidos en la constitución de 1988. Dichas provisiones obligaron al gobierno federal a transferir una porción creciente de los ingresos fiscales a los estados. Sin embargo, este aumento en los ingresos no fue traducido en una mejor situación fiscal en los estados ya que estos aumentaron sus gastos aún mas, principalmente en conceptos de salarios y pensiones para los servidores públicos. Al fin de 1995, la nómina por la mayoría de los estados promediaba entre 70 y 80% de los ingresos netos (ingresos totales menos transferencias a las municipalidades) y en algunos casos superaran el 90%.

- 1.23 Como resultado de estas tendencias, muchos estados ya registraban déficit al final de la década de los 80, los cuales fueron cubiertos por endeudamiento a corto plazo y por la emisión de bonos. Sin embargo, el recurso a la emisión de bonos en particular, se hizo cada vez menos viable después de julio de 1994, en vista de que el aumento en las tasas reales de interés que acompañaron la implementación del Plano Real dieron lugar a fuertes incrementos en el servicio de la deuda doméstica y obligó a muchos estados a capitalizar sus obligaciones de intereses y amortizaciones. A su vez, dicha capitalización de obligaciones no pagas, hizo que el saldo de la deuda estatal creciera a un ritmo muy acelerado. Como resultado, el gran endeudamiento de los estados, junto con niveles crecientes de servicio sobre dichas obligaciones y el limitado progreso en controlar el crecimiento de los salarios, dejó un alto número de estados en dificultades fiscales extremadamente serias a finales de 1995 y cerca de la insolvencia total en algunos casos.
- 1.24 Datos disponibles indican que la situación fiscal de los estados y municipios continuó su deterioro ya que el saldo de la deuda doméstica alcanzó 17,8% del PIB en setiembre de 1996 comparado con 12,4% del PIB en diciembre de 1995. Cabe destacar que cuatro estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande de Sul, y Rio de Janeiro) contaban con el 90,7% del total y de estos cuatro São Paulo contaba con un poco mas de la mitad.
- 1.25 Varios tipos de solución a los problemas de las finanzas estatales y municipales serán requeridos. Primero las autoridades están procurando aprobar algunas enmiendas críticas a la constitución de 1988. Las mas importantes buscan: reformar el mecanismo fiscal; modernizar la estructura administrativa del sector público; y corregir deficiencias en el sistema de seguridad social. En adición a las enmiendas constitucionales, las autoridades están tomando una serie de iniciativas mas técnicas que también fortalecerían las finanzas públicas, independientemente del proceso de reformas constitucionales. Dichas iniciativas buscan mejoramientos en áreas prioritarias tales como administración tributaria y financiera. Este segundo grupo de reformas constituye los objetivos principales del proyecto propuesto que se presenta a continuación.

D. Problemas de la Administración Tributaria y Financiera de los Estados

- 1.26 Además de los problemas citados anteriormente relacionados con el servicio de la deuda de los Estados y la rigidez del gasto público, son varios los factores relacionados con la Administración Fiscal que contribuyen fuertemente a agravar el problema de las finanzas estatales.
- 1.27 Con relación al gasto, la falta de control y las deficiencias en los sistemas de administración financiera, impiden una gestión eficiente del gasto público.
- 1.28 El área de preparación del presupuesto no está integrada al ciclo financiero seguido por las Secretarías de Hacienda, a punto de que los códigos de las partidas utilizados en la formulación de los presupuestos no siempre son compatibles con los códigos utilizados en la ejecución de los mismos.
- 1.29 El flujo de información entre las diversas unidades ejecutoras es, en general, muy lento y rudimentario y frecuentemente causa demoras e inconsistencias en la implementación del presupuesto.
- 1.30 La falta de integración entre el sistema aplicado para la formulación del presupuesto y el utilizado para su ejecución y la inexistencia de una cuenta única, hacen imposible garantizar la total transparencia y efectividad del gasto público realizado por los Estados.
- 1.31 Por el lado de los ingresos, la falta de inversión en las administraciones tributarias en los últimos diez años ha contribuido fuertemente a su debilitamiento. Los recursos humanos carecen de la capacitación necesaria para realizar una efectiva fiscalización de los impuestos evadidos por los contribuyentes y el grado de automatización es extremadamente bajo, lo que inviabiliza la implantación de controles cruzados de información, necesarios para subsidiar acciones efectivas de fiscalización y auditoría de los contribuyentes.
- 1.32 De la misma manera, los programas de cobranza de los créditos tributarios utilizados por las administraciones fiscales no son muy eficaces, debido principalmente a la carencia de una adecuada estructura de dichas administraciones, a la falta de recursos tecnológicos apropiados y a que los procedimientos legales establecen varias instancias donde pueden acudir los contribuyentes incumplidores. Esto último puede explicar el hecho de que muchos contribuyentes morosos o evasores no efectúan sus pagos en la esfera administrativa, prefiriendo presentar recursos dilatorios, valiéndose de procedimientos judiciales cuya tramitación casi siempre es muy lenta.
- 1.33 Las deficiencias de control y de efectividad en las acciones de cobranza y fiscalización de las administraciones fiscales son un

estímulo para el incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, sobre todo debido al bajo riesgo de pronta identificación de los incumplimientos y a la falta de una efectiva aplicación de penas.

- 1.34 Finalmente, la falta de estudios de evasión tributaria a nivel de los Estados y la falta de condiciones de las Administraciones Tributarias para realizarlos, inviabiliza una estimación más precisa de los ingresos tributarios que los Estados dejan de recaudar por ineficiencia e ineficacia administrativa. Entretanto, se estima una evasión tributaria de más de 40% en muchos Estados y un promedio de 35% a nivel nacional en el impuesto ICMS.

E. Iniciativas de soluciones a nivel federal y estatal

- 1.35 Debido a todos los inconvenientes señalados, se están planteando diferentes alternativas de solución para el problema de las finanzas a nivel estatal. En primer lugar las autoridades intentan introducir varias enmiendas importantes a la constitución de 1988. Estas tienen como propósito la revisión del Sistema Tributario y de las pautas y procedimientos utilizados para realizar la transferencia de recursos financieros a los Estados y Municipios, y tienden a modernizar la estructura administrativa del sector público, como así también a corregir deficiencias en el sistema de seguridad social.
- 1.36 En este contexto, hasta la fecha el gobierno federal ha logrado algunos avances, a través de la aprobación en el Congreso Nacional de legislación específica que impone límites en el nivel de endeudamiento de los Estados y facilita a estos gobiernos realizar reducciones en el gasto público.
- 1.37 Además de estas reformas legislativas, los gobiernos estatales, a través de sus Secretarías de Hacienda y Planificación, han estado llevando a cabo iniciativas dirigidas a lograr un equilibrio en sus cuentas fiscales.
- 1.38 Estas iniciativas se concentran en dos grandes grupos de acciones: por un lado, el Programa de Apoyo a la Reestructuración y al Ajuste Fiscal, coordinado por la Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Hacienda Federal y dirigido a financiar la reducción de la planilla del sector público y a redefinir el perfil de la deuda 1/. Por otro lado, a través de la reestructuración y modernización de las administraciones fiscales estatales, como instrumento primordial para obtener recursos adicionales en el mediano plazo y a

---

1/ Cabe resaltar que, hasta octubre de 1996, 20 Estados ya habían adherido al Programa de Ajuste Fiscal, el cual establece como una de las condiciones básicas para el préstamo junto al Agente Financiero, que el Estado se comprometa a implantar un proceso de modernización y fortalecimiento de la administración fiscal estatal.

garantizar la sustentabilidad de su plan de saneamiento financiero en el largo plazo.

- 1.39 Además, dentro del proceso de redefinición del papel del sector público en la economía, se discute en los Estados desde los procedimientos para la privatización de las empresas y la concesión de los servicios públicos y la introducción de cambios en el sistema aplicado en el área de seguridad social.
- 1.40 Todo hace suponer que existe un ambiente favorable a los cambios estructurales y a las reformas institucionales del sector público que han de ocurrir en un futuro próximo.

F. El diagnóstico y el trabajo del Banco

- 1.41 En síntesis, el diagnóstico consiste en que las grandes deficiencias que se encuentran en la mayoría de las administraciones fiscales de los Estados, representa un gran riesgo para las iniciativas que se desarrollan en el país, para lograr un equilibrio sustentable de las finanzas públicas. La falta de control del gasto público y el bajo nivel de eficiencia y eficacia en las administraciones tributarias son factores que inviabiliza la sustentabilidad del ajuste que se logre en el corto plazo, a través de la renegociación de la deuda, la reducción de los gastos con personal y las reformas legales y constitucionales.
- 1.42 De manera que, cualquiera sea la política adoptada para lograr los múltiples objetivos de los gobiernos (federal, estatal y municipal), el fortalecimiento de las administraciones fiscales de los Estados será un factor esencial e indispensable para el éxito de las medidas que serán adoptadas, en especial para el control y la reducción de los gastos públicos y el aumento de los ingresos tributarios.
- 1.43 En este contexto, el gobierno brasileño solicitó asistencia al Banco para la elaboración de Programas de Modernización y Fortalecimiento de las Administraciones Fiscales Estatales. En función del elevado número de Estados que han solicitado apoyo al Banco, se estudió la necesidad de estructurar una operación que permitiera responder de manera oportuna a tales solicitudes, garantizando un alto nivel de calidad y minimizando los costos de elaboración y administración de los proyectos.
- 1.44 Teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el equipo técnico del Banco en los últimos meses, a través de la preparación de los proyectos del Estado de São Paulo y de varios Estados de las regiones nordeste, centro-oeste y sur, se llegó a la conclusión de que resulta altamente conveniente que el tema fiscal de los Estados se trate con un enfoque nacional.
- 1.45 Las principales razones detectadas por el equipo para efectuar esta recomendación fueron: (i) la necesidad de facilitar la integración de todo el aparato de administración tributaria en nivel nacional y

subnacional, como la mejor forma de posibilitar la implantación de un eficiente control del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, y, (ii) la importancia de establecer una coordinación del Programa a nivel del gobierno federal; la operación estaría centralizada en el Ministerio de Hacienda que es el órgano responsable por coordinar a nivel nacional los aspectos relacionados a la política y la administración del área fiscal.

- 1.46 Ante la conveniencia identificada por el Banco y por el Gobierno de Brasil, de establecer una coordinación efectiva entre los distintos programas en el área fiscal, se consideró oportuno y conveniente preparar una operación de carácter global a nivel nacional, de acuerdo a lo detallado en el presente documento.

G. Experiencia previa del Banco en el área fiscal

- 1.47 El Banco realiza actualmente programas de asistencia técnica en administración fiscal en 16 países de la Región. En los últimos 10 años se han financiado más de 65 programas de esa índole.
- 1.48 Las lecciones aprendidas con la experiencia del Banco indican que las reformas del área fiscal exigen liderazgo en materia de ejecución, estricta supervisión y apoyo gubernamental del más alto nivel, junto con asistencia considerable del Banco.
- 1.49 En ese sentido, el programa propuesto está diseñado tomando en consideración las experiencias de otros proyectos de la Región, el tamaño del país y la diversidad de capacidad institucional de los Estados.
- 1.50 Además, para el Banco la coordinación del Programa por parte del Ministerio de Hacienda Federal, se vuelve más importante en función del Programa de Modernización de la Receita Federal (888-OC/BR), aprobado por el Banco en septiembre del año pasado, para modernizar la Administración Tributaria Federal, que estará coordinando sus actividades con el Programa propuesto a continuación.

H. Estrategia y fundamento de la participación del Banco

- 1.51 La acción del Banco en Brasil enfoca tres áreas prioritarias: (i) apoyo a las reformas y modernización del sector público; (ii) apoyo al proceso de apertura económica, incluidas las iniciativas para reducir el llamado "costo Brasil"; e, (iii) iniciativas para aliviar la pobreza y las desigualdades en la distribución del ingreso nacional.
- 1.52 La operación propuesta es parte integrante de la estrategia de apoyar las reformas de modernización del sector público, por cuanto el Programa de Modernización de la Administración Fiscal, permitirá una coordinación estrecha entre el Gobierno Nacional y los Estados en materia de manejo fiscal, al mismo tiempo que estaría fortaleciendo el manejo y recaudación de los recursos de los Estados. Así mismo, este programa complementa las acciones en las

cuales estará participando el Banco en el futuro en el mismo sector.

- 1.53 En ese sentido, para el próximo año, el Banco tiene programado apoyar al Gobierno de Brasil en su programa de ajuste fiscal con los Estados, orientado a la busca del equilibrio fiscal de los mismos, mediante el financiamiento a largo plazo de sus programas de inversión. Así mismo, el Banco tiene programada para 1997, una operación de apoyo al Ministerio de Administración y reforma del Estado (MARE), dirigido a ayudar la implementación de políticas de reforma del aparato de la Administración Pública General y su modernización. El conjunto de acciones programadas por el Banco, se complementan de forma armónica e integrada, apoyando acciones para alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas y de la Modernización del Estado, en sus niveles nacional y subnacional, resultantes de las reformas estructurales y del proceso de descentralización ya en implementación en el país.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivo del programa

2.1 El objetivo general del programa es aumentar el nivel de eficiencia y eficacia administrativa y la racionalidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos de los Estados, a través del fortalecimiento de las distintas entidades responsables por la gestión fiscal de los gobiernos estatales. Para el logro del objetivo, el programa apoyará la implantación de proyectos específicos de modernización fiscal dirigidos a:

- (i) mejorar los mecanismos legales, operacionales, tecnológicos y de gerencia, de dichas entidades;
- (ii) fortalecer e integrar la administración financiera y consolidar la auditoría y el control interno;
- (iii) establecer un efectivo control del cumplimiento tributario de los contribuyentes a través de la implantación de nuevas técnicas y metodologías en las actividades de recaudación y fiscalización tributaria;
- (iv) agilizar la cobranza coactiva de la deuda tributaria morosa y fortalecer los procesos de integración entre las administraciones tributarias y los órganos de cobranza judicial.

### B. Resultados esperados del programa

2.2 Al concluir el programa se espera haber logrado, entre otros, los siguientes resultados:

- a. implantación en los Estados de un total de 27 proyectos de modernización de la administración tributaria y 10 proyectos de modernización de la administración financiera;
- b. la viabilización de la integración de los sistemas tributarios de los Estados y del gobierno federal, a través de la implantación de las redes estatales de información fiscal;
- c. la integración de los catastros de contribuyentes a nivel estatal y federal;
- d. la implantación de mecanismos y procedimientos de intercambio de información entre los sistemas tributarios estatales, viabilizando un control efectivo del cumplimiento tributario de los principales contribuyentes de cada uno de los Estados, estimados en el orden de 300.000, los cuales son responsables actualmente por más del 80% del valor de las operaciones comerciales grabadas en cada uno de los Estados;

- e. la definición de indicadores de gestión del área fiscal estatal e índices regionales de evasión tributaria para los principales sectores de actividad económica del país;
  - f. por último, se espera que con la ejecución del programa se logre alcanzar un mayor equilibrio fiscal estatal, en función de los aumentos de recaudación tributaria, de aumentos del nivel de efectividad de la cobranza coactiva de impuestos, y, de un mejor control y transparencia del gasto público.
- 2.3 El marco lógico del programa, y los indicadores de gestión y evaluación (Benchmarks) de los proyectos específicos, se encuentran en el Anexo II.
- C. Descripción del programa
- 2.4 Para cumplir con el objetivo previsto, el programa desarrollará actividades en los niveles del gobierno federal y estatal, estructuradas en dos componentes principales:
- a. Componente de asistencia técnica y coordinación: dirigido a brindar apoyo a la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda Federal en actividades de supervisión, integración y coordinación del área fiscal a nivel nacional y a los Estados en la preparación de los proyectos específicos de modernización fiscal que serían financiados por el programa. Para la ejecución de este componente el Ministerio de Hacienda creará una Unidad de Coordinación del Programa (UCP), que tendrá principalmente las responsabilidades de:
    - (i) apoyar la elaboración de los proyectos específicos de cada Estado;
    - (ii) coordinar la formalización de los contratos entre el Estado y el Agente Financiero y supervisar la ejecución de dichos contratos;
    - (iii) fomentar y coordinar las propuestas de integración de los proyectos y los esfuerzos de integración del área fiscal, a nivel estatal y nacional;
    - (iv) fomentar el intercambio de información y experiencias entre los proyectos de cada Estado a nivel nacional e internacional, a través de seminarios y cursos, a fin de obtener economías de escala; y
    - (v) coordinar la ejecución del programa conforme se detalla en el Capítulo III del documento.
- 2.5 Con el financiamiento del Banco, se contratarían principalmente técnicos en administración tributaria, administración financiera, informática y desarrollo organizacional. Además, se financiaría la realización de los seminarios y cursos a nivel nacional.

2.6 Los recursos de contrapartida serán designados para financiar los costos relacionados a los seminarios y cursos, equipos y apoyo general. En el Anexo II-2 de los archivos técnicos, se encuentra el detalle del dimensionamiento de este componente.

b. Componente de Administración Fiscal: dirigido a financiar actividades de fortalecimiento institucional de las Secretarías de Hacienda y/o de Planificación de los Estados (Secretaría de Haciendas). Estas actividades se desarrollarán a través de proyectos específicos de modernización fiscal en las siguientes áreas: administración tributaria y administración financiera. El componente está dividido en dos subcomponentes:

i) Subcomponente de Administración Tributaria: Comprende los proyectos del área tributaria, que serán desarrollados a nivel de los gobiernos estatales, y que pueden incluir principalmente actividades correspondientes a los siguientes campos de acción:

- estudios y análisis económico-tributarios;
- legislación tributaria estatal;
- catastro único de contribuyentes;
- recaudación tributaria;
- fiscalización y auditoría tributaria;
- cobranza tributaria a nivel administrativo y judicial; y,
- sistema integrado de administración tributaria.

ii) Subcomponente de Administración Financiera: Comprende los proyectos específicos del área financiera, que serán desarrollados por los gobiernos estatales, y que pueden incluir principalmente actividades en los siguientes campos de acción:

- estudios y análisis del gasto público;
- sistema integrado de administración financiera;
- presupuesto, tesorería y contabilidad gubernamental;
- control y gestión del gasto público;
- marco institucional y regulador del control interno;

- 2.7 Los proyectos específicos del componente de administración fiscal están dirigidos al fortalecimiento institucional de las Secretarías del área fiscal de los Estados (Secretarías de Hacienda), a través de servicios de consultoría en las diversas áreas tributarias y financieras, programas de adiestramiento y capacitación, compra e instalación de equipos y redes de computación, sistemas de información y remodelación de infraestructura.
- 2.8 El programa apoyará las iniciativas individuales de cada Estado dentro de un marco de referencia común, el cual proporcionará la estructura básica de los proyectos específicos, al mismo tiempo que permitirá atender las necesidades que surjan del diagnóstico de cada caso.
- 2.9 Este marco de referencia común, así como los parámetros básicos para aprobar los proyectos y tener acceso a los recursos financieros, tales como los criterios de elegibilidad (descritas a continuación de forma consolidada), las principales directrices y recomendaciones técnicas y los indicadores de evaluación y gestión del programa, están descritos en un reglamento operativo del programa.

D. Dimensionamiento del programa

- 2.10 El dimensionamiento del programa, que se detalla a continuación, ha definido un valor total de US\$10 millones para el primer componente y US\$754 millones para el segundo. Los recursos del programa financiarían principalmente:
  - a. servicios de consultoría nacional e internacional (del orden de 25% de los recursos de inversión del programa);
  - b. programas de adiestramiento y capacitación (del orden de 25%);
  - c. sistemas de información y de procesamiento de datos (del orden de 10%);
  - d. equipos y redes de computación (del orden de 20%);
  - e. equipos de apoyo para las áreas de fiscalización tributaria externa (transporte, comunicaciones, balanzas comerciales, etc.) (del orden de 10%); y,
  - f. obras de infraestructura (instalaciones y remodelaciones de unidades de atención a los contribuyentes, puestos fiscales, unidades pagadoras del Estado, unidades presupuestarias, etc.) (del orden de 10%).

1. Dimensionamiento del componente de asistencia técnica y coordinación

- 2.11 El dimensionamiento del primer componente ha sido desarrollado en base a la definición de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP), que ha sido acordada entre el Banco y el Ministerio de Hacienda. Esta Unidad será la responsable por la ejecución de las actividades definidas para este componente.
- 2.12 Los costos de este componente fueron definidos llevando en cuenta los gastos de consultoría, viajes y programas de capacitación. Se ha dimensionado la necesidad de servicios de consultoría en los diversos campos-- tributación, fiscalización, presupuesto, contabilidad gubernamental, informática, desarrollo organizacional y capacitación-- el promedio de viajes de los técnicos de la UCP a los Estados y actividades relacionadas a los programas de capacitación a nivel nacional.
- 2.13 El financiamiento de estas categorías de gastos, que ascienden a US\$10 millones, se haría a través de recursos del Banco y de contrapartida del gobierno federal, en proporciones iguales equivalentes de 50%, como se detalla de forma consolidada en el cuadro a continuación:

Categorías de Inversión	BID	LOCAL	Total
1. Consultorías para las áreas Tributaria, Financiera, Informática, Desarrollo Organizacional y Supervisión del programa.	<u>3.984.000</u>		<u>3.984.000</u>
2. Viajes en Misión (4 años)	<u>504.000</u>	<u>1.632.000</u>	<u>2.136.000</u>
3. Programas de Capacitación (US\$ 45.000 por programa) 4 Programas por trimestre durante 36 meses	<u>432.000</u>	<u>1.728.000</u>	<u>2.160.000</u>
4. Equipamientos de informática y capacitación (red de computadores para la UCP, sistemas, etc)	<u>80.000</u>	<u>104.000</u>	<u>184.000</u>
5. Apoyo General (instalaciones, publicaciones, Transporte, comunicaciones, etc.)		<u>1.536.000</u>	<u>1.536.000</u>
T O T A L	5.000.000	5.000.000	10.000.000

2. Dimensionamiento del componente de la administración fiscal

- 2.14 El dimensionamiento del segundo componente ha sido hecho basándose en los diagnósticos y estudios elaborados por el Banco, a través de cuestionarios de relevamiento de datos, misiones de identificación y revisión de proyectos ya presentados al Banco por los Estados.

a. Clasificación

- 2.15 Como resultado de estos estudios fue posible observar la natural diversidad de los niveles de desarrollo de las varias Secretarías de Hacienda de los Estados involucrados en el programa. En función de lo señalado, el Banco realizó, basándose en indicadores

seleccionados por el equipo del proyecto, un diagnóstico global que permitió identificar tres conjuntos de Estados que presentan similitudes en sus niveles de desarrollo:

- (i) **Conjunto A:** está compuesto por los Estados con menor capacidad de autofinanciamiento y/o menor capacidad para realizar inversiones. Son también los que en general presentan mayores deficiencias en los aspectos organizacional, tecnológico, operacional, de recursos humanos y recursos básicos de infraestructura. En este conjunto de Estados se incluyen los más recientemente creados e integrados a la Federación y que por lo tanto cuentan con menor experiencia en el área Tributaria y Financiera. Dichos Estados se localizan por lo general en las regiones menos favorecidas del país y tienen menor dimensión económica, todo lo cual se refleja en menores niveles de recaudación.
  - (ii) **Conjunto B:** está compuesto por Estados intermedios, que cuentan con Secretarías de Hacienda que vienen desarrollando esfuerzos de modernización, pero todavía presentan deficiencias estructurales, principalmente en lo relacionado con: la integración de los sistemas informatizados, la eficacia de los sistemas internos de control y la capacitación técnica y gerencial de su personal. Son Estados que presentan un nivel más elevado de desarrollo de sus Secretarías de Hacienda, los cuales muestran procesos de crecimiento, a través de iniciativas incipientes para que se pueden tornar en la base del proceso de modernización.
  - (iii) **Conjunto C:** Está compuesto por los Estados que presentan mayor capacidad de autofinanciamiento y que ya iniciaron procesos de modernización en varias áreas del sector público, incluso en el área fiscal. En general presentan mejores condiciones cuanto a bases tecnológicas, programas de capacitación, procedimientos operativos e infraestructura. Este grupo está compuesto por los Estados con mayor experiencia en las áreas de administración tributaria y financiera. Se localizan en general en las regiones más desarrolladas del país y presentan un mayor potencial económico y tributario.
- 2.16 En función de la definición de los conjuntos, el Banco ha observado que al clasificar los Estados de acuerdo al nivel de ingresos tributarios que obtienen, éstos constituyen un buen indicador y pueden ser utilizados como medida del nivel de desarrollo económico alcanzado por cada Estado.
- 2.17 De esta forma se han clasificado los siguientes Estados en el conjunto A: Roraima, Amapá, Acre, Rondonia, Tocantins, Sergipe, Distrito Federal, Piauí, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do

Norte, Paraíba y Mato Grosso. Este conjunto está compuesto por 13 Estados, a los cuales les corresponde una participación del orden de 13,5% del total de los ingresos tributarios estatales.

- 2.18 Al conjunto B fueron incorporados los Estados de Amazonas, Maranhão, Pará, Espírito Santo, Goiás, Ceará, Pernambuco y Santa Catarina. A estos 8 Estados les corresponde el 21% del total de los ingresos tributarios estatales.
- 2.19 El conjunto C está integrado por 6 Estados, que son: Paraná, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais y São Paulo, que son responsables por el 65,5% del total de los ingresos tributarios estatales.

b. Bases para el dimensionamiento

- 2.20 El Banco procedió al dimensionamiento de esta operación en dos etapas. Inicialmente se utilizó, como base para el cálculo de los valores necesarios para cada Estado la premisa de que bajo condiciones normales de funcionamiento es aceptable que los costos operativos de una administración tributaria y financiera asciendan aproximadamente al 2% de la recaudación obtenida. En períodos de modernización y/o reforma estos costos son considerablemente mayores, dependiendo de la magnitud de los requerimientos de inversión.
- 2.21 Estudios efectuados por el Fondo Monetario Internacional y experiencias realizadas por el propio Banco, al implantar programas de fortalecimiento y modernización de administraciones fiscales, muestran que los costos se incrementan, en promedio, el 0,5% por año cuando se ejecutan programas de modernización y reforma de las citadas administraciones y que en general estos programas tienen una duración de entre 4 a 8 años.
- 2.22 En base a estas consideraciones, se desarrolló un modelo teórico, por el cual se estima que los fondos requeridos para la ejecución de un programa integral de modernización de las administraciones fiscales estatales ascenderían a US\$2.807 millones, cifra que resulta al calcular el 4% de los ingresos tributarios obtenidos por los Estados en 1995, cuyo ingreso total acumulado fue del orden de los US\$70.000 millones. El 4% aplicado surge de la premisa que los Estados requerirían en promedio el 0,5% adicional por un período de 8 años.
- 2.23 La segunda etapa consistió en la evaluación, por parte del Banco, de que el monto de US\$2.807 millones sería técnicamente aceptable para un proceso global de modernización de las Secretarías de Hacienda, pero, considerando la experiencia del Banco en esta área, se ha concluido que es recomendable desarrollar este proceso en por lo menos dos etapas, a través de dos proyectos de cuatro años de duración.

- 2.24 Siguiendo la recomendación técnica del Banco, y tratando de ajustar y priorizar las necesidades existentes, relacionándolas con los recursos disponibles, tanto por parte del Banco como de la contraparte local, y teniendo en cuenta además los términos básicos de la programación establecida entre el Banco y el Gobierno de Brasil, el equipo de proyecto procedió a realizar un ajuste, de forma tal que le permitiera dimensionar el programa siguiendo los criterios que se comentan a continuación.

c. Criterios de dimensionamiento

- 2.25 Con el objetivo de ajustar el modelo teórico descrito, se han utilizado dos pautas básicas:

- (i) afianzar la idea de ejecutar el programa en un primer proyecto de cuatro años solamente;
- (ii) considerar especialmente las diferencias observadas en el nivel de ingresos y en el nivel de desarrollo de los diferentes Estados.

- 2.26 De esta forma, el coeficiente utilizado en el modelo teórico de modernización, que en forma genérica se había establecido en un 4% a aplicar sobre los ingresos tributarios, es reemplazado por 3 coeficientes diferentes que se utilizarán en los tres conjuntos de Estados definidos anteriormente, según se muestra a continuación:

- (i) 2,0% a aplicar sobre el conjunto A, que son aquellos Estados con menores ingresos y mayor necesidad de inversiones;
- (ii) 1,5% a aplicar sobre el conjunto B, que son los Estados ubicados en el tramo medio de la clasificación;
- (iii) 0,75% a aplicar sobre el conjunto C, que son los Estados que disponen de mayor capacidad de auto-financiamiento.

- 2.27 El resultado de aplicar estos porcentajes a los ingresos tributarios de cada Estado, ha dado lugar al surgimiento del modelo ajustado, donde se genera un Valor de Referencia (VR) por cada uno de ellos, el cual representa el monto de inversión (referencial) requerido por cada Estado para modernizar su administración fiscal. La sumatoria de todos los Estados asciende a US\$754 millones. (Matriz de Dimensionamiento - Anexo II-3 de los archivos técnicos del Banco).

d. Revisión del dimensionamiento

- 2.28 Para comprobar la consistencia del dimensionamiento del programa se ha realizado la comparación entre el valor asignado para cada Estado en el Modelo Ajustado (cuyo monto total es de US\$754 millones) y los valores resultantes del dimensionamiento realizado

por cada Estado, manifestados a través de las solicitudes de financiamiento presentadas al Banco.

- 2.29 Tal comparación ha permitido verificar la consistencia entre dichas solicitudes (que en su conjunto fueron del orden de US\$700 millones) y los valores asignados por el modelo desarrollado por el Banco.
- 2.30 Finalmente, la estimación del Banco de que aproximadamente un 80% de los recursos de este componente estarían dirigidos al fortalecimiento de las administraciones tributarias y el 20% restante serían destinados a financiar los proyectos de administración financiera, fue confirmado en función del número y dimensión de los proyectos solicitados por los Estados y revisados por el Banco.

E. Costo y financiamiento

- 2.31 Basado en el dimensionamiento realizado por el Banco, el costo total del programa se ha estimado en US\$1.000 millones. El aporte del Banco ascenderá a US\$500 millones y la contraparte local será equivalente a US\$500 millones, a ser financiada en forma conjunta con recursos del gobierno federal y de los Estados beneficiados por la operación.

CATEGORÍAS	BID (*)	LOCAL (*)	TOTAL (*)	(%)
<b>1. Administración</b>		<b>105</b>	<b>105</b>	<b>10,5</b>
1.1 UCP (federal)		3	3	
1.2 UCE (estatal)		102	102	
<b>2. Componente I</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>1,0</b>
2.1 Consultorías y capacitación	4,9	3,5	8,4	
2.2 Apoyo general	0,1	1,5	1,6	
<b>3. Componente II</b>	<b>452</b>	<b>302</b>	<b>754</b>	<b>75,4</b>
3.1 Adm. tributaria estatal	362	241	603	
3.2 Adm. financiera estatal	90	61	151	
<b>4. Gastos no asignados</b>	<b>38</b>	<b>23</b>	<b>61</b>	<b>6,1</b>
4.1 Imprevistos (Comp. I)	1	1	2	
4.2 Imprevistos (Comp. II):	37	22	59	
<b>5. Gastos financieros</b>	<b>5</b>	<b>65</b>	<b>70</b>	<b>7,0</b>
5.1 Inspección y vigilancia	5	-	5	
5.2 Interés del Banco	-	60	60	
5.3 Comisión de crédito	-	5	5	
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>1.000</b>	<b>100</b>

(\*) US\$ millones

1. Bases para el financiamiento
- 2.32 El financiamiento del componente II, fue calculado de forma tal que el aporte en concepto de contraparte local exigida para cada Estado sea variable, de manera a reflejar el propósito del Banco de apoyar selectivamente aquellos Estados, que por su situación económica y nivel de desarrollo relativamente menor, sean beneficiados prioritariamente por el programa.
- 2.33 En relación a los gastos de Administración, para la UCP representa los costos de los funcionarios del Gobierno alocados a la Unidad. Estos funcionarios incluyen: un coordinador del programa, un subcoordinador administrativo-financiero, un especialista en el área fiscal (ingreso y gasto) y otro personal dedicado a tiempo completo al programa. En relación a los Estados, todos los proyectos deberán tener una Unidad Coordinadora Estatal (UCE) establecida para cada proyecto específico que el Banco apruebe. La UCE, deberá contar con: (i) un coordinador directamente subordinado al Secretario o Director del área alcanzada por el proyecto; (ii) un mínimo de ocho especialistas en las diversas áreas técnicas del proyecto; y, (iii) tres especialistas en las áreas de tecnología de información, redes, bancos de datos y programas de capacitación.

Estos especialistas, se contratarán a tiempo completo para trabajar en el proyecto y serán financiados con el aporte local.

- 2.34 En relación a los gastos no asignados ha sido definido una partida presupuestaria de imprevistos (Componente II), que sería utilizado para apoyar los Estados que mejor desempeño hayan tenido con sus proyectos y que necesitan de recursos adicionales para completar el proceso de modernización implantado. Los criterios para la utilización de estos recursos están establecidos en el capítulo III, ¶ 3.33, ítem de Supervisión y Evaluación del Programa.

## 2. Criterios de Financiamiento

- 2.35 El criterio de definición del límite a ser financiado por el Banco a cada Estado, basado en el dimensionamiento previo de cada programa estatal a ser incorporado en la operación y respetando la clasificación adoptada por el Banco, fue concebido atribuyendo porcentajes mínimos de contraparte local a cada uno de los tres conjuntos de Estados clasificados, según las pautas que se comentan a continuación:

- a. el programa como un todo, deberá presentar una matriz de financiamiento global del orden de 50%-50%;
- b. la contrapartida de los Estados estará conformada por costos de inversión y gastos financieros y de administración; y
- c. los Estados que presentan las mayores carencias, tanto técnicas como financieras, serán favorecidos en el financiamiento, sin sobrecargar la matriz de los Estados más desarrollados.

- 2.36 De manera a respetar las pautas anteriormente definidas y con el objetivo de evitar que los Estados menos favorecidos de la Federación tengan que aportar recursos de contrapartida superiores a su capacidad financiera, el programa fue ajustado de forma que el Banco podría reconocer parcelas de contrapartida local, en monto establecido y predeterminado, en actividades intrínsecas ligadas a los resultados finales del programa.

- 2.37 En este contexto el Banco podrá reconocer parcelas de contrapartida de los costos de inversión (que se estima aproximadamente del orden de 40%), para los Estados del Conjunto A hasta 25% y para los Estados del Conjunto B hasta 15%, conforme los siguientes criterios:

- (i) costos de auditores fiscales que estarían desarrollando actividades ligadas a los nuevos programas de fiscalización y cobranza implantados a través del programa;
- (ii) costos de operación de las nuevas unidades de inteligencia fiscal creadas en el ámbito del programa;

(iii) costos adicionales de procesamiento de datos de los nuevos sistemas desarrollados por el programa; y,

(iv) recursos humanos técnicos del área fiscal, contratados en función de las actividades del programa.

2.38 Finalmente, en el Anexo II-4 de los archivos técnicos, se encuentra la matriz de los límites de financiamiento para cada Estado, que deberán ser seguidos por la UCP para la aprobación de los proyectos específicos de cada Estado correspondiente.

2.39 El Banco financiará el programa con recursos de su capital ordinario. De acuerdo con la actual reglamentación, los términos y condiciones del financiamiento serán los siguientes:

Tasa de Interés :	variable
Comisión de Crédito:	0,75%
Inspección y Vigilancia:	1,0%
Plazo de Amortización:	20 años
Período de Desembolso:	4 años
Período de Gracia:	4 años
Período para compromisos de recursos del financiamiento:	3 años

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Prestatario

- 3.1 El prestatario del financiamiento propuesto será el Gobierno Federal.

#### B. Organismo ejecutor

- 3.2 El Ministerio de Hacienda, órgano del gobierno federal, será el responsable por la ejecución del programa a través de su Secretaría Ejecutiva, la cual tendrá la responsabilidad de coordinar con los gobiernos estatales, las actividades previstas en el mismo.
- 3.3 La Secretaria Ejecutiva es parte integrante de la estructura administrativa interna del Ministerio de Hacienda. Sus funciones y atribuciones, definidas en ley, pueden ser resumidas en los siguientes puntos: (i) asistir al Ministro de Hacienda en la supervisión y coordinación de las actividades de las demás Secretarías integrantes del Ministerio y de las entidades a él vinculadas; (ii) supervisar y coordinar las actividades relacionadas a los sistemas federales de planificación y presupuesto, de organización y modernización administrativa, de recursos de información y informática; y, (iii) auxiliar al Ministro de la Hacienda en la definición de directrices y en el desarrollo de las acciones propias de las áreas de actuación del Ministerio.
- 3.4 Además del cumplimiento de esas amplias atribuciones en el campo de articulación interna con los órganos del Ministerio y las entidades vinculadas, la Secretaría Ejecutiva, por medio de su titular, el Secretario Ejecutivo, preside y coordina los trabajos en el ámbito de actuación de los órganos colegiados, como es el caso del Consejo Nacional de Política Haciendaaria. Este tiene la responsabilidad en cuanto a la armonización de la política y de la legislación tributaria de todos los Estados miembros de la República Federativa de Brasil.
- 3.5 En función del nivel de endeudamiento de los Estados y de las restricciones en esta materia que establece la legislación brasileña, se identificó la necesidad de incluir en el Programa, como condición previa al primer desembolso, que el Consejo Monetario Nacional apruebe el endeudamiento de los Estados dentro del Programa de Apoyo a la Reestructuración y al Ajuste Fiscal de los Estados, que autoriza endeudamiento para programas de esta naturaleza.

#### C. Unidad coordinadora a cargo de la ejecución del programa (UCP)

- 3.6 Para la ejecución del programa, el Ministerio de Hacienda constituirá formalmente una Unidad Coordinadora del Programa (UCP). Complementando la responsabilidad descrita en el Componente I (ver

párrafos 2.4, 2.5, y 2.6). La UCP, tendrá a su cargo principalmente las responsabilidades de:

- a. certificar la elegibilidad del proyecto presentado por el Estado que cumpla con los requisitos de elegibilidad establecidos en el Reglamento Operativo del programa ( Anexo III-1 de los archivos técnicos);
  - b. coordinar la formalización de los contratos entre los gobiernos estatales y el Agente Financiero;
  - c. supervisar la ejecución y cumplimiento de dichos contratos;
  - d. coordinar y aprobar la programación de desembolsos entre el Agente Financiero y el Estado;
  - e. coordinar con el Banco los procedimientos pertinentes a la aprobación y ejecución de los proyectos de cada Estado y apoyar en los procedimientos de evaluación periódica, de acuerdo a lo establecido en el contrato de préstamo.
- 3.7 La UCP responderá al Secretario Ejecutivo del Ministerio de Hacienda y estará integrada por un Coordinador y dos Subcoordinadores, así como por un equipo de funcionarios administrativos que serán empleados del gobierno y por técnicos de las distintas áreas fiscales, que podrán ser funcionarios del gobierno o consultores contratados con recursos del Banco, conforme se detalla en los párrafos 2.5 y 2.6. Como condición previa al primer desembolso de la contribución del Banco, el prestatario presentaría la prueba, por medio de documentos legalmente aceptables de la creación de la UCP y de la asignación del personal adecuado para operarla y la puesta en vigencia del Reglamento Operativo del programa.
- D. Organismos beneficiarios
- 3.8 Los gobiernos estatales serán los subprestatarios del programa. Los organismos responsables por la ejecución de los proyectos serán las Secretarías de Hacienda y/o Planificación de los Estados.
- E. Agente financiero
- 3.9 El Agente Financiero será la Caja Económica Federal (CEF), empresa pública integrante de la Administración Federal Indirecta, vinculada al Ministerio de Hacienda. En este programa, su papel será de simple agente de repaso de los recursos del programa a las Secretarías de Hacienda de los respectivos gobiernos estatales. La misma función de agente financiero ejercerá la CEF para el repago de los financiamientos al Gobierno Federal.
- 3.10 La Caja Económica Federal firmará un convenio (previamente acordado con el Banco) con el Gobierno Federal estableciendo el sistema para el traspase de fondos y las condiciones para la concesión de los

financiamientos para los Estados. La presentación del convenio firmado entre la CEF y el Gobierno Federal, forma parte de las condiciones previas al primer desembolso.

F. Procedimientos para los financiamientos

- 3.11 Los Estados que estuvieran interesados en participar en el programa firmarán un Convenio de Adhesión al Programa, con el Ministerio de Hacienda (Convenio de Adhesión), el cual establecerá las condiciones de elegibilidad (que se describe en el punto H de este capítulo) para tomar un subpréstamo. Solamente podrán firmar el Convenio de Adhesión los 26 Estados de la Federación y el Distrito Federal. Como condición previa al primer desembolso del programa, la versión final de modelo del Convenio de Adhesión tiene que ser presentado al Banco.
- 3.12 Una vez certificado por la UCP, el cumplimiento por parte del Estado de los requisitos de elegibilidad definidos en el Convenio de Adhesión y después de la aprobación por parte del Banco, el Estado podrá firmar un contrato de subpréstamo con la CEF de acuerdo con un modelo previamente aprobado por el Banco. Como condición previa al primer desembolso del programa, la versión final del modelo del contrato de subpréstamo tiene que ser presentado al Banco.
- 3.13 El Banco desembolsará los recursos al Gobierno Federal, el cual lo repasará a la CEF para desembolso a los Estados participantes en el programa. Las amortizaciones serán hechas en moneda local (Reais) en valores equivalentes a la moneda del contrato de préstamo BID/Gobierno Federal, con base en la tasa cambial de venta del dólar comercial norteamericano vigente en la fecha del repago. Los intereses serán calculados a partir de las fechas de desembolso al Estado, con base en las mismas tasas de los intereses que el Banco cobrará del Gobierno Federal bajo el préstamo principal. El detalle del flujo financiero de los desembolsos y del repago de los financiamientos se encuentra en el Anexo III-7 del archivo del programa.

G. Condiciones financieras de los subpréstamos

- 3.14 Las condiciones de los financiamientos a los Estados serán las mismas del préstamo entre el Banco y el Gobierno Federal. El Gobierno Federal absorberá el costo de administración de los recursos cobrados por el Agente Financiero (CEF).

H. Condiciones de elegibilidad de los subpréstamos

- 3.15 En el Reglamento Operativo del programa, se detallan las condiciones que los Estados y los proyectos presentados por éstos deben cumplir para ser elegibles para el financiamiento del programa. A continuación se especifican las principales condiciones y requisitos que los Estados deben cumplir:

- a. crear formalmente, mediante acto jurídico apropiado, en la Secretaría Estatal responsable por el área cubierta por el programa, una Unidad de Coordinación Estatal (UCE) y proporcionarle personal adecuado conforme está definido en el Reglamento Operativo con el fin de hacer efectivos los controles contables, financieros y de ejecución del proyecto;
  - b. responder, siempre que se presente un proyecto para financiamiento con recursos del programa, al cuestionario de datos, el cual forma parte del Reglamento Operativo y someterlo a la UCP para revisión y aprobación;
  - c. obtener la aprobación legislativa necesaria para tomar el subpréstamo con la CEF y para la concesión de las garantías que sea menester;
  - d. separar en el presupuesto estatal los recursos de contrapartida requeridos para el financiamiento complementario del proyecto de acuerdo con la fórmula establecida en los documentos del programa, o presentar evidencia de que tales recursos están comprometidos para garantizar la ejecución del proyecto durante el primer año; y,
  - e. presentar a la UCP, dentro de un plazo no superior a tres meses desde la fecha de firma del Convenio de Adhesión entre el Ministerio de Hacienda y el Estado, por lo menos un proyecto elegible para financiamiento con recursos del programa elaborado de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Operativo.
- 3.16 Además, con el objetivo de apoyar a los Estados en la fase de elaboración de los proyectos específicos y establecer una estructura estándar para los documentos de estos proyectos, en los mismos formatos que el Banco utiliza, se ha desarrollado un Manual de Elaboración de Proyectos (Manual), que forma parte del Reglamento Operativo.
- 3.17 En el Manual se establece una metodología para desarrollar proyectos del área fiscal, como resultado de la experiencia del Banco en esta área, y además se dan directrices y recomendaciones técnicas que deberán ser la base de los proyectos que los Estados remitan para la aprobación del Banco. De manera que en el Manual se establecen las principales condiciones técnicas, metodológicas y de formato que deben tener estos proyectos específicos.

I. Período de ejecución y plazo para el compromiso de los recursos

- 3.18 El programa se ejecutaría en cuatro (4) años, con tres (3) años para el compromiso de los recursos, ambos plazos contados a partir de la vigencia del eventual contrato de préstamo.
- 3.19 El Programa está definido de tal forma que todos los Estados tengan acceso a los recursos, a través de la predeterminación de montos máximos por Estado. Sin embargo, los Estados tienen un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la firma del contrato de préstamo del Programa, para presentar proyectos a la UCP. Una vez que haya expirado dicho plazo, los límites serán levantados y todos los Estados competirían por los recursos disponibles, incluyendo aquellos Estados que ya hayan alcanzado su límite de financiamiento y necesiten recursos adicionales para concluir su proceso de modernización. Los Estados serán informados de estas condiciones a partir de la puesta en vigencia, por la UCP, del Reglamento Operativo del Programa.

J. Estado de preparación del programa

- 3.20 El Banco ha realizado un diagnóstico del estado de preparación de los proyectos presentados por los gobiernos estatales en base al análisis de 20 cuestionarios de recopilación de datos y después de misiones realizadas en 16 de los Estados. Dicho diagnóstico permitió al Banco determinar una muestra representativa de 11 proyectos para el programa y, estimar un conjunto de 11 proyectos adicionales en avanzado estado de preparación que estarían en condiciones de recibir financiamiento del programa dentro de un plazo de 6 meses, a partir de la aprobación del programa.

1. Muestra representativa

- 3.21 Fue identificada y analizada la muestra representativa (Anexo III-2) del orden de los US\$301 millones, compuesta por 11 proyectos correspondientes a ocho Estados, siendo cuatro proyectos del conjunto A, cuatro del conjunto B y tres del conjunto C.
- 3.22 El Banco considera que la muestra es representativa con relación al dimensionamiento (representa el 40% de los recursos de inversión del programa); en función del número de Estados (constituye el 30% del total de los Estados); y con relación a los tres conjuntos definidos por el Banco.
- 3.23 Los proyectos mencionados, ya definidos y dimensionados en forma detallada, se especifican en el Anexo III-3, de los archivos técnicos del programa.
- 3.24 A continuación se presenta un cuadro consolidado de los proyectos de la muestra representativa, por categoría de gastos. Con base en estos datos se estima que los demás recursos del programa serían utilizados en proporciones equivalentes a las que se define en este cuadro.

MUESTRA REPRESENTATIVA - CUADRO DE GASTOS  
(Millones de US\$)

Categoría de Gasto	Conjunto A	Conjunto B	Conjunto C	Total	Porcentaje
1. Administración	4.2	5.3	11.7	21.2	7.0%
2. Consultoría	16.0	19.1	53.7	88.8	29.5%
3. Capacitación	12.6	14.8	22.5	49.9	16.6%
4. Equipamientos (Computación y Apoyo a Fiscalización)	16.5	20.0	47.4	83.9	27.9%
5. Obras de Infraestructura	5.5	7.2	16.9	29.6	9.8%
6. Gastos Financieros	5.2	6.6	15.8	27.6	9.2%
TOTAL	60.0	73.0	168.0	301.0	100.0%

2. Proyectos en avanzado estado de preparación

3.25 Se encuentran en estado avanzado de preparación 11 proyectos, correspondientes a 10 Estados, que en conjunto totalizan US\$201 millones, lo que significa el 26,6% de los recursos de inversión del programa. Para incluirlos en esta categoría el equipo del proyecto consideró necesario:

- a. haber sido realizada una misión del equipo en el Estado;
- b. haber respondido el cuestionario de relevamiento de datos; y,
- c. haber enviado al Banco un proyecto o ante-proyecto básico.

3.26 Se estima que dentro de seis meses a partir de la fecha de la aprobación del programa estos proyectos estarían revisados y aprobados. Esto junto con la muestra representaría aproximadamente el 65% de los recursos para el componente II del programa.

3. Proyectos en fase de orientación

3.27 Se encuentran en fase de orientación, los proyectos correspondientes a 9 Estados que iniciaron recientemente acciones para formalizar preparaciones más específicas. En lo referente a plazos, se estima que en un período de 12 meses, a partir de la fecha de aprobación del programa, estos proyectos deberían estar en condiciones de ser aprobados y, por lo tanto, se estaría comprometiendo la totalidad de los recursos del programa.

K. Informes, supervisión y evaluación del programa

1. Informes

3.28 El contrato entre el Gobierno y el Banco indicará que el Ministerio de Hacienda deberá elaborar y someter al Banco los siguientes informes:

- a. Plan de trabajo: 60 días siguientes a la fecha de efectividad del contrato, deberá presentarse al Banco un plan de trabajo, conteniendo lo siguiente: (i) cronograma de trabajo global,

conteniendo las principales metas y objetivos a lograr por la UCP en los primeros 12 meses; (ii) plan de contratación de consultorías y los principales términos de referencia de las mismas; (iii) lista de todo el personal asignado en forma permanente y exclusiva al programa; (iv) programa de capacitación; y, (v) el programa de misiones de asistencia técnica a los Estados por el equipo de técnicos y consultores de la UCP.

- b. Informes de progreso: durante toda la ejecución del programa. La UCP deberá presentar informes de progreso semestrales que reflejen los datos necesarios para que el Banco pueda realizar un efectivo seguimiento del desarrollo de los proyectos de cada Estado. Estos informes deberán ser presentados al Banco hasta 60 días después de concluido cada semestre. Los informes de programa deberán contener como mínimo: (i) el cronograma de trabajo global, conteniendo las principales metas y objetivos, proyectado para los próximos 6 meses; (ii) los principales problemas detectados por la UCP que están dificultando el desarrollo de los proyectos; y, (iii) el grado de cumplimiento de resultados y metas definidos para los proyectos específicos de cada Estado y para todo el programa en su conjunto.
- c. Informe final: En un plazo no superior a los 30 días de concluida la operación, el Ministerio de Hacienda deberá presentar el informe final que, como mínimo, contenga: (i) análisis de los resultados que se han logrado con el programa; (ii) principales obstáculos que han dificultado su ejecución; y, (iii) conclusiones y recomendaciones que podrían tenerse en cuenta en la elaboración de futuras operaciones con similares características a las de este proyecto.
- d. Informes financieros: En un plazo no superior a los 90 días de concluido cada año calendario, el Ministerio de Hacienda deberá presentar: (i) los estados financieros del programa, con la definición del uso de los recursos del Banco y de contrapartida. Estos informes deberán ser presentados luego de ser auditados por la Secretaria Federal de Control - SFC; y, (ii) los informes financieros de los proyectos específicos de cada Estado, que la UCP recibirá y pondrá a disposición del Banco, y que por cláusula contractual deberán ser elaborados anualmente por una empresa de auditoría independiente, previamente aprobada por el Banco. Se podrán utilizar recursos de contrapartida para financiar la elaboración de estos informes.

## 2. Supervisión y evaluación del programa

- 3.29 Para permitir el seguimiento de la operación por parte del Banco, la UCP deberá presentar cuestionarios contestados por los Estados participantes del programa, al concluir los 18 primeros meses de ejecución de cada uno de los proyectos, y treinta días antes del

último desembolso correspondiente a cada uno de los proyectos específicos.

- 3.30 En función de las características de la operación y de la importancia para el Banco de poder evaluar con mayor detalle el desarrollo de los proyectos específicos y poder intercambiar experiencias con los distintos equipos de proyectos, se prevé la realización de una misión de supervisión del Banco durante cada año de ejecución del programa.
- 3.31 Para estas misiones, la UCP organizaría una reunión/seminario de por lo menos 3 días con la participación de los coordinadores de los distintos proyectos estatales, con el objetivo de poder revisar los distintos logros alcanzados y los problemas que se han presentado en cada proyecto. De esta manera el Banco podría realizar un seguimiento efectivo de los proyectos y además recopilaría datos necesarios para reevaluar la aplicación de los recursos no comprometidos.
- 3.32 También, durante la primera misión de supervisión, el Banco revisará los recursos que no fueron comprometidos a través de la presentación de proyectos a la UCP. Dichos recursos estarían disponibles para ser utilizados por aquellos Estados que hayan tenido mejor desempeño y que necesiten de recursos adicionales para completar su programa de modernización del área fiscal. Esta evaluación se realizaría en base a indicadores definidos por el Banco, para medir el grado de eficiencia y eficacia de las distintas Administraciones Tributarias y Financieras, que resultan de la evaluación de los datos suministrados con motivo de los cuestionarios de relevamiento de datos, y de los informes presentados por el Gobierno. En el Marco Lógico se detallan 40 indicadores básicos de evaluación, elaborados por el Banco.

### 3. Evaluación ex-post

- 3.33 De conformidad con la política del Banco, se consultó con el prestatario y ejecutor y éste decidió no hacer una evaluación ex-post como parte de las actividades del Programa. En el evento que el Banco quiera efectuar tal evaluación será realizada con base en los Cuestionarios de Relevamiento de datos del área fiscal, que forma parte del Reglamento Operativo. Todos los Estados que participarán en el programa, deberán responder estos cuestionarios y determinar, a través de los indicadores de gestión y evaluación definidos en el Marco Lógico, en particular lo que se refiere a lo siguiente: (i) el grado de evasión fiscal; (ii) el grado de eficiencia operativa logrado con el uso de los nuevos procedimientos y sistemas; (iii) el grado de uso y eficiencia logrado en materia de auditoría y recaudación; (iv) el grado de cumplimiento voluntario; (v) el nivel de control y confiabilidad de la ejecución del presupuesto; y (vi) el nivel de transparencia del gasto público.

L. Procedimiento de presentación de cuentas

- 3.34 Considerando la naturaleza de la operación y el volumen de transacciones que se van a producir como consecuencia de las adquisiciones de bienes y servicios y las características de un programa global, se ha previsto contar con un mecanismo eficiente y rápido que mejore el proceso de desembolsos de los recursos del programa. Para estos efectos, los desembolsos seguirán las normas del Banco, excepto en los caso de Justificación de Anticipos y Reembolsos de Pagos Efectuados, en los cuales el ejecutor únicamente le presentará a la Representación del Banco la Solicitud de Desembolso, acompañada del Detalle de Pagos y el Control de Desembolsos y Aportes Locales, quedando la correspondiente documentación de sustento en poder del ejecutor.
- 3.35 El ejecutor se asegurará que la información contenida en el Detalle de Pagos esté debidamente sustentada en las evidencias que normalmente requiere el Banco. El ejecutor deberá conservar en su poder, originales y/o copias de los contratos, órdenes, facturas, recibos comprobantes de pago, certificados de proveedor, certificados de origen u otros documentos que comprueben la información suministrada en el Detalle de Pagos. Esta documentación deberá estar debidamente identificada, adecuadamente archivada y disponible para ser revisada por los funcionarios autorizados del BID y auditores externos.
- 3.36 La Representación, en sus visitas de inspección técnica y/o financieras comprobará por muestreo que el ejecutor dispone en sus archivos de la documentación de apoyo a las solicitudes de desembolsos y que los recursos han sido utilizados en la forma señalada en el contrato de préstamo.

M. Adquisición y contratación de bienes y servicios

- 3.37 Para la adquisición de equipos, materiales y otros bienes relacionados con el programa y para la contratación de las obras, financiadas total o parcialmente con los recursos del préstamo, se utilizará el sistema de licitación públicas internacional en todos los casos en que la adquisición de dichos bienes exceda el equivalente de US\$350.000 y la contratación de los servicios de construcción exceda el equivalente de US\$5 millones. Estos límites se justifican tomando en cuenta que en proyectos similares en el país, se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a dichos límites. En los demás casos, las licitaciones podrán limitarse al ámbito local. En relación a la contratación de consultorías, el límite a partir del cual se exigiría licitación pública internacional sería de US\$200.000. Las licitaciones por montos inferiores procederán de acuerdo a la legislación nacional siempre que no esté en conflicto con los procedimientos del Banco. Las adquisiciones de bienes, contratación de obras, y de servicios de consultoría se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en los Anexos B y C del Contrato de Préstamo.

- 3.38 Con base en el análisis de los proyectos de la muestra representativa, se estima se realizarían licitaciones y concursos públicos de acuerdo al programa tentativo que se presenta a continuación, y que se encuentra en forma detallada en el Anexo III-4 de los archivos técnicos, de los archivos técnicos. Este programa tentativo ha sido formulado teniendo en cuenta las características de los proyectos de la muestra. Cabe señalar que por ser este un programa global, el programa de licitaciones es apenas indicativo del tipo de adquisiciones que se realizarían dentro del programa.

Principales adquisiciones de la muestra representativa	Monto (Millones US\$)	Porcentaje sobre el total de adquisiciones	Número de lotes	Método
I. Consultorías	<u>88.8</u>	35%		
1.1 Informática	58.8		11	LPI
1.2 Fiscal	30.0		22	LP
II. Capacitación	<u>49.9</u>	20%	22	LP/LPI
III. Equipos y Programas Computacionales	<u>61.0</u>	24%	22	LPI
IV. Equipos de Apoyo para Fiscalización	<u>22.9</u>	9%		
4.1 Telecomunicaciones	12.9		11	LPI
4.2 Balanzas/Vehículos	10.0		11	LP
V. Obras de Infraestructura	<u>29.6</u>	12%	22	LP
<u>TOTAL</u>	<u>252.2</u>	<u>100%</u>		

LP= Licitación Pública Nacional no restringida a la participación Internacional

LPI= Licitación Pública Internacional

#### N. Reconocimiento de gastos previos

- 3.39 En función del avanzado estado de desarrollo de los proyectos de la muestra representativa, que en muchos casos ya están en fase de implantación de actividades definidas en los planes de trabajo de estos proyectos, el Banco reconocería como parte de la contribución de contrapartida, los gastos efectuados a partir del mes de enero de 1996, hasta un valor no superior a (US\$36) millones para servicios de consultoría de capacitación, compra de equipo, e instalación de los sistemas informáticos. Esos costos se contabilizarán de acuerdo con las normas del Banco para los gastos de esta índole. Este reconocimiento sería para aquellos Estados en que el Banco haya autorizado la realización de gastos en función de las matrices de actividades a realizar en el corto plazo, que hayan sido formalmente aprobadas por el Banco.
- 3.40 A continuación se muestran los gastos retroactivos de contrapartida que serían reconocidos por el Banco para los proyectos de los Estados especificados en el siguiente cuadro:

Categoría de Gasto / Estados	RGN	MA	CE	PE	RGS	SP	Total
1. Administración	0.10	0.15	0.25	0.25	0.30	0.75	1.80
2. Consultoría	0.75	2.30	1.65	1.45	2.35	7.30	15.80
3. Capacitación	0.55	0.90	1.20	1.25	1.60	2.45	7.95
4. Equipamientos (Computación y Apoyo a Fiscalización)	0.60	0.65	0.90	1.05	1.75	5.50	10.45
TOTAL	2.00	4.00	4.00	4.00	6.00	16.00	36.00

(Unidad - en millones de dólares)

O. Anticipo de fondos

- 3.41 Para viabilizar recursos para el programa se recomienda la constitución de un anticipo de fondos equivalente al 10% del valor del financiamiento del Banco.

P. Programación de desembolsos

- 3.42 Con base en el cronograma de ejecución financiera de la muestra representativa y de la programación de ejecución de los proyectos en avanzado estado de preparación se ha estimado la siguiente programación de desembolso para la operación:

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS ANUALES (US\$ Millones)						
Fuente	1997	1998	1999	2000	TOTAL	%
Banco	114	160	149	77	500	50
Contrapartida	90	158	146	106	500	50
Total	204	318	295	183	1000	100
% del total	20,4	31,8	29,5	18,3	100	

- 3.43 En los Anexos III-5 y III-6 de los archivos técnicos se detalla el cronograma de desembolso por componente del programa, y el cronograma de ejecución financiera de los proyectos del programa.

#### IV. VIABILIDAD DEL PROGRAMA, BENEFICIOS Y RIESGOS

##### A. Justificación del programa

- 4.1 El programa constituye un elemento importante de los esfuerzos que realiza el Gobierno del Brasil en materia de modernización de su sector público y, en particular, en el fortalecimiento del federalismo fiscal definido constitucionalmente. Los objetivos planteados responden a una demanda explícita de dos niveles de unidad federal - la Unión y los Estados - que buscan alcanzar metas complementarias mediante el programa: en el primer caso, la integración y coherencia conceptual de las reformas fiscales sub-nacionales y, en el segundo, el fortalecimiento de administraciones fiscales que permitan la recaudación y utilización de recursos en forma consecuente con sus objetivos de desarrollo.
- 4.2 La participación del Banco en este esfuerzo forma parte de una estrategia de apoyo a las instituciones fiscales brasileñas que se inició con el programa de Modernización de la Receita Federal (BR-0193), aprobado por el Banco en septiembre de 1995. Mediante dicho programa, se busca alcanzar muchos de los mismos objetivos organizativos, metodológicos e informáticos que propone el presente programa para el área tributaria de los Estados. Asimismo, es coherente con la estrategia del Banco de modernización del Estado en el país.
- 4.3 Por otro lado, cabe destacar que tanto el volumen de la demanda de apoyo de los Estados como el papel coordinador operativo y técnico del gobierno federal justifican la determinación de llevar a cabo un programa nacional, en contraste con proyectos independientes con los Estados. La organización presentada, con una unidad coordinadora a nivel nacional, un agente financiero, y un reglamento operativo que permita canalizar recursos del préstamo a los Estados, constituye un esquema de ejecución eficiente, transparente, y adecuadamente supervisable por el Banco.

##### B. Viabilidad institucional

- 4.4 La viabilidad institucional de este programa ha sido analizada a nivel del gobierno federal, de los Estados incluidos en la muestra representativa, y del agente financiero.
- 4.5 En el caso del gobierno federal, el Ministerio de Hacienda, a través de su Secretaría Ejecutiva, dará el apoyo necesario para la ejecución del programa. En cumplimiento con una de las condiciones previas al primer desembolso del programa, el Ministerio creará la unidad ejecutora (UCP), integrada por especialistas fiscales y personal administrativo, todos dependientes de la Secretaría Ejecutiva.

- 4.6 Los mecanismos regulares de coordinación del gobierno federal con los Estados en temas fiscales son fluidos, como se evidenció recientemente durante el proceso de consultas sobre modificaciones a la Ley para la Elaboración y Control de Presupuestos Públicos (Ley 4.320). Estos vínculos se fortalecerán aún más con la reciente creación del Grupo Gestor del "convenio" de Cooperación Técnica (GG-CCT), integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, de los Estados y el Distrito Federal. El GG-CCT fue conformado con el objetivo de establecer las bases generales de cooperación en proyectos de interés mutuo en el área de finanzas publicas entre los dos niveles de gobierno indicados.
- 4.7 En el caso de los gobiernos estatales, el análisis de la muestra representativa utilizada para la preparación de este programa demostró que las Secretarías de Hacienda han tomado medidas sustantivas para crear mecanismos de ejecución adecuados. Unidades Coordinadoras Estatales (UCE) han sido creadas o están en proceso de creación, integradas por personal altamente calificado y de dedicación completa, apoyo logístico, e instalaciones físicas adecuadas. Cabe destacar que la creación de dichas UCE, mediante resoluciones de las Secretarías de Hacienda, constituye una condición de elegibilidad del respectivo programa estatal.
- 4.8 En cuanto al agente financiero, la CEF, no sólo en razón de estar vinculada a la estructura de organización del Ministerio de Hacienda y por tener presencia en todos los Estados, a través de más de 2.000 agencias, viene aumentando su participación en diferentes programas y proyectos de carácter social y financiero a nivel de gobierno federal.
- 4.9 En el caso de este Programa Nacional de Asistencia Técnica en Administración Fiscal, la CEF será simple agente repasador de recursos, teniendo autorización legal para eso y contando con bases físicas (agencias) en todo el territorio del país.

C. Viabilidad financiera

- 4.10 A pesar de que la naturaleza de fortalecimiento institucional del programa dificulta un estricto estudio de viabilidad financiera, se ha determinado que los Estados incluidos en la muestra representativa derivarán importantes beneficios económicos que cubrirán abundantemente los costos del programa, en ambas áreas de actuación.
- 4.11 En el área tributaria, está previsto que el impacto del programa sea significativo y se estima que el incremento de recaudación estaría entre un 5% para un Estado como el de São Paulo, que tiene una administración más sofisticada y de un 15% a 20% para aquellos Estados pequeños como Río Grande do Norte o Piauí. En el área de administración financiera se estiman ahorros anuales por concepto de optimización de recursos humanos, reforma organizacional, implementación de la cuenta única y economías en materiales de consumo.

D. Viabilidad técnica

- 4.12 El Manual de Proyectos del programa contiene lineamientos técnicos específicos para la identificación, diseño, revisión, aprobación, y ejecución de los proyectos estatales. Dichos lineamientos se basan en la experiencia acumulada en el Banco en el diseño de programas de fortalecimiento de las administraciones fiscales, y asegurarán: (i) la formulación de proyectos en base a un menú de componentes predeterminados; (ii) el cumplimiento de directrices técnicas consideradas indispensables; (iii) la adecuada supervisión técnica por la UCP con personal altamente calificado; y, (iv) la supervisión del Banco del cumplimiento de los lineamientos establecidos en todas las fases de los proyectos. Asimismo, el reglamento operativo establece recomendaciones técnicas adicionales que se consideran importantes pero no indispensables.

E. Viabilidad económica

- 4.13 El programa constituye un pilar fundamental en la sustentabilidad del equilibrio macroeconómico del país por su impacto directo en las finanzas públicas estatales. Los esfuerzos que los gobiernos realizan para ajustar sus niveles de gasto y reducir su endeudamiento se dificultan por la falta de sistemas de administración financiera, que permitan la asignación eficiente de recursos y la correcta aplicación de directrices legales y políticas en los presupuestos públicos. Por el lado de los ingresos, el alto nivel de evasión - colocado alrededor del 40% por algunos estudios - sugiere que esfuerzos administrativos en las áreas de fiscalización e información producirían incrementos significativos en la recaudación impositiva. En conjunto, las medidas tributarias y financieras contribuirán a sentar las bases para un saneamiento sostenible de las finanzas públicas estatales.

F. Impacto sobre la población de bajos ingresos

- 4.14 La naturaleza del programa no permite cuantificar con precisión su impacto en la reducción de la pobreza. En cuanto al esfuerzo para incrementar la recaudación impositiva, se prevé que el impacto de la movilización adicional de recursos del sector privado al público afectaría a todos los niveles de ingreso, en proporciones diferentes para cada Estado en particular. Sin embargo, la mayor eficiencia que se busca conseguir en el gasto público sumada a una restricción presupuestaria aliviada por la mayor recaudación impositiva, facilitarían la implementación de programas sociales y actividades de alivio a la pobreza.

G. Beneficios

- 4.15 Los principales beneficios que se espera derivar de la implantación del programa son los siguientes:
- a. mejores expectativas de equilibrio fiscal sostenible en los Estados, derivadas de una reducción de la evasión fiscal y

consecuentemente de un incremento en la recaudación tributaria, que se estima del orden de 2% del PIB, o R\$13,5 billones, y de una mejor programación y control del gasto público. Esto, a su vez, se traduce en bases más solidas de solvencia fiscal a nivel nacional;

- b. aumento de la capacidad de los gobiernos estatales de implantar programas de desarrollo económico y social, al disponer de mayores recursos para el presupuesto público y de instrumentos que permitan su gestión en forma más eficaz y eficiente;
- c. ahorros sustanciales para los Gobiernos estatales en función de la integración de los sistemas tributarios, de corrientes de la reducción de costos operacionales de los puestos de fiscalización, en especial los de las fronteras, en función de la implantación de puestos unificados;
- d. disminución o eliminación de distorsiones impositivas que afectan a la industria y el comercio interno, mediante la reducción de las marcadas diferencias que existen en los esfuerzos en la fiscalización de los diferentes Estados y por consecuencia se están reduciendo el nivel de iniquidad del sistema tributario nacional; y,
- e. fortalecimiento de los mecanismos de diálogo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en materia fiscal.

#### H. Riesgos

4.16 Se han identificado los siguientes riesgos principales para la ejecución del programa:

- a. la inadecuada formulación de proyectos por los Estados participantes durante la ejecución del programa. Durante el desarrollo de la muestra representativa, el Banco apoyó la formulación de los proyectos en São Paulo, Goiás, y de los Estados del Nordeste, pero la responsabilidad de apoyar a los demás Estados recaerá sobre la UCP - para mitigar este riesgo, el Banco realizará una efectiva transferencia de experiencias a los técnicos de la UCP y se incluirían recursos en el presupuesto de esta Unidad para la contratación de consultores que apoyarían a los gobiernos estatales en esta fase de elaboración de sus proyectos específicos. Asimismo, se incluyen estrictos criterios técnicos y recomendaciones en el manual de elaboración de proyectos que hace parte de los Documentos del Programa;
- b. la ejecución insatisfactoria de proyectos específicos por falta de capacidad institucional en los Estados. A pesar que los Estados analizados por el Banco e incluidos en la muestra representativa que hubieron demostrado suficiente solidez institucional, existe la posibilidad de que algunos Estados no

incluidos en la muestra experimenten dificultades en ejecutar sus proyectos

- este riesgo se ve reducido por el requerimiento establecido en las condiciones del programa de que cada Secretaría de Hacienda estatal emita una resolución creando la respectiva UCE. El régimen de personal vigente en Brasil también contribuye a mitigar este riesgo, debido a que la solidez de la carrera fiscal evita la alta rotación de funcionarios; y,

- c. una distribución de los recursos del programa a los Estados que no responda a criterios técnicos de necesidad de financiamiento
  - este riesgo se minimiza al incorporar al programa parámetros cuantitativos explícitos que gobiernan la distribución de recursos a los Estados.

DATOS ECONOMICOS-TRIBUTARIOS / POR ESTADO

ESTADOS	Area-Km2	Población (millones)	PIB - 1995 (US\$ millones)	Ingresos Totales 1995 <sup>1/</sup> (US\$ millones)	Racaudación ICMS 1995 (US\$ millones)	Presión ICMS (Rec. ICMS/PIB)
<b>Región Nordeste</b>						
Alagoas	27,933	2.69	4,615	863	302	6.5%
Bahía	567,295	12.65	30,929	3,931	2,277	7.4%
Ceará	146,348	6.71	10,401	2,128	1,037	10.0%
Maranhão	333,366	5.23	8,473	1,356	366	4.3%
Paraíba	56,585	3.34	4,477	1,080	384	8.6%
Pernambuco	98,938	7.45	17,841	2,341	1,289	7.2%
Piauí	252,378	2.73	2,686	826	239	8.9%
Rio G. Norte	53,307	2.58	4,477	896	324	7.2%
Sergipe	22,050	1.61	2,755	762	288	10.5%
<b>Sub-total</b>	<b>1,558,200</b>	<b>44.97</b>	<b>86,655</b>	<b>14,182</b>	<b>6,506</b>	<b>7.5%</b>
<b>Región Norte</b>						
Pará	1,253,164	5.45	9,093	1,586	692	7.6%
Amazonas	1,577,820	2.32	8,817	1,353	996	11.3%
Rondônia	238,513	1.34	1,998	532	220	11.0%
Roraima	225,116	0.26	758	273	39	5.2%
Acre	153,150	0.46	1,033	376	42	4.0%
Tocantins	278,421	1.01	1,252	617	116	9.3%
Amapá	143,454	0.33	620	371	48	7.7%
<b>Sub-total</b>	<b>3,869,638</b>	<b>11.16</b>	<b>23,570</b>	<b>5,108</b>	<b>2,153</b>	<b>9.1%</b>
<b>Región Sur</b>						
Paraná	199,709	8.71	42,088	3,666	2,698	6.4%
Santa Catarina	95,443	4.84	20,803	2,418	1,826	8.8%
Rio Grande do Sul	282,062	9.58	45,394	4,895	3,827	8.4%
<b>Sub-total</b>	<b>577,214</b>	<b>23.13</b>	<b>108,285</b>	<b>10,980</b>	<b>8,351</b>	<b>7.7%</b>
<b>Región Sudeste</b>						
Espírito Santo	46,184	2.79	13,363	1,733	1,387	10.4%
Minas Gerais	588,384	16.51	86,311	6,795	5,038	5.8%
Rio Janeiro	43,910	13.30	86,242	5,432	4,923	5.7%
São Paulo	248,809	33.70	245,294	21,352	19,808	8.1%
<b>Sub-total</b>	<b>927,287</b>	<b>66.29</b>	<b>431,211</b>	<b>35,311</b>	<b>31,156</b>	<b>7.2%</b>
<b>Región Centro-Oeste</b>						
Goiás	341,289	4.31	13,352	1,813	1,238	9.3%
Matô Grosso do sul	358,159	1.91	12,330	863	611	5.0%
Mato Grosso	906,807	2.31	4,064	1,144	770	19.0%
Distrito Federal	5,822	1.74	9,368	770	686	7.3%
<b>Sub-total</b>	<b>1,612,077</b>	<b>10.27</b>	<b>39,114</b>	<b>4,590</b>	<b>3,306</b>	<b>8.5%</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>8,544,416</b>	<b>155.81</b>	<b>688,835</b>	<b>70,171</b>	<b>51,472</b>	<b>7.47%</b>

<sup>1/</sup> Incluye reacudación ICMS y tranferencias de la Unión. Las tranferencias comprenden los Fondos de Participación de los Estados y Municipios (44% del IPI + IR), IOF-Ouro, 50% del ITR y el Fondo de Compensación a las Exportaciones (10% del IPI).

**PROGRAMA NACIONAL EN ADMINISTRACION FISCAL PARA LOS ESTADOS BRASILEÑOS**  
**MARCO LOGICO**

OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p><u>Fin:</u> Contribuir al alcance de condiciones de equilibrio fiscal en los Estados de Brasil, en el nuevo contexto de estabilidad macroeconomica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situación fiscal de los Estados de Brasil.</li> <li>- Ejecución presupuestaria de los Estados.</li> <li>- Indicadores de la recaudación tributaria.</li> <li>- Indicadores del gasto público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protocolos y acuerdos de renegociación de las deudas estatales.</li> <li>- Publicación del Banco Central y del Tesoro Nacional de los datos fiscales e estadísticas financieras nacionales.</li> <li>- Acuerdos establecidos en el ámbito del Programa de Ajuste Fiscal de los Estados.</li> <li>- Proyectos de reformas enviadas al Poder Legislativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento del proceso de estabilización macroeconomica del país.</li> <li>- Continuidad del proceso de reformas estructurales en el país, especialmente las reformas administrativas e fiscales.</li> <li>- Compromiso por parte de los gobiernos federal e estatal en reducir el deficits publico.</li> </ul>
<p><u>Propósito:</u> Alcanzar mayor nivel de eficiencia y eficacia administrativa y mayor racionalidad en el manejo de los recursos públicos estatales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Control efectivo del gasto público</li> <li>- control efectivo del cumplimiento tributario de los contribuyentes</li> <li>- Costo de las administraciones fiscales estatales no mayores al 3% de la recaudación fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuestos Estatales y federal.</li> <li>- Informes anuales del Banco Central, Tesoro Nacional, Receita Federal y informes de las Secretarias de Hacienda Estatales.</li> <li>- Planos de Inversiones Estatales.</li> <li>- Programas del Gobierno Estatales.</li> <li>- Políticas fiscal e sectoriales en los Estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto grado de comprometimiento de los gobiernos estatales con la meta de alcanzar el equilibrio fiscal.</li> <li>- Continuación de la misión del gobierno federal de equilibrar las cuentas publicas estatales.</li> <li>- Continuación de la estabilidad macroeconomica y institucional en el país.</li> <li>- Mantenimiento del contexto de descentralización en el no país.</li> </ul>

OBJETIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p><u>Componentes:</u></p> <p><b>1. Asistencia Técnica y Coordinación.</b></p> <p>Fortalecimiento del Ministerio de Hacienda para el proceso de supervisión y coordinación del área fiscal a nivel nacional.</p> <p>Disponibilización de recursos para cooperación técnica a los Estados y coordinación del proceso de integración de los sistemas tributarios a nivel nacional.</p> <p><b>2. Administración fiscal.</b></p> <p>Fortalecimiento y modernización de las áreas de Administración Tributaria y Administración Financiera, a través de proyectos de modernización que incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-estudios y analices económico-tributarios y del gasto público</li> <li>-revisión de la legislación fiscal</li> <li>-implantación de sistemas integrados de administración tributaria y financiera</li> <li>-modernización de los procesos y procedimientos del área fiscal</li> <li>-modernización de sistemas de información</li> <li>-fortalecimiento de los recursos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucionalización y funcionamiento de la UCP.</li> <li>- Brindar apoyo técnico a los Estados por parte de la UCP en la preparación y mejoramiento de los proyectos estatales.</li> <li>- Integración de los sistemas tributarios de los Estados y del Gobierno Federal.</li> <li>- Integración de los catastros de contribuyentes a nivel nacional.</li> <li>- 18 proyectos de administración tributarios firmados en los primeros 6 meses del programa.</li> <li>- 4 proyectos de administración financiera firmados en los primeros 6 meses del programa.</li> <li>- 65% de los recursos del programa comprometidos en los primeros 6 meses.</li> <li>- 27 proyectos de administración tributaria y 10 de administración financiera ejecutados a la finalización del programa.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actas de las reuniones de la UCP.</li> <li>2. Informes de Ejecución del Programa.</li> <li>3. Supervisión de la operación por el Banco.</li> <li>4. Presentación de los estudios y informes sobre los programas de capacitación.</li> <li>5. Publicaciones de los eventos financiados por el Programa.</li> <li>6. Informes de los Consultores contratados.</li> <li>7. Acceso a los sistemas de información desarrollados por el Programa.</li> <li>- Contratos y convenios firmados entre el Ministerio de Hacienda, el Agente Financiero y los Estados.</li> <li>- Informes del Programa</li> <li>- Evaluación del Banco</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevado grado de interese del Ministerio de Hacienda por el Programa.</li> <li>2. Poca resistencia a los cambios por parte de las Secretarías de Hacienda Estatales.</li> <li>3. Proyectos elaborados dentro de los modelos y metodologías definidas en el Manual de Elaboración de Proyectos.</li> <li>4. Ejecución de los proyectos dentro del cronograma programado.</li> <li>5. Demanda por información por parte del sector público e privado.</li> <li>6. Capacidad de los Estados de cumplieran con los requisitos de los Proyectos.</li> <li>7. Efectiva coordinación del Ministerio de Hacienda.</li> <li>8. Disponibilidad a nivel nacional de servicios de consultorías con las calificaciones necesarias.</li> </ol>

**INDICADORES DE GESTION Y EVALUACION  
DE LOS PROYECTOS ESPECIFICOS  
(BENCHMARKS)**

**AREAS TRIBUTARIA Y FINANCIERA (Indicadores Básicos)**

ID	INDICADOR	FORMULA DE CALCULO (en base a información de los cuestionarios de diagnostico)	VALOR REFERENCIAL
1	CONFIABILIDAD DEL PRESUPUESTO (I)	$\frac{\text{Ingreso ejecutado}}{\text{Ingreso presupuestado}}$	Próximo a 1
2	CONFIABILIDAD DEL PRESUPUESTO (II)	$\frac{\text{Gasto ejecutado}}{\text{Gasto presupuestado}}$	Próximo más no mayor a 1
3	COBERTURA DE LA CUENTA UNICA	$\frac{\text{Gasto ejecutado a través de Cuenta de la Tesorería}}{\text{Gasto Total de la Administración Directa}}$	Próximo más no mayor a 1
4	RELACION DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA/FINANCIERA	$\frac{\text{Ingreso tributario en el presupuesto}}{\text{Ingreso tributario previsto por el área Tributaria}}$	Entre 0.9 - 1.1 Margen de 10%
5	COSTO DE LA ADMINISTRACION FISCAL	$\frac{\text{Costo total de la Administración Fiscal}}{\text{Total de Ingresos Tributarios}}$	Máximo de 3% al final del Programa
6	PRESION TRIBUTARIA	$\frac{\text{Ingreso Tributario Total}}{\text{PBI del Estado}}$	Incremento mínimo de 1 punto en el nivel de la presión tributaria
7	BASE DE DECLARANTES	$\frac{\text{Cantidad de Declarantes}}{\text{Cantidad de Catastros Activos}}$	Reducción del número de no-declarantes en 50% al final del programa
8	CONTRIBUYENTES PAGANTES	$\frac{\text{Cantidad de contribuyentes pagantes}}{\text{Cantidad de declarantes}}$	Reducción del número de no-pagantes en 50% al final del programa
9	INGRESO PROVENIENTE DE LOS VALORES EMITIDOS DE OFICIO	$\frac{\text{Valor pagado en determinaciones de oficio}}{\text{Valor de las determinaciones de oficio}}$	Mínimo 0.8

**INDICADORES DE GESTION Y EVALUACION  
DE LOS PROYECTOS ESPECIFICOS  
(BENCHMARKS)**

**AREAS TRIBUTARIA Y FINANCIERA (Indicadores Básicos)**

ID	INDICADOR	FORMULA DE CALCULO (en base a información de los cuestionarios de diagnostico)	VALOR REFERENCIAL
10	INGRESO PROVENIENTE DE ACCIONES DE COBRANZA	$\frac{\text{Valor pagado por acciones de cobranza}}{\text{Valor de la cantidad de débitos en atraso}}$	Mínimo 0.8
11	PERMANENCIA EN PROCESO CONTENCIOSO	$\frac{\text{Cantidad de procesos con antigüedad mayor a 180 días}}{\text{Cantidad de procesos en contencioso}}$	Reducción del 70% al final del Programa
12	RECURSOS PRESENTADOS POR LOS CONTRIBUYENTES	$\frac{\text{Valor de los recursos presentados}}{\text{Monto de los valores emitidos de oficio}}$	Reducción del 50% al final del programa
13	RENDIMIENTO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA	$\frac{\text{Ingreso Tributario Total}}{\text{Cantidad Total de Contribuyentes}} \quad ^1$	Incremento anual del 10%
14	DISPONIBILIDAD DE RECURSOS TECNOLOGICOS	$\frac{\text{Cantidad de computadoras disponibles}}{\text{Total de RRHH disponibles}}$	Proporción mínima de 1/2
15	TIEMPO MEDIO DE PROCESAMIENTO DE INFORMACION	Tiempo de procesamiento de datos y disponibilidad de información	24 horas
16	INGRESO REALIZADO EN CUOTAS	$\frac{\text{Valor de los fraccionamientos pagados en el período}}{\text{Valor de la cantidad de fraccionamientos concedidos}}$	Incremento del 50% al final del Programa

---

<sup>1</sup> Al momento de efectuar análisis comparativos entre Estados, este indicador se ponderará por la proporción del PBI del Estado respecto al PBI total del país.

INDICADORES DE GESTION Y EVALUACION  
DE LOS PROYECYOS ESPECIFICOS  
(BENCHMARKS)

AREAS TRIBURARIA Y FINANCIERA (Indicadores Complementarios)

ID	INDICADOR	FORMULA DE CALCULO (en base a información de los cuestionarios de diagnost.)	VALOR REFERENCIAL
1	CONFIABILIDAD DEL PRESUPUESTO	$\frac{\text{Gasto ejecutado por sector/Gasto total ejecutado}}{\text{Gasto presupuestado por sector/Gasto total presupuestado}}$	Próximo a 1
2	EFICIENCIA ADMINISTRATIVA	$\frac{\text{Número de días promedio para procesar órdenes de pago}}{\text{Máximo de días autorizados por las normas legales}}$	Próximo a 1
3	FLEXIBILIDAD DE LA FORMULACION PRESUPUESTARIA	$1 - \frac{\text{Gasto pre-definido por ley ejecutada}}{\text{Gasto total ejecutado}}$	Próximo a 0
4	CONCENTRACION DE LA RECAUDACION	$\frac{\text{N° de Contribuyentes recaudan 70\% del Tributo Principal}}{\text{Total de Contribuyentes del tributo}}$	Incremento mínimo de 10% al final del Programa
5	DEPENDENCIA DEL TRIBUTO PRINCIPAL	$\frac{\text{Ingreso Tributario del Tributo Principal}}{\text{Ingreso Tributario Total}}$	Equivalente al crecimiento (%) del PIB
6	PARTICIPACION DEL TRIBUTO EN EL TOTAL BRASIL	$\frac{\text{Ingreso Tributario del Tributo Principal}}{\text{Total Brasil del Tributo}}$	Indicador Descriptivo
7	PARTICIPACION DE LA PRODUCCION EN EL TOTAL BRASIL	$\frac{\text{PIB Total de jurisdicción}}{\text{PIB Total Brasil}}$	Indicador Descriptivo
8	PARTICIPACION DEMOGRAFICA EN EL TOTAL BRASIL	$\frac{\text{Población de la jurisdicción}}{\text{Población total Brasil}}$	Indicador Descriptivo
9	VOLUMEN DE INGRESO EN CUOTAS	$\frac{\text{Valor de la cantidad de fraccionamientos concedidos}}{\text{Ingreso Tributario del Tributo Principal}}$	Reducción del 50% al final del Programa
10	VOLUMEN DEL INGRESO EN PROCESO CONTENCIOSO	$\frac{\text{Valor de la cantidad de procesos en estado contencioso}}{\text{Ingreso Tributario del Tributo Principal}}$	Reducción del 50% al final del Programa
11	VOLUMEN DEL INGRESO EN DEUDA ACTIVA	$\frac{\text{Valor de la cantidad de procesos en Ejecución Fiscal}}{\text{Ingreso Tributario del Tributo Principal}}$	Reducción del 50% al final del Programa
12	VOLUMEN DE LOS DEBITOS CON ATRASO	$\frac{\text{Valor de la cantidad de Débitos en atraso}}{\text{Ingreso Tributario del Tributo Principal}}$	Reducción del 50% al final del Programa
13	VALOR DECIDIDO EN PROCESO CONTENCIOSO	$\frac{\text{Valor de los procesos decididos en el periodo}}{\text{Valor de la cantidad de procesos en estado contencioso}}$	Incremento del 50% al final del Programa
14	INGRESO EJECUTADO EN DEUDA ACTIVA	$\frac{\text{Valor de los Procesos Ejecutados/pagados en el período}}{\text{Valor de la cantidad de procesos en ejecución contencioso}}$	Incremento del 50% al final del Programa
15	RENDIMIENTO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA	$\frac{\text{Ingreso Tributario Total x Cantidad de Catastros Activos}}{\text{Cantidad Total de Contribuyentes a nivel Brasil}}$	Incremento anual del 10%

**INDICADORES DE GESTION Y EVALUACION  
DE LOS PROYECYOS ESPECIFICOS  
(BENCHMARKS)**

**AREAS TRIBURARIA Y FINANCIERA (Indicadores Complementarios)**

ID	INDICADOR	FORMULA DE CALCULO (en base a información de los cuestionarios de diagnost.)	VALOR REFERENCIAL
16	REGISTRO	<u>Cantidad de catastros activos del Tributo Principal</u> Cantidad de catastros a nivel Brasil	Indicador descriptivo
17	PROCEDIMIENTOS POR OMISIONES	<u>Cantidad de procedimientos con orden de pago</u> Cantidad de contribuyentes omisos	Incremento del 50% al final del Programa
18	PROCEDIMIENTOS PROCEDENTES	<u>Valor de los recursos decididos procedentes</u> Valor de los recursos presentados	Incremento del 50% en los recursos decididos a favor de la Adm. Tributaria al final del Programa
19	FUNCIONARIOS DEL AREA INFORMATICA	<u>Cantidad de funcionarios del área informática</u> Total de RH disponible	Entre 10% y 20%
20	RELACION FUNCIONARIOS DE ADM. TRIBUTARIA/TECNICOS EXTERNOS	<u>Cantidad de funcionarios del área informática propios</u> Cantidad de funcionarios del área informática externos	Reducción del 50% al final del Programa
21	TERMINALES POR FUNCIONARIO	<u>Cantidad de terminales de red disponibles</u> Total de RH disponible	Proporción 1/3
22	MODERNIZACION EN FISCALIZACION	<u>Cantidad de microcomputadoras portátiles</u> Cantidad de auditores	Proporción 1/2
23	MODERNIZACION EN MICROCOMPUTADORAS	<u>Cantidad de microcomputadoras de red o portátiles</u> Cantidad de terminales locales o distantes	80%
24	AUTONOMIA DEL AREA INFORMATICA	Número de actividades gerenciales y técnico-gerenciales desarrolladas (expresado en porcentaje)	100%

LEG/RG1/BR  
BR/OC  
Original:español

PROYECTO DE RESOLUCION

BRASIL. PRESTAMO /OC-BR A LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL  
(Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados Brasileños)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Federativa del Brasil, como Prestataria, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa Nacional de Administración Fiscal para los Estados Brasileños. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$500.000.000 quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a "las Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.