

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

**PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL DEL
ESTADO DE AMAZONAS (PROFISCO-AM)
(BR-L1388)**

**PROGRAMA INDIVIDUAL BAJO LA LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL (CCLIP) PARA EL
PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS FISCOS EN BRASIL
(BR-X1005)**

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Carlos Pimenta (IFD/FMM), Jefe de Equipo; María Cristina Mac Dowell (FMM/CBR), Jefe de Equipo Alterno; Luiz Vilella (IFD/FMM); Betina Hennig (LEG/SGO); German Zappani (FMP/CBR); Carlos Lago (FMP/CBR); Ernesto Jeger, Luciana Pimentel, Marcio Cracel, Mario Ferreira de Andrade y Andreia Gomes (consultores); Marina Massini y Dianela Avila (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS	2
A.	Marco de referencia y justificación	2
B.	Estrategia del Banco en el país y en el sector	7
C.	Objetivo, componentes y costos	9
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	12
A.	Financiamiento, adquisiciones y condiciones contractuales	12
B.	Riesgos ambientales y de salvaguardia social	13
C.	Riesgos.....	14
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	15
A.	Resumen del acuerdo institucional de implementación.....	15
B.	Resumen de los acuerdos para seguimiento de los resultados.....	16

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

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS (EER)	
1.	Plan Operativo Anual (POA) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38669820
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38669758
3.	Plan de Adquisiciones (PA) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38731814
OPCIONALES (EEO)	
1.	Análisis Económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38731810
2.	Macro-diagnóstico Institucional-Fiscal http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38669837
3.	Estudio sobre retos de la Administración Tributaria (Notas Técnicas) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38844608
4.	Informe del Programa de Ajuste Fiscal del estado de Amazonas (PAF) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38669929
5.	Matriz de Problemas, Soluciones y Resultados http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38669778
6.	Versión preliminar detallada de los Productos, Metas, Líneas de Base y Presupuesto del Proyecto http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38669820
7.	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo en un taller con todos actores involucrados http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38669806
8.	Marco de Referencia CCLIP-PROFISCO http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38732968
9.	Impacto PNAFE Administraciones Tributarias Estatales http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38733000
10.	Disertación de <i>Jocelino Demuner</i> , “El Impacto del PNAFE en las Administraciones Tributarias Estatales” http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38805507
11.	Publicación en el Diario Oficial sobre la creación de la Unidad Coordinadora de Proyectos http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38772319
12.	Publicación en el Diario Oficial de la Unión de la aprobación del monto del Préstamo http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38805921
13.	Evaluación Intermedia Preliminar del PROFISCO CCLIP BR-X1005 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38825170
14.	Ley N° 4038 del 26 de Mayo de 2014 que autoriza la Operación de Crédito para el Programa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38827936
15.	Filtro de Política de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38670180

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
AJURI	<i>Sistema de Gestão Comercial</i>
AM	Amazonas
BCB	Banco Central del Brasil
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Programas de Inversión
CGE	Contraloría General del Estado
COGEF	<i>Comissão de Gestão Fazendária</i>
DETIN	Departamento de Tecnología de la Información
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DF	Distrito Federal
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EER	Enlace Electrónico Requerido
EFA	Estados Financieros Auditados
EFD	Estructuración Fiscal Digital
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAF	Gestión de la Acción Fiscal
GDDI	Gestión de Procesos de Documentos de Importación
GPF	Gestión de los Puestos Fiscales
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICMS	Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios
MDF-e	Declaración de Documentos Fiscales electrónicos
NF-e	Nota Fiscal electrónico entre empresas
NFC-e	Nota Fiscal electrónico entre consumidores
PA	Plan de Adquisiciones
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PGE	Procuraduría General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PNAFE	Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal para los Estados Brasileños
POA	Plan Operativo Anual
PRODAM	Empresa de Procesamiento de Datos del Amazonas
PROFISCO	Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil
PTA	Proceso Tributario Administrativo
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SEFAZ	Secretaría de Hacienda del Estado de Amazonas
SEINFRA	Secretaría de Estado de Infraestructura
SEPLAN	Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo Económico
SPED	Sistema Público de Escritura Digital
STN	Secretaría del Tesoro Nacional
TCE	Tribunal de Cuentas
TDR	Términos de Referencia
TI	Tecnología de la Información
TIR	Tasa Interna de Retorno
TJ	Tribunal de Justicia
UCP	Unidad Coordinadora de Proyectos
VPN	Valor Presente Neto

RESUMEN DEL PROYECTO

BRASIL

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN FISCAL DEL ESTADO DE AMAZONAS (PROFISCO-AM)^a (BR-L1388)

PROGRAMA INDIVIDUAL BAJO LA LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL (CCLIP) PARA EL PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS FISCOS EN BRASIL (BR-X1005)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Estado de Amazonas			Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)^b	
			Plazo de amortización:	25 años
Garante: República Federativa del Brasil			VPP Original:	15,25 años ^c
			Período de desembolso:	5 años
Organismo ejecutor: Estado de Amazonas, por intermedio de la Secretaría de Hacienda del Estado de Amazonas (SEFAZ).			Período de gracia:	5,5 años
Fuente	Monto (US\$ millones)	%	Comisión de inspección y vigilancia:	^d
BID: Capital Ordinario (CO)	36,9	90	Tasa de interés:	Basada en Libor
Local:	4,1	10	Comisión de crédito:	^d
Total:	41,0	100	Moneda:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario del Banco
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto. El programa tiene como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal del Estado de Amazonas, mediante el incremento de los ingresos propios del Estado y la mejora de su administración financiera, contribuyendo con el equilibrio y la sostenibilidad general de las finanzas públicas.				
Condición especial previa al primer desembolso. Será condición especial previa al primer desembolso de los recursos de financiamiento que el prestatario presente la evidencia de la entrada en vigor del Reglamento Operativo del Programa (ROP) previamente aprobado por el Banco (¶3.4).				
Excepción a las políticas del Banco. Tal como está explícitamente establecido en el documento marco del PROFISCO (BR-X1005), se solicita que el prestatario pueda utilizar la legislación nacional en el caso de contratación de obras por montos inferiores a US\$25 millones por contrato, y en el caso de adquisición de bienes y contratación de servicios que no sean de consultorías por montos inferiores a US\$5 millones por contrato (¶2.2).				
El proyecto califica: SEQ[] PTI[] Sector[] Geográfica[] % de beneficiarios[]				

^a La Ley de Autorización Legislativa (Ley No. 4038 – 26 de mayo de 2014) requerirá una rectificación en la parte referente a la contragarantía del Estado y la misma deberá ser aprobada previamente a la Resolución del Senado.

^b Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^c La Vida Promedio Ponderado (VPP) original de préstamo podrá ser menor de acuerdo a la fecha efectiva de la firma del Contrato de Préstamo.

^d La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos de capital ordinario.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

A. Marco de referencia y justificación

- 1.1 Este proyecto forma parte de la Línea de Crédito Condicional para Programas de Inversión (CCLIP) para el Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO—BR-X1005), aprobada en 2008 y modificada en 2013. El objetivo general y los cuatro componentes de esta operación guardan conformidad con aquellos definidos en el CCLIP, según indica la [Resolución DE-132/08](#), de 5 de noviembre de 2008, modificada por la [Resolución DE-75/13](#), de 18 de julio de 2013.
- 1.2 **Justificación de la línea de crédito PROFISCO.** El marco legal faculta a los estados brasileños a recaudar impuestos propios, los cuales fueron en el 2012 el 65% de los ingresos corrientes totales estatales¹. A su vez, por ley, los estados son responsables de la provisión de múltiples servicios a su población (agua, drenaje, seguridad, electricidad, etc.), lo que les genera una fuerte presión para aumentar la cobertura y calidad en la prestación de dichos servicios. La dificultad para aumentar la recaudación tributaria, y mantener el gasto público y el endeudamiento dentro de un marco de responsabilidad fiscal, limita las inversiones requeridas para aumentar la oferta de servicios. La línea de crédito PROFISCO apoya el fortalecimiento de la gestión fiscal para que los estados puedan recaudar mayores ingresos y ejecutar el gasto público de manera eficiente.
- 1.3 Adicionalmente, el proyecto es elegible a la línea de crédito PROFISCO, conforme al párrafo 1.17 de la GN-2246-4, pues está alineado con los sectores y componentes de la línea de crédito, fue incluido en el programa y la estrategia con el país, y es la primera operación de este CCLIP en el Estado de Amazonas.
- 1.4 **Contexto macroeconómico de Brasil y del Estado de Amazonas (AM)**². Brasil viene presentando en los últimos años un deterioro macroeconómico, marcado por un débil crecimiento económico (0,9% en 2012, 2,3% en 2013 y 1,65% estimado para el 2014) dentro de un contexto fiscal que no presenta riesgos significativos para la sustentabilidad de su deuda pública. El crecimiento económico de AM acompaña las tendencias de la economía de Brasil (0,4% en 2012 y 4,5% en 2013). En 2013, el Producto Interno Bruto (PIB) de AM fue 1,46% del PIB de Brasil³ (US\$8.535 per cápita⁴ y la media nacional US\$10.893).

¹ Fuente: Ministerio de Finanzas - Secretaría del Tesoro Nacional (STN) Balance del Sector Público Nacional (2012).

² Datos del Banco Central del Brasil (BCB) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

³ PIB Brasil 2013 de US\$2.190 mil millones; PIB Amazonas 2013 de US\$31,9 mil millones (SEFAZ).

⁴ Aproximadamente R\$20.488, en la 11ª posición en Brasil de un total de 26 estados y el Distrito Federal - DF (IBGE).

- 1.5 **Contexto socioeconómico de Amazonas.** El Estado de Amazonas es una de las 27 unidades federales de Brasil, está localizado en la Región Norte del País y ocupa un área de 1.559.159 km². Su población es de aproximadamente 3.483.985 habitantes, que está en su gran mayoría (79%), localizada en el área urbana, mientras que 21% reside en el área rural. Los principales indicadores sociales de AM en el 2013: (i) índice de desarrollo humano de 0,674 (por debajo de la media Brasil de 0,728 y de la región norte de 0,681)⁵; (ii) tasa de mortalidad infantil de 22,2 por cada mil niños nacidos (promedio Brasil 18,8)⁶; (iii) acceso a la red de desagüe de 17,7% de la población (Brasil 46%)⁷; y (iv) población en extrema pobreza de 18,7% (promedio Brasil 11,5%)⁸. Esto caracteriza AM como un estado pobre que necesita altos niveles de inversión pública para el desarrollo social.
- 1.6 **Contexto fiscal del Estado.** En el período de 2009-13, AM presentó un promedio de déficits primarios de -0,65% del PIB, explicados por el modesto desempeño en sus ingresos tributarios y por el alto nivel de gasto en inversión pública (2,8% del PIB entre 2009-13) por encima del promedio de los 26 estados y Distrito Federal (DF) que fue de 1,1% del PIB (fuente STN)⁹. En el año 2012, AM presentó un superávit primario de 0,55% del PIB¹⁰, alcanzado en parte debido al inicio de la implantación del sistema de Gestión de la Acción Fiscal (GAF)¹¹. En 2013 el Estado volvió a presentar un déficit primario de -1,23%, debido principalmente al insuficiente incremento en los ingresos y al aumento en las inversiones de capital en casi 1% del PIB. Para volver a lograr los buenos resultados alcanzados en 2012, es necesario fortalecer aún más los ingresos tributarios, incluyendo la completa implantación del sistema GAF¹², para poder financiar los altos niveles de inversión que se requieren (ver Cuadro 1).
- 1.7 En cuanto los gastos públicos, los de personal vienen subiendo desde 2010, con una pequeña reducción en el 2013, y los otros gastos corrientes crecieron 2 puntos porcentuales del PIB desde 2010. El indicador de eficiencia en la recaudación (costo total de la SEFAZ/recaudación tributaria) fue de 3,3% en 2013¹³, por encima de los 2% recomendados internacionalmente¹⁴. El programa contribuirá a la reducción de los gastos de la Secretaría de Hacienda del Estado de Amazonas (SEFAZ).

⁵ [En la 18ª posición en Brasil](#), de un total de 26 estados y el Distrito Federal.

⁶ 19ª posición entre los 26 estados y Distrito Federal.

⁷ [Anexo: Lista de unidades federativas do Brasil por acesso à rede de esgoto.](#)

⁸ Estudio Técnico 20/2012. Evolución de la pobreza. Ministerio del Desarrollo Social y combate al Hambre.

⁹ Si bien la inversión pública en AM está por encima del promedio nacional, contribuyendo al déficit primario, es un gasto necesario para enfrentar las carencias sociales del estado).

¹⁰ Los ingresos tributarios como % del PIB aumentaron en el 2012, después de una reducción en el 2011.

¹¹ El GAF controla electrónicamente las entradas y salidas de cargas en el estado y registra el impuesto.

¹² En 2013, hubo una disminución del número de inspectores en la fiscalización, lo que será solucionado con la implantación de una gestión de riesgos para la selección de contribuyentes fiscalizados en el GAF.

¹³ Cálculo del Equipo del Proyecto con información del Portal de Transparencia de la SEFAZ (<http://www.transparencia.am.gov.br/transpprd/Cálculo del Equipo del Proyecto con información del Portal de Transparencia de la SEFAZ>).

¹⁴ Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

- 1.8 La deuda pública de AM mantuvo una tendencia constante en el orden de 6% del PIB entre los años de 2005 y 2012, muy por debajo del 10% promedio de los 26 estados y DF¹⁵. En este contexto, uno de los principales desafíos de AM es mejorar la gestión fiscal, y mantener el equilibrio en sus finanzas y los actuales niveles de inversión pública necesarios para mejorar sus indicadores sociales.

Cuadro 1. Desempeño de las Finanzas Públicas del Estado de Amazonas (%PIB)

Descripción / Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos							
1. Ingresos corrientes (1.1+1.2+1.3 -4)	16,74	18,30	16,73	17,27	17,55	18,92	18,57
1.1 Ingresos tributarios	9,50	10,58	9,36	10,23	9,85	10,39	10,59
1.1.1 Imp.circulación mercancías y serv-ICMS	8,82	9,84	8,65	9,52	9,09	9,58	9,73
1.2 Transferencias corrientes	4,98	5,75	4,84	4,86	4,76	4,92	5,27
1.3 Otros ingresos corrientes	2,26	1,97	2,54	2,18	2,94	3,62	2,71
2. Ingresos de capital	0,50	0,67	2,21	1,30	0,69	1,41	2,03
3. Deducciones FUNDEB - Educación	-1,58	-1,91	-1,88	-1,95	-1,93	-1,99	-2,01
4. Ingresos netos totales	15,67	17,06	17,06	16,63	16,30	18,76	19,05
Gastos							
5. Gastos corrientes	12,63	13,59	13,68	13,35	13,46	14,90	15,35
5.1 Personal	6,16	6,57	6,93	6,38	6,70	7,53	6,99
5.2 Interés y encargos de la deuda	0,25	0,23	0,24	0,27	0,29	0,26	0,25
5.3 Otros gastos corrientes	6,22	6,79	6,50	6,70	6,48	7,11	8,10
6. Gasto de capital	2,37	3,04	3,83	3,38	2,87	2,69	3,75
6.1. Inversiones	2,06	2,70	3,43	2,91	2,36	2,16	3,15
6.2. Amortizaciones deuda	0,32	0,33	0,40	0,47	0,51	0,54	0,59
7. Gastos totales	15,00	16,62	17,51	16,73	16,32	17,59	19,10
8. Resultado primario (4-2)-(7-5.2-6.2)	0,74	0,32	-2,02	-0,67	0,09	0,55	-1,23
9. PIB (Millones - valores nominales)	42.023	46.823	49.614	58.290	65.039	69.113	76.300

* Fuente SEFAZ

- 1.9 **Aspectos institucionales.** La gestión fiscal del AM, que involucra todo el macro proceso de los ingresos y de los gastos públicos, es realizada por medio de las acciones de cuatro instituciones: (i) la SEFAZ; (ii) la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo Económico de Amazonas (SEPLAN); (iii) la Procuraduría General del Estado de Amazonas (PGE); y (iv) la Contraloría General del Estado (CGE)¹⁶.
- 1.10 La SEFAZ tiene por finalidad garantizar: (i) la preparación del presupuesto anual y acompañamiento de su ejecución; (ii) el cobro de ingresos debidos, formulando y ejecutando la política económico-tributaria; realizando la administración tributaria; dirigiendo, orientando y coordinando las actividades de recaudación, fiscalización, recibimiento y control de tributos y demás ingresos del Estado; y (iii) la gestión de los gastos, incluyendo el control, el acompañamiento y la contabilización de los gastos.
- 1.11 La SEFAZ cuenta con las siguientes unidades: (i) en Manaus—una agencia central de hacienda; y (ii) en los municipios—11 agencias de hacienda, 11 puestos

¹⁵ Fuente: Análisis de Sostenibilidad de la Deuda de AM (2013) y *Fiscal Space of Brazilian States* (IDB-DP-310)

¹⁶ El Programa está mayormente centrado en la SEFAZ, que lidera el área fiscal y de ingresos tributarios.

de recaudación, 8 puestos fiscales fijos y 2 puestos fiscales flotantes. Para cumplimiento de su misión, la SEFAZ cuenta con 723 funcionarios de planta¹⁷, distribuidos en categorías de administración tributaria y otras categorías administrativas, además de 214 cargos comisionados de libre nombramiento.

- 1.12 **Principales avances en gestión fiscal.** En los últimos 10 años, la SEFAZ viene desarrollando un amplio proceso de fortalecimiento institucional, financiado en gran medida con recursos del Banco, en el ámbito del Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE), ejecutado en el período de 1997 hasta 2006. En el período de 1998 hasta la presente fecha fueron observados los siguientes avances en el ámbito de la gestión fiscal – tributaria y financiera (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Avances de la gestión fiscal tributaria y financiera

Organización y Gestión Estratégica
(i) rediseño de los procesos organizacionales; (ii) institución del plan de cargos y carreras; (iii) reestructuración organizacional, con la creación de la Secretaria Ejecutiva de Presupuesto y otras unidades, como la Inteligencia Fiscal; (iv) construcción, con recursos del PNAFE, del Anexo 1 del edificio sede, con implantación del nuevo modelo operacional; y (v) actualización de la Planificación Estratégica.
Administración Tributaria y Contencioso Fiscal
Adopción de los siguientes instrumentos de gestión tributaria: (i) herramientas de <i>Business Intelligence</i> ; (ii) institución de la Red Fiscal ¹⁸ con el propósito de sanear inconsistencias de informaciones presentadas por los contribuyentes; (iii) nota fiscal al consumidor electrónica ¹⁹ ; (iv) auto de infracción electrónico; (v) certificación digital; (vi) decreto 32.128, de 16 de febrero de 2012, regulando las obligaciones fiscales accesorias relativas a procesos fiscales electrónicos; (vii) Sistema de Gestión de Procesos de Documentos de Importación (GDDI); (viii) módulo de Gestión de los Puestos Fiscales (GPF) del GAF; (ix) Creación del puesto fiscal de la carretera BR-174; y (x) proceso tributario administrativo.
Gestión Financiera
(i) mejora del control de la ejecución presupuestaria en el Sistema de Administración Financiera Integrada (AFI); (ii) inclusión de procesos automáticos de cuentas públicas y de conciliación bancaria; y (iii) integraciones con sistemas de control; y (iv) mejoras en el sistema AJURI (<i>Sistema de Gestão Comercial</i>) para ejecutar depreciación en el patrimonio.
Gestión de Recursos Corporativos
(i) implantación de un nuevo modelo de gestión con la estructuración del Departamento de Tecnología de la Información (DETIN); (ii) adquisición del parque tecnológico; (iii) construcción del anexo para mejora de la atención; (iv) realización de concurso público; y (v) reforma en el edificio sede para entrenamiento.

- 1.13 **Principales desafíos de AM.** A pesar de los importantes avances alcanzados, AM todavía necesita mejorar la gestión fiscal, buscando mantener el equilibrio en sus finanzas y los actuales niveles de inversión pública necesarios para mejorar sus indicadores sociales. A continuación se presentan los principales desafíos de AM en administración tributaria y financiera.

- 1.14 En cuanto a la gestión estratégica, en una administración tributaria es clave contar con un *staff* integrado, preferentemente en espacios comunes para reuniones y

¹⁷ 429 del género masculino (60%) y 284 femenino (40%).

¹⁸ Ordem de Serviço 002/2013 – SER/SEFAZ.

¹⁹ Decreto Estadual n. 33.405/13.

decisiones rápidas, transparentes y efectivas. La SEFAZ presenta dificultades para llevar a cabo sus actividades de esta manera, debido a que sus instalaciones físicas y logísticas son fragmentadas e inadecuadas para acomodar a todos los funcionarios requeridos y a las mercancías detenidas, y tienen un alto costo²⁰, haciendo necesario el alquiler de un inmueble adicional para aproximadamente 70 funcionarios²¹. Con referencia a la cooperación e integración con otras Secretarías de Hacienda, la SEFAZ presenta baja participación en *forums* y encuentros nacionales e internacionales donde son presentadas soluciones innovadoras en temas fiscales. En estas reuniones participan los 26 estados y DF, que presentan y discuten nuevas técnicas, metodologías, sistemas y estudios fiscales, todos orientados a mejorar la administración tributaria²².

- 1.15 En la administración tributaria, la fiscalización presenta dificultades en el control del tránsito de mercancías entre estados²³, debido principalmente a la insuficiencia de metodologías e instrumentos tecnológicos de fiscalización de fronteras²⁴, principalmente las cargas transportadas por los ríos²⁵. Asimismo, la fiscalización de los establecimientos presenta dificultades en la revisión de la información, debido a la insuficiente capacidad para procesar y verificar²⁶ la totalidad de la información proveniente de los diversos instrumentos de recolección de datos²⁷, principalmente el Sistema Público de Escritura Digital (SPED)²⁸. Por su parte, la gestión del proceso de recuperación de la deuda activa²⁹ es deficiente, debido a procedimientos y sistemas inadecuados, y con una baja recuperación de saldos³⁰.

²⁰ En la actualidad, las dependencias físicas de la sede de la SEFAZ cuentan con 578 funcionarios. Con la adopción de espacios abiertos (*open space*), es posible acomodar 787 servidores (+209).

²¹ La SEFAZ gasta anualmente R\$2.813.000 con alquileres, adecuación de oficinas, electricidad, limpieza y mantenimiento predial (2013).

²² En 2013 la SEFAZ participó en 1 de 4 reuniones del principal fórum fiscal *Comissão de Gestão Fazendária* (COGEF).

²³ De las 12.000 unidades de carga que pasan por el estado al mes, solamente 1,5% es fiscalizado. El total del impuesto recaudado en el control del tránsito de mercancías fue R\$3.968 millones (2013), 53% de la recaudación del ICMS.

²⁴ De los 11 puestos de fiscalización, apenas uno está equipado con balanza para cotejar el peso de las cargas declaradas.

²⁵ El 83% de las cargas de AM son transportadas en los ríos, 1% por carreteras y 16% aéreo (SEFAZ). AM tiene 23.000 Km de ríos navegables. Las carreteras suman 3.947 km (1.085 Km pavimentados).

²⁶ El 88% de los establecimientos no fueron auditados en 2013 (y generaron una recaudación de R\$851 millones).

²⁷ Son emitidas mensualmente 2 millones de Facturas Fiscales Electrónicas NF-e, además de 528.680 documentos electrónicos de conocimiento de transporte de un total de 61.763 emisores acreditados. Se estima que en 2015, 30.000 nuevas empresas emitirán la Factura Electrónica al Consumidor (NFC-e).

²⁸ Nota Fiscal electrónica entre empresas (NF-e) y al consumidor Final (NFC-e), Escrituración Fiscal Digital (EFD), Declaración de Documentos Fiscales electrónico (MDF-e), Conocimiento de Transporte electrónico (CT-e).

²⁹ La gestión de la deuda activa del Estado es responsabilidad de la Procuraduría General del Estado (PGE), y corresponde a la deuda que no se logró cobrar en el plazo legal fijado, pasando a la cobranza judicial.

³⁰ De un saldo promedio de R\$1,8 mil millones (2010-2013), solamente el 0,64% en promedio al año fueron recuperados.

- 1.16 En la administración financiera, hay dificultades para estimar adecuadamente el servicio de la deuda de mediano y largo plazo³¹, debido a la carencia de metodologías y de instrumentos especializados en el tema; además de dificultades en la toma de decisión para la asignación de recursos debido a la inexistencia de instrumentos para estimar con precisión los costos públicos³². En la gestión de los pasivos del AM, existe desconocimiento del número y de los valores de las sentencias judiciales en contra del estado, debido a deficiencias en el sistema de monitoreo y la baja integración con los órganos descentralizados³³.
- 1.17 En la gestión de los recursos corporativos, existen dificultades en atender las demandas de Tecnología de la Información (TI) de los usuarios con relación a los tiempos de respuesta³⁴, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de la SEFAZ debido a la desactualización del parque tecnológico (desarrollo, *software*, *hardware* y gestión de TI)³⁵. En la administración de sus recursos humanos, la SEFAZ no realiza una gestión de desarrollo de personas basada en criterios de competencias³⁶ y alineada con las estrategias institucionales de la organización³⁷, y adicionalmente, no considera el aspecto de género³⁸.

B. Estrategia del Banco en el país y en el sector

- 1.18 Las áreas de intervención priorizadas por el programa están alineadas con la Estrategia de país con Brasil 2012-2014 (GN-2662-1), cuyos objetivos estratégicos enfatizan: (i) la promoción del equilibrio fiscal sostenible en el ámbito subnacional; (ii) la mejora de la eficiencia y calidad del gasto público; y (iii) la mejora de las iniciativas de transparencia e interlocución con la sociedad. Dentro de la estrategia, en la esfera fiscal, el Banco se propone apoyar acciones de gobiernos subnacionales para: (i) reducir las disparidades institucionales entre las administraciones tributarias brasileñas, por medio de mejoras y armonización de las normas de desempeño cualitativo, los procedimientos y los criterios adoptados; (ii) promover la cooperación e integración de los fiscos en los tres niveles de gobierno; (iii) promover el equilibrio fiscal sostenible en el ámbito subnacional; y (iv) perfeccionar los programas de educación y ciudadanía fiscal y las iniciativas de transparencia y diálogo con la sociedad. El programa también

³¹ De 2008 a 2012, la diferencia media entre el valor estimado y el valor pagado fue de 16%, lo que asigna indebidamente recursos presupuestarios, generando problemas en el manejo de caja

³² Si bien se conoce los gastos presupuestarios totales por sector, la SEFAZ no conoce en detalle el costo de los servicios ofrecidos debido la falta de una metodología de gestión de costos (por ejemplo, el costo de un alumno en la escuela, de un preso en la cárcel, o de un enfermo en el hospital).

³³ Tardan 5 años en promedio para la identificación de las sentencias judiciales superiores a R\$1 millón.

³⁴ Tiempo de Consulta a la base de datos de la NF-e de hasta 2 horas (recomendado es 30 segundos). Tiempo para disponer la información para la fiscalización es de 19 días (recomendado es 1 día). Tiempo de recuperación de las bases de datos en caso de pérdidas es de 15 horas (recomendado es 1 hora).

³⁵ El resultado de la evaluación de la SEFAZ en Gestión de Riesgos de TI en 2009 fue de 51% de riesgo en las áreas de TI, ambiente físico, personas y procesos (de una escala de 0% a 100% de riesgo, cuanto menor es mejor).

³⁶ Nunca fue realizada en la SEFAZ una evaluación de desempeño basada en criterios de competencias.

³⁷ No existe un Plan de Capacitaciones basado en competencias alineado con las estrategias institucionales.

³⁸ La SEFAZ cuenta con 713 funcionarios (429 del sexo masculino=60% y 284 del sexo femenino=40%).

está alineado con el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2014 (GN-2756) y contribuye a las prioridades de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2). Esta operación también se encuentra alineada con la prioridad del programa de préstamos de apoyo a la cooperación y la integración regionales establecida en el Informe del GCI-9 (AB-2764), mediante la contribución con la armonización de las administraciones tributarias internas subnacionales. También contribuye al logro de las metas regionales de: (i) índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial; y (ii) gasto público administrado en forma descentralizada como porcentaje del gasto público total.

- 1.19 El Banco viene implementando diversos proyectos de modernización fiscal para los estados en Brasil, los cuales han sido calificados como exitosos. El presente programa es parte de un proceso de largo plazo del Banco de apoyo a estos temas, entre los cuales se destacan el Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal de los Estados Brasileños, PNAFE (980/OC-BR)³⁹ y varias operaciones PROFISCO para los estados. Estas experiencias han generado importantes lecciones aprendidas en los temas fiscales, ampliamente compartidas entre todos los proyectos en ejecución del PROFISCO, tales un buen aprovechamiento de la información generada con la implantación de la factura electrónica (SPED) y la modernización de la fiscalización con la selección de contribuyentes utilizando análisis de riesgo⁴⁰. El PROFISCO se basa en dichas experiencias, lo que le ha valido el reconocimiento de las autoridades brasileñas ([728/SE-MF](#)) para seguir trabajando con el Banco en el fortalecimiento de la gestión fiscal⁴¹.
- 1.20 La presente operación también está alineada con el Programa de Consolidación Fiscal para la Mejora de la Prestación de los Servicios Públicos del Estado de Amazonas (PROCONFIS-AM, 3139/OC-BR), al complementar la consolidación de las políticas fiscales acordadas, que contribuyen a mejorar el perfil de sostenibilidad fiscal. Para apoyar el aumento de la recaudación tributaria, el PROCONFIS-AM reglamentó el uso del SPED, las operaciones de tránsito de salida de mercancías, además de otras normas de cobranza y recuperación de créditos tributarios. En complementación, el PROFISCO-AM financiará la implantación y puesta en operación de estas políticas, incluyendo nuevos sistemas, metodologías, equipos y capacitaciones, tales como el aumento de la capacidad de procesamiento y análisis de la información del SPED, la implantación de nuevos procedimientos e instrumentos tecnológicos de apoyo a la

³⁹ El PNAFE tenía características muy parecidas al PROFISCO, y ha logrado importantes avances en la modernización de la gestión fiscal en Brasil, según la Disertación de *Jocelino Demuner*, “El Impacto del PNAFE en las Administraciones Tributarias Estatales” (Enlace Electrónico Opcional-[EEO#10](#)), en la cual demuestra en la página 79 que el PNAFE generó un incremento real de 8,01% en la recaudación del ICMS, lo que en el 2006 fue 11 veces superior a toda la inversión del PNAFE, de US\$500 millones.

⁴⁰ En la Evaluación Intermedia de la Línea de crédito PROFISCO ([EEO#8](#)) se identificó que en los 14 estados con proyectos PROFISCO en ejecución, la recaudación del ICMS en el período 2009-12 creció 5,6% mientras el PIB aumentó 4,8%.

⁴¹ Entre los avances concretos del PROFISCO el Gobierno Federal de Brasil menciona la emisión de seis mil millones de Notas Fiscales electrónicas (NF-e) y 968 mil contribuyentes autorizados a emitirlas.

fiscalización física del tránsito de mercancías y la mejora de los procesos de gestión de la deuda activa y de los pasivos del Estado.

C. Objetivo, componentes y costos

- 1.21 **Objetivo.** El objetivo del programa es mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal del Estado de Amazonas, mediante el incremento de los ingresos propios del Estado y la mejora de su administración financiera, contribuyendo con el equilibrio y la sostenibilidad general de las finanzas públicas.
- 1.22 El principal impacto esperado es la realización de superávit primario promedio en el periodo 2015-2019. El programa beneficiará: (i) al gobierno de AM, con el aumento de los recursos disponibles para la implementación de sus políticas públicas; y (ii) a toda la población de AM, con una cobranza más equitativa y eficiente de los impuestos, y aumentando la accesibilidad y la transparencia del gasto público. El proyecto financiará los siguientes componentes:
- 1.23 **Componente I. Gestión estratégica integrada (US\$10.700 mil).** Este componente financiará actividades para la mejora del ambiente organizacional y logístico de la SEFAZ, además de instrumentos de cooperación institucional. Incluye la mejora de las instalaciones físicas y logísticas de la SEFAZ para la adopción de espacios abiertos (*open space*)⁴², y la implantación de mecanismos de cooperación interinstitucional para una mayor participación del personal de la SEFAZ en eventos de conocimiento y de intercambio de experiencias.
- 1.24 **Componente II. Administración tributaria y del contencioso fiscal (US\$24.810 mil).** Este componente financiará actividades para incrementar la recaudación propia y aumentar la efectividad de la cobranza y recuperación de créditos tributarios, incluyendo la implantación de nuevos procedimientos de fiscalización del tránsito de mercancías en el sistema GAF (con metodologías de análisis de riesgo para la selección de contribuyentes e instrumentos tecnológicos de apoyo a la fiscalización física)⁴³; la modernización de los procesos de fiscalización de establecimientos (con énfasis en la capacidad de procesamiento y análisis de la información del SPED) y la implantación de un sistema informático para la mejora de los procesos de gestión de la deuda activa de los contribuyentes.
- 1.25 **Componente III. Administración financiera, patrimonial y de control interno (US\$1.915 mil).** Este componente financiará actividades para la mejora de la eficiencia y eficacia de la administración financiera pública, con la implantación de un sistema de gestión de la deuda pública que, además de generar informes de apoyo para la toma de decisión, facilite mejores estimaciones del servicio de la deuda. Asimismo, se apoyará la implantación de un sistema de gestión de costos públicos que permita conocer los costos unitarios en sectores claves del Estado; y

⁴² Se estiman economías de más de US\$500 mil al año (Nota Técnica SEFAZ y Evaluación Económica).

⁴³ Metodología de selección basada en gestión de riesgo, balanzas dinámicas para vehículos en movimiento, cámaras de video, escáneres y vehículos de fiscalización pluvial.

la modernización de los procedimientos de gestión de los pasivos del Estado, incluyendo su rediseño y la implantación de un sistema para el monitoreo de las acciones judiciales en contra del Estado.

- 1.26 **Componente IV. Gestión de recursos estratégicos corporativos (US\$3.045 mil).** Este componente financiará la modernización de la gestión tecnológica y de recursos humanos de la SEFAZ, con la actualización de su parque tecnológico, incluyendo instrumentos de planificación, hardware y software; y la implantación de nuevos procedimientos para la gestión de personas con el análisis de competencias. Las capacitaciones⁴⁴ realizadas con recursos del proyecto seguirán lo establecido en el ROP y las estrategias con enfoque de género para asegurar la equitativa participación de mujeres y hombres entre los funcionarios de la SEFAZ⁴⁵.

Cuadro 3. Presupuesto global del proyecto (en US\$)

Categorías*	BID	Local	Total	%
1. Administración del proyecto	530.000	-	530.000	1,29
1.1 Gestión del proyecto	315.000	-	315.000	0,77
1.2 Monitoreo y evaluación	215.000	-	215.000	0,52
2. Costos directos	36.370.000	4.100.000	40.470.000	98,71
2.1 Gestión estratégica integrada	10.700.000	-	10.700.000	26,10
2.2 Administración tributaria y del contencioso fiscal	20.710.000	4.100.000	24.810.000	60,51
2.3 Administración financiera, patrimonial y de control interno.	1.915.000	-	1.915.000	4,67
2.4 Gestión de recursos estratégicos corporativos	3.045.000	-	3.045.000	7,43
Total	36.900.000	4.100.000	41.000.000	100
%	90	10	100	

* Los costos financieros serán pagados por el prestatario fuera del programa.

- 1.27 El costo total estimado del proyecto es de US\$41 millones, de los cuales el Banco financiará el equivalente a US\$36,9 millones, con cargo a los recursos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) de su capital ordinario. Los recursos de contrapartida, de US\$4,1 millones, provendrán del Estado de Amazonas. El Cuadro 3 muestra la estructura de financiamiento del proyecto.
- 1.28 **Programación de desembolsos.** Los desembolsos serán realizados en el plazo de 5 años a partir de la fecha de la firma del contrato de préstamo (Cuadro 4).

Cuadro 4. Cronograma de desembolso (US\$ millones)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total	%
BID	13.600	9.500	5.300	4.400	4.100	36.900	90
Local	4.100			-	-	4.100	10
Total	17.700	9.500	5.300	4.400	4.100	41.000	100
%	43	23	13	11	10	100	

⁴⁴ Capacitación en fiscalización, tributación, recaudación y operación de los sistemas tributarios, incluyendo los temas necesarios para la operación del sistema GAF.

⁴⁵ Estas estrategias incluirán criterios tales como: la participación de mujeres en las capacitaciones, siguiendo la misma proporción de la distribución de género en la SEFAZ.

- 1.29 **Justificación económica.** El equipo de proyecto realizó un análisis comparativo entre los costos y los beneficios económicos y financieros del programa, considerando dos resultados del mismo. De manera conservadora se estima que: (i) con la implementación plena del sistema GAF y con la introducción de los equipos innovadores para apoyar la fiscalización de mercancía en tránsito (escáneres, balanzas dinámicas, vehículos pluviales, etc.), se espera un beneficio financiero de US\$9,6 millones anuales, como consecuencia del aumento de la recaudación del Impuesto a la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) en el tránsito de mercancías, a partir del año 2016⁴⁶; y (ii) con la renovación de las instalaciones físicas de la SEFAZ, se espera un beneficio financiero de US\$394 mil anual, resultado de la economía de recursos con a la eliminación de alquileres y reducción de gastos con energía, agua, desagüe, telefonía y otros, a partir de 2015.

Cuadro 5. Indicadores clave del marco de resultados

Indicador	Año base 2013	Año meta 2019
Impactos		
1. Resultado primario superavitario (% PIB)	(prom. 2009-13) -0,65	(prom.2015-19) 0,12
2. Incremento de la eficiencia en la recaudación (%)	(2013) 3,3	(2019) 3,0
Resultados		
1. Recaudación ICMS proveniente del tránsito de mercancías (R\$ millones)	3.968	6.766
2. Gastos con las edificaciones de la SEFAZ (R\$ mil)	2.813	904
3. Recaudación ICMS proveniente de acciones de inteligencia fiscal (R\$ millones)	851	1.896
4. Relación entre el valor recuperado y el saldo de la deuda activa (%)	0,64	1,5
5. Error entre el provisionado y el realizado en el pago de la deuda (%)	16	10
6. Clasificación nivel de riesgo en la Gestión de TI de la SEFAZ (índice 0-100)	51	10

- 1.30 El análisis costo-beneficio económico-financiero del proyecto resulta en una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 26% y un Valor Presente Neto (VPN) de US\$13,3 millones en 10 años, con una tasa de descuento de 12% al año, que justifica el financiamiento por parte del Banco. Se debe notar que no se cuantificaron otros beneficios económicos y financieros de otras actividades del programa, lo cual podría mejorar aún más el resultado de la evaluación de costo beneficio. En vista de los resultados proyectados, se considera el proyecto viable desde el punto de vista económico-financiero. Adicionalmente, el análisis de distintos escenarios demuestra que el proyecto es sostenible en el tiempo incluso con la eventual ocurrencia de imprevistos económicos y políticos, y que agrega valor más allá de los beneficios detallados en el análisis, contribuyendo con el equilibrio y la sostenibilidad general de las finanzas públicas del AM.

⁴⁶ En la Evaluación Económica del PROCONFIS-AM el resultado que brindó la factibilidad del programa fue el incremento en la recaudación del ICMS de los establecimientos.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Financiamiento, adquisiciones y condiciones contractuales

- 2.1 **Contexto fiduciario del país.** Brasil cuenta con un régimen normativo e institucional sólido y transparente, que tiene sistemas fiduciarios nacionales robustos, que posibilitan una buena gestión de los procesos administrativos, financieros, de control y de adquisiciones, conforme a los principios de transparencia, economía y eficiencia. En ese sentido, la estrategia fiduciaria del Banco para Brasil está orientada al uso progresivo y sostenible de los sistemas fiduciarios del país (ver Anexo III).
- 2.2 **Legislación nacional.** Tal como está explícitamente establecido en el documento marco del PROFISCO (BR-X1005), se solicita que el prestatario pueda utilizar la legislación nacional en el caso de contratación de obras por montos inferiores a US\$25 millones por contrato, y en el caso de adquisición de bienes y contratación de servicios que no sean de consultoría por montos inferiores a US\$5 millones por contrato. El prestatario deberá indicar en el Plan de Adquisiciones (PA), su decisión de optar por la aplicación de la legislación nacional. Las contrataciones de obras, las adquisiciones de bienes y las contrataciones de servicios que no sean de consultoría por montos iguales o superiores a los indicados en este párrafo, serán realizadas de conformidad con el Documento GN-2349-9 de abril del 2011.
- 2.3 El Banco podrá reconocer el financiamiento de las siguientes modalidades de adquisiciones para bienes y servicios de uso común previstas en la Legislación Federal: (i) subasta electrónica utilizando el sistema de compras electrónicas ComprasNet o el sistema de licitaciones del Banco de Brasil para adquisiciones de bienes y servicios de uso común y con costo estimado igual o menor a US\$5 millones; (ii) acta de registro de precios para las adquisiciones de bienes y servicios de uso común cuyo costo estimado sea igual o menor de US\$5 millones, y cuyo registro haya sido previamente no objetado por el Banco; y (iii) subasta presencial, para adquisiciones de bienes y servicios de uso común cuyo costo estimado sea igual o menor de US\$100.000. El Banco podrá en cualquier momento durante el período de ejecución eliminar la utilización de una o más de las modalidades descritas en este párrafo.
- 2.4 **Selección y contratación de servicios de consultoría.** Los procesos de selección y contratación de servicios de consultoría, que sean financiados total o parcialmente con recursos del préstamo, deberán cumplir con las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9).
- 2.5 **Reconocimiento de gastos y financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta la suma de US\$7.380.000 (20% del monto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$4.100.000 (100% del monto de la contrapartida), gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente

análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado después de la fecha de aprobación del Perfil de Proyecto (2 de mayo de 2014), y en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo, de acuerdo a los términos de la Política del Banco sobre Reconocimiento de Gastos, Financiamiento Retroactivo y Adquisición Anticipada (GN-2259-1/OP-507)⁴⁷. Este reconocimiento retroactivo se justifica debido al adelanto de los procesos licitatorios en AM para la mejora de las instalaciones físicas y logísticas de la SEFAZ, y para la adquisición de equipos especializados y de informática para la fiscalización del tránsito de mercancías.

- 2.6 **Contratación directa.** De conformidad con la sección 3.10 (d) de la Política para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-9), el prestatario podrá contratar directamente a la Empresa de Procesamiento de Datos del Amazonas (PRODAM) que es una sociedad de economía mixta, de capital cerrado, creada con la Ley N° 941/70, y con el control accionario del Estado de AM, por un monto total aproximado de US\$1 millón. Esta contratación directa se justifica debido a la necesidad de continuidad de los trabajos actualmente realizados por la PRODAM en la SEFAZ y debido a su conocimiento técnico único de los sistemas de información del Estado de AM.
- 2.7 Además, el prestatario podrá contratar directamente a la empresa *Softplan Planejamento de Sistemas Ltda*, por un monto de hasta US\$1.063 mil, para la elaboración de los módulos de contencioso y consultivo para la Procuraduría General del Estado (PGE) para la [expansión del programa](#). La contratación directa de la *Softplan* se justifica por la continuidad de los trabajos ejecutados en la PGE, por su conocimiento técnico único de los sistemas de información de la misma y debido a la exclusividad que le fue otorgada por la Asociación Brasileña de Empresas de Software por sus derechos de propiedad intelectual. La contratación también se justifica debido a que la *Poligraph*⁴⁸ es la responsable por los servicios de informática rendidos al Tribunal de Justicia del Estado y a la necesidad de interconectar el Tribunal a la Procuraduría.

B. Riesgos ambientales y Sociales

- 2.8 De acuerdo con los criterios de la política de Salvaguardas Ambientales del Banco (B.13, OP-703), se ha constatado que el proyecto no requiere clasificación ambiental por tratarse de un proyecto de modernización institucional de una Secretaría de Hacienda y por no vislumbrar riesgos por impactos ambientales negativos (Enlace Electrónico Opcional - [EEO#15](#)).

⁴⁷ Para más detalles ver el Anexo III.

⁴⁸ Poligraph-Sistemas e Representação Ltda, empresa del mismo grupo de la *Softplan*.

C. Riesgos

- 2.9 El análisis de riesgo fue aplicado por el equipo de proyecto en reunión con los representantes de todos los órganos involucrados, directa o indirectamente, en la ejecución del proyecto, incluyendo la Procuraduría General del Estado y el Tribunal de Cuentas del Estado. Los riesgos identificados y principalmente asociados al proyecto fueron clasificados como medios; conforme se detalla a continuación, con sus acciones de mitigación.
- 2.10 **Desarrollo.** Es MEDIO el riesgo de que ocurran dificultades en la implantación de instrumentos innovadores de fiscalización de tránsito de mercancías (nuevas metodologías de análisis de riesgo, escáneres, barcos para fiscalización de transporte en los ríos, balanzas dinámicas, cámaras de vigilancia, etc.) dificultando el logro de las metas planteadas, debido a la insuficiente experiencia de las áreas operativas de la SEFAZ en estos temas. Este riesgo será mitigado a través de la realización de visitas técnicas a otros estados que cuenten con instrumentos similares en la operación, así como con la preparación de una estrategia de implantación detallada.
- 2.11 **Gobernabilidad.** Es MEDIO el riesgo de que ocurran problemas de coordinación en la ejecución del programa afectando el cumplimiento de los plazos planificados, debido a la participación de diferentes actores institucionales del Estado (Central General de Licitaciones – CGL y Secretaría de Estado de Infraestructura – SEINFRA) en los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios referentes al producto que financiará la readecuación de las instalaciones físicas de la SEFAZ. Este riesgo será mitigado a través de la elaboración e implantación de un plan de monitoreo de las adquisiciones y contrataciones de servicios, contemplando las responsabilidades y funciones de las entidades involucradas en el proceso. Adicionalmente, la participación de la SEINFRA está reglamentada por la Ley Delegada N° 82, de 18 de mayo de 2007.
- 2.12 **Sostenibilidad de las reformas.** Es MEDIO el riesgo de que ocurra una discontinuidad operativa en los avances alcanzados por el programa, debido a que será necesaria la integración de los sistemas de la SEFAZ con los sistemas de la PGE, además de una compatibilización con los estándares del sistema del Tribunal de Justicia (TJ). Eventuales cambios en alguno de los sistemas requerirá ajustes en los demás. Para mitigar este riesgo será desarrollado un plan de contingencia identificando los cuellos de botella en la coordinación entre las tres entidades, así como las respectivas alternativas para mitigar los problemas.
- 2.13 **Fiduciario.** Es MEDIO el riesgo de que ocurran retrasos en los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, debido a dificultades del ejecutor en la preparación de Términos de Referencia (TdR) y de especificaciones técnicas de los productos en conformidad con las políticas del Banco. Este riesgo está parcialmente mitigado, debido a que el programa cuenta con recursos administrativos para la contratación de consultores para la preparación de TdR y de especificaciones técnicas. Adicionalmente, el Banco proveerá al ejecutor y a todos los actores

involucrados en el proceso, capacitación en temas de adquisiciones y gestión financiera de acuerdo con las políticas del Banco.

- 2.14 **Monitoreo y Rendición de Cuentas.** Es MEDIO el riesgo que ocurran retrasos en los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, debido a la baja experiencia del ejecutor en la gestión de proyectos y en la rendición de cuentas según los requerimientos del Banco. Para mitigar este riesgo, el Banco irá proveer al ejecutor capacitación en rendición de cuentas y preparación de informes.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen del acuerdo institucional de implementación

- 3.1 El prestatario será el Estado de AM y el garante de las obligaciones financieras del préstamo será la República Federativa de Brasil. El órgano ejecutor del proyecto será el Estado de AM a través de la SEFAZ con el apoyo de sus Secretarías Ejecutivas y, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP), constituida en el ámbito del Gabinete del Secretario de Hacienda del Estado a través de la Ley Estatal N°3.943 de 9 de octubre de 2013. La UCP estará integrada por funcionarios del Estado de AM asignados para la coordinación del PROFISCO-AM.
- 3.2 La PGE colaborará con la SEFAZ en la ejecución del Componente II, como organismo técnico responsable, entre otras actividades, por el asesoramiento en la preparación de términos de referencia, análisis de las propuestas, seguimiento y supervisión de las actividades de su competencia, relacionadas con la gestión de la deuda activa y del contencioso judicial. En las actividades del programa de competencia de la PGE, la misma será responsable en solicitar los pagos correspondientes a ser efectuados por la SEFAZ. Las contrataciones de las obras del proyecto serán efectuadas por la SEINFRA y sus pagos respectivos por la SEFAZ.
- 3.3 Le corresponderá a la UCP las siguientes responsabilidades: (i) presentar las solicitudes de desembolso al Banco debidamente instruidas con la documentación pertinente; (ii) supervisar los procesos de adquisición de bienes y contratación de obras, y de selección de servicios del proyecto, inclusive los de consultorías, de acuerdo con el correspondiente PA y con las políticas del Banco sobre el tema; (iii) mantener el sistema contable financiero del proyecto de forma apropiada, de acuerdo con las normas del Banco sobre el tema; (iv) presentar informes sobre la ejecución del proyecto; (v) presentar planes operativos y actualizar el PA; (vi) presentar las respectivas facturas, contratos y órdenes de pago y presentarlas al Banco y a los auditores del proyecto cuando le sean solicitados; y (vii) asegurarse de que las obras contratadas y los bienes adquiridos con recursos del proyecto estén siendo mantenidos de acuerdo con normas técnicas de aplicación general.

- 3.4 **Reglamento Operativo del Programa (ROP).** El proyecto se regirá por un ROP previamente aprobado por el Banco como parte integrante del CCLIP, PROFISCO. El ROP incluye los criterios de elegibilidad de los prestatarios de las operaciones individuales del PROFISCO, de los proyectos y de los productos financiables. **Será una condición especial previa al primer desembolso de los recursos de financiamiento que el prestatario presente la evidencia de la entrada en vigor del ROP, previamente aprobado por el Banco.**

B. Resumen de los acuerdos para seguimiento de los resultados

- 3.5 **Monitoreo.** El monitoreo del proyecto estará basado en la Matriz de Resultados, en la programación de actividades, en el detalle de la ejecución físico y financiero de los productos que constan en los Informes Semestrales de Avance, los procedimientos de la metodología de apoyo a la preparación y supervisión de proyectos, y en las descripciones de adquisiciones y contrataciones que constan en el PA. Además el prestatario presentará al Banco los informes semestrales de progreso y enviará copia de los mismos a la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Hacienda de la República Federativa de Brasil. Los referidos informes incluirán información sobre la fase corriente de implantación de las acciones programadas en los distintos componentes del programa.
- 3.6 **Evaluación.** El proyecto será evaluado conforme a las metas y los respectivos indicadores anuales de los productos y resultados que integran el marco de resultados del proyecto. Adicionalmente, está siendo desarrollada, por medio de la Cooperación Técnica ATN/OC-11989-BR para el PROFISCO, la metodología de la evaluación de impacto que será utilizada en todo el PROFISCO.
- 3.7 Posteriormente, se realizará una Evaluación Financiera ex post para evaluar el rendimiento financiero de los resultados que permiten su estimación, siguiendo una metodología comparable con la utilizada en la preparación del programa, para comparar su rentabilidad después de concluido con lo estimado durante su preparación⁴⁹.
- 3.8 La UCP preparará y enviará al Banco un informe de evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (*Project Completion Report—PCR*), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 90% de los recursos del préstamo. El prestatario presentará al Banco anualmente los Estados Financieros Auditados (EFA) del proyecto dentro de los 120 días del cierre de cada año fiscal, debidamente auditado por el Tribunal de Cuentas (TCE) del AM.

⁴⁹ El objetivo de la evaluación ex post es verificar si las estimaciones que justifican el financiamiento por parte del Banco se mantuvieron en el período subsecuente. También se buscará identificar si existen otros beneficios económicos que no hayan sido cuantificados ex ante.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		Préstamos en apoyo de la cooperación e integración regionales.		
Metas regionales de desarrollo		i) Índice de recaudación tributaria efectiva frente a la potencial; y ii) Gasto público administrado en forma descentralizada como porcentaje del gasto público total.		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		i) Sistemas financieros públicos implementados o renovados; y ii) Gobiernos municipales o subnacionales de otro tipo que reciben apoyo.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2662-1	Reducir las disparidades y desigualdades institucionales entre las administraciones tributarias brasileñas y promover la cooperación e integración de los fiscos en los tres niveles de gobierno. Promover el equilibrio fiscal sostenible en el ámbito subnacional. Perfeccionar los programas de educación y ciudadanía fiscal y las iniciativas de transparencia e interlocución con la sociedad.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2756	La operación está incluida en el documento de Programación del País para 2014.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.9		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		10.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0		
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		6.6	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5		
5.2 Plan de Evaluación		4.1		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/PDP)		Sí	Gestión Financiera: i) Presupuesto; ii) Tesorería; iii) Contabilidad y Reportes y iv) Control Externo. Adquisiciones: i) Sistema de Información; ii) Método de Compras; iii) Contratación de consultor individual; y iv) Licitación Pública Nacional.	
No-Fiduciarios		Sí	i) Sistema Nacional de Planeación Estratégica; y ii) Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.	
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		Sí	Se aprobó la cooperación técnica BR-T1145 para proveer, al ejecutor y a todos los involucrados en la ejecución del proyecto, capacitación en gestión, monitoreo y evaluación de proyectos, así como en los procesos de compras y contratación de servicios utilizando las políticas del Banco.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El estado de Amazonas tiene como uno de sus principales desafíos mejorar la gestión fiscal, requerida para mantener el equilibrio en sus finanzas y los niveles actuales de inversión pública, los cuales son necesarios para mejorar sus indicadores sociales. Para hacer frente a este desafío el presente programa propone incrementar los ingresos propios del Estado y mejorar su administración financiera. Los factores determinantes de los problemas principales se identificaron y cuantificaron.

La solución propuesta se vincula con los problemas identificados, y se presenta evidencia adecuada sobre el impacto de este tipo de intervención en otros estados de la Federación. Sin embargo, dado que el actual programa es parte de una serie de préstamos similares que se centraron en el sector fiscal, se esperaría la presentación de una evidencia de eficacia más robusta.

La matriz de resultados tiene lógica vertical y presenta indicadores a nivel de impacto, resultados y producto. Se espera que al final del período de ejecución el proyecto haya contribuido al mantenimiento de las metas establecidas por el Programa de Ajuste Fiscal (PAF) y a reducir el costo total de la recaudación tributaria del 3,3% al 3,0%, mediante el incremento de los ingresos propios del Estado y la mejora de su administración financiera.

El POD contiene un análisis económico que está basado en los incrementos de recaudación esperados, así como en la reducción del costo total de los ingresos tributarios. El análisis realizado es un análisis de costo-beneficio financiero desde la perspectiva del Gobierno Estatal.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del programa:	El programa tiene como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión fiscal del Estado de Amazonas, mediante el incremento de los ingresos propios del Estado y la mejora de su administración financiera, contribuyendo con el equilibrio y la sostenibilidad general de sus finanzas públicas.
-------------------------------	--

IMPACTOS ESPERADOS

Indicador de Impacto	Unidad de medida	Línea de Base	Meta final	Fuente / Medio de Verificación	Observaciones
Impacto 1: Mantener los indicadores fiscales del Estado dentro de los límites acordados con el Gobierno Federal en el ámbito del Programa de Ajuste Fiscal (PAF)					
Promedio Resultado primario/PIB.	%	(promedio 2009-13) -0,65	(promedio 2015-19) 0,12	Informe de evaluación del Programa de Ajuste Fiscal (PAF) emitido por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN).	Fue acordado que los Estados cumplirán con las metas del PAF durante la ejecución de los proyectos del PROFISCO. Las metas acordadas son revisadas anualmente por la STN, cuando ocurre el proceso de evaluación, estableciendo proyecciones para 3 años.
Impacto 2: Incremento de la eficiencia en la recaudación					
Costo total de la SEFAZ / recaudación tributaria.	%	(2013) 3,3	(2019) 3,0	Cálculo con información del Portal de Transparencia de la SEFAZ. (http://www.transparencia.am.gov.br/transpprd/)	En 2013: Costo total de la SEFAZ = R\$ 265 millones Recaudación tributaria = R\$ 8.082 millones El indicador de eficiencia en la recaudación (costo total de la SEFAZ/recaudación tributaria) fue de 3,3% en 2013, por encima del 2% recomendados internacionalmente (Fuente: Fondo Monetario Internacional – FMI).

RESULTADOS ESPERADOS

Indicador de Resultado	Unidad de medida	Línea de Base (año – valor)	Meta Intermedia (año – valor)	Meta Final	Fuente / Medio de Verificación	Observaciones
RESULTADO 1: Incremento de la recaudación del ICMS proveniente del control del tránsito de mercancías						
Valor nominal de la recaudación del ICMS proveniente del control de tránsito de mercancías.	R\$ millones	(2013) 3.968		(2019) 6.766	Mapa de Recaudación de la Gerencia de Análisis Sectorial del Departamento de Recaudación de la SER.	Considera un esfuerzo fiscal real de 0,6% al año, adicional al incremento nominal promedio anual de 9% en la recaudación (verificado del 2007 al 2013). Esta estimación es compatible con un escenario de inflación anual media de 5,5% y aumento anual promedio real del PIB de AM de 4,5% para el período de 2013 al 2019. <u>Fuente:</u> Evaluación Económica.
RESULTADO 2: Reducción de los gastos en las edificaciones de la SEFAZ						
Valor del gasto anual promedio en las edificaciones en las unidades de la SEFAZ (alquileres, adecuación de oficinas, energía eléctrica, limpieza y mantenimiento predial).	R\$ mil	(2013) 2.813		(2015-2019)) 904	Informe del Sistema de Gestión de Cuentas Públicas (SGCP) de la SEFAZ.	Economía de R\$ 1.909 mil. Ver – Evaluación Económica y Nota técnica SEFAZ.
RESULTADO 3: Incremento de la recaudación del ICMS provenientes de las acciones de la inteligencia fiscal						
Valor de la recaudación de las empresas que no están siendo auditadas.	R\$ millones	(2013) 851		(2019) 1.896	Informe de Gestión de la Gerencia de planificación de la acción fiscal (GPA).	Ver Nota técnica SEFAZ. El 88% de los establecimientos no fueron auditados en 2013 y generaron la recaudación de R\$851 millones.

Indicador de Resultado	Unidad de medida	Línea de Base (año – valor)	Meta Intermedia (año – valor)	Meta Final	Fuente / Medio de Verificación	Observaciones
RESULTADO 4: Aumento de la relación entre los valores recuperados y el saldo en la deuda activa						
Valor promedio recuperado de la deuda activa en el año / Valor promedio del saldo de la deuda activa en diciembre del año respectivo.	%	(2010-2013) 0,64		(2016-2019) 1,5	Informe de Gestión de la Procuraduría General del Estado (PGE).	Saldo promedio total de la deuda activa entre 2010-2013 fue de R\$1,8 mil millones. Fueron recuperados R\$20 millones al año en promedio, eliminando resultados atípicos de acciones específicas, que deberán igualmente ser eliminados para el cálculo del impacto estimado.
RESULTADO 5: Reducción del margen de error entre el valor estimado para pago de la deuda y el valor realizado						
(Valor medio provisionado para el pago de servicio de la deuda en el período- Valor medio pagado de servicio de la deuda en el período / Valor medio provisionado.	%	(2008 a 2012) 16		(2015-2019) 10	Informe de Gestión de pagos del servicio de la deuda emitido por la SEFAZ.	Para el cálculo de este indicador se considera solamente el monto porcentual de la diferencia en cada año entre lo provisionado y el pagado, independiente de que sea positivo o negativo.
RESULTADO 6: Disminución del nivel de riesgo en la Gestión de la TI de la SEFAZ						
Índice de clasificación de riesgo de TI.	%	(2009) 51		(2019) 10	Informe de Evaluación de la Gestión de riesgos de la TI de la SEFAZ emitido por Empresa independiente.	El resultado de la evaluación de la SEFAZ en Gestión de Riesgos de TI en 2009 fue de 51% de riesgo en las áreas de TI, ambiente físico, personas y procesos (de una escala de 0% a 100% de riesgo, cuanto menor es mejor).

PRODUCTOS

Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base (2013)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Fuente / Medio de Verificación	Observaciones
COMPONENTE I: GESTIÓN ESTRATÉGICA INTEGRADA										
1.1 Adecuación del espacio físico para estandarización del modelo operacional de las Unidades de la SEFAZ.	Unidades de la SEFAZ adecuadas	1			1	1		3	Informe de consultoría independiente de verificación “in loco”.	Edificio Sede, Anexo 2, Depósito de Material Permanente (DMP) y Depósito de Mercancías Aprendidas (DMA).
1.2 Implantación de mecanismos de cooperación interinstitucional para la participación en reuniones ordinarias anuales.	Mecanismo de cooperación inter-institucional	0	1					1	Actas de las reuniones ordinarias de los colegiados.	Reuniones ordinarias anuales de los colegiados: COGEF, GEFIN, GDFAZ y GEF.
COMPONENTE II: ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DEL CONTENCIOSO FISCAL										
2.1. Implantación de nuevos procedimientos de fiscalización de tránsito, con énfasis en análisis de riesgos, en los puestos fiscales.	Puestos fiscales con nuevos procedimientos	0		2	2	2	2	8	Informe de inspección del Sistema de Gestión de la Acción Fiscal (GAF).	Puestos fiscales con nuevo modelo de fiscalización basado en análisis de riesgos (ver nota técnica).
2.2 Implantación de nuevos procedimientos de auditoría fiscal, con base en “Business Intelligence”, para los establecimientos que entregan declaración en medio electrónico.	Procedimientos de auditoría fiscal	0					1	1	Informe de auditorías realizadas por la SER con utilización de herramienta de “Business Intelligence” (BI).	Los nuevos procedimientos de auditoría fiscal permitirán auditar 3.400 establecimientos adicionales a los 8.000 que entregaron declaración en medio electrónico en el 2012 (de un total de 20.000)

Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base (2013)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Fuente / Medio de Verificación	Observaciones
										(ver nota técnica).
2.3 Adecuación del Sistema de Gestión de la Deuda Activa e integración con el Sistema de la SEFAZ.	Sistema	0					1	1	Informe del Sistema de Gestión de la Deuda Activa emitido por la PGE.	Sistema de la PGE a ser integrado con el sistema de la SEFAZ, incluyendo el módulo de protestos.
COMPONENTE III: ADMINISTRACIÓN FINANCEIRA, PATRIMONIAL Y DE CONTROL INTERNO										
3.1 Implantación del Sistema de Gestión de la Deuda Pública.	Sistema	0					1	1	Informe del Sistema de Gestión de la Deuda Pública emitido por la SEFAZ.	Módulo de la deuda pública integrado al Sistema de Administración Financiera (AFI).
3.2 Desarrollo e Implantación de Sistema de Cálculo y Contabilización de Costos.	Sistema	0				1		1	Informe del Sistema de Gestión de Costos Públicos emitido por la SEFAZ.	Sistema de costos integrado al AFI.
3.3 Consolidación del Sistema de Gestión de Pasivos del Estado.	Sistema	0					1	1	Informe del Sistema de Gestión de Pasivos emitido por la PGE.	Sistema de la PGE para control de acciones judiciales, incluyendo el módulo de control de ejecución y precautorios.
COMPONENTE IV: GESTIÓN DE RECURSOS ESTRATÉGICOS CORPORTATIVOS										
4.1 Implantación del Plan de Desarrollo de Tecnología de la Información (PDTI).	Plano	0					1	1	Plan de Desarrollo de Tecnología de la Información	Actualización del ambiente tecnológico, y los instrumentos de planificación y la

Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base (2013)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Fuente / Medio de Verificación	Observaciones
									(PDTI).	infraestructura de hardware y software.
4.2 Implantación del Programa de Capacitación Basado en Competencia.	Programa	0					1	1	Programa de Capacitación Permanente del Servidor Hacendario basado en competencia.	El Programa tomará en cuenta los aspectos de género que correspondan para la participación equitativa de mujeres y hombres en las sesiones de capacitación.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

NÚMERO DE PROYECTO: BR-L1388
NOMBRE DE PROYECTO: Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Estado de Amazonas (PROFISCO-AM)
PREPARADO POR: German Zappani (FMP/CBR); Carlos Lago Bouza (FMP/CBR); Mario Ferreira de Andrade (CSC/CBR); y Andreia da Silva Oliveira Gomes (CSC/CBR).

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación de la gestión fiduciaria fue realizada en base a reuniones efectuadas con el Equipo de Proyecto del Banco, los profesionales de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) y los técnicos responsables por distintas áreas de la Secretaría de Hacienda, relacionadas con planificación, presupuesto, contabilidad, finanzas, control interno y deuda pública del Gobierno. Adicionalmente, fueron considerados los documentos de preparación de la operación, Perfil del Proyecto, Evaluación Institucional, Matriz de Riesgos y la experiencia del Banco trabajando con proyectos de la línea de crédito PROFISCO. Teniendo en cuenta la evaluación practicada sobre el Organismo Ejecutor (OE), se han elaborado los acuerdos fiduciarios tanto en materia de adquisiciones como de administración financiera que se aplicarán para la ejecución del programa.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR (OE)

- 2.1 El OE será la Secretaría de Hacienda del Estado de Amazonas (SEFAZ) que está dividida en cuatro Secretarías Ejecutivas: Presupuesto (SEO), Tesorería (SET), Ingresos (SER) y Administración (SEA). La SEFAZ y la Procuraduría General del Estado (PGE) son beneficiarias directas de los recursos del programa.
- 2.2 La coordinación del programa estará a cargo una unidad especial, denominada Unidad de Coordinación de Proyectos – UCP, creada a través de la Ley Estatal 3.943 de 9 de octubre de 2013, para la gestión de los proyectos de la SEFAZ. Esta UCP que está directamente subordinada al Secretario de Hacienda, actualmente coordina las operaciones del programa PROCONFIS/BID (PBL). La SEFAZ publicará una Ordenanza estableciendo las atribuciones y competencias de la UCP y de otras áreas involucradas en el programa.
- 2.3 La UCP estará constituida por un Coordinador y un equipo de técnicos del cuadro permanente de la SEFAZ. Contará también, con el apoyo permanente de la estructura funcional de la SEFAZ para las actividades de asistencia jurídica, control administrativo, financiero y operativo de los proyectos.
- 2.4 La PGE colaborará con la SEFAZ en la ejecución del Componente II, como organismo técnico responsable, entre otras actividades, por el asesoramiento en la

preparación de términos de referencia, análisis de las propuestas, seguimiento y supervisión de las actividades de su competencia, relacionadas con la gestión de la deuda activa y del contencioso judicial. En las actividades del programa de competencia de la PGE, la misma será responsable en solicitar los pagos correspondientes a ser efectuados por la SEFAZ.

- 2.5 La Secretaría de Infraestructura del Estado de Amazonas (SEINFRA) colaborará con la SEFAZ en la ejecución de todas las actividades del programa que incluyen reformas de instalaciones físicas, conforme establecido en la Ley Delegada Estatal n° 82 del 18 de mayo de 2007. En este proceso, si bien son identificados recursos presupuestarios para la SEINFRA, los pagos finales correspondientes son realizados por la SEFAZ a través de la cuenta única del tesoro.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El Análisis del Riesgo, en base a la metodología de Gestión de Riesgo del Programa (GRP) resultó en Riesgo Medio (RM), con énfasis en la necesidad de apoyar en la gestión inicial del proyecto. La poca experiencia de la SEFAZ en la ejecución de préstamos de inversión con organismos internacionales, implica que sea esencial suministrar entrenamiento al equipo de la UCP y al personal de la Comisión General de Licitación (CGL), sobre los procedimientos y políticas fiduciarias del BID. Los riesgos fiduciarios específicos, y sus medidas de mitigación están detallados en la Matriz de Mitigación de Riesgos.

IV. ASPECTOS PARA LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 4.1 Los aspectos a ser considerados con respecto a las condiciones fiduciarias, son los siguientes:
- a. El criterio de conversión de los gastos efectuados en moneda local a US dólares seleccionado por el Estado será el tipo de cambio efectivo en la fecha de la conversión de la moneda de la operación en moneda local, caso de los Adelantos de Fondos, y para los pedidos de reembolso e aporte local, el tipo vigente en la fecha de la presentación de la solicitud de desembolso.
 - b. La SEFAZ se compromete a realizar los ajustes operativos necesarios para que el Sistema Integrado de Administración Financiera - AFI genere información por componentes del programa o utilizará el Sistema de Informaciones Gerenciales del PROSAMIM – SIGPRO.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.
- A. Ejecución de las adquisiciones**
- 5.2 Las adquisiciones del programa serán llevadas adelante a través de la UCP y la Comisión General de Licitaciones (CGL). Las adquisiciones de las Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría se llevarán adelante utilizando las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiados por el BID (GN-2349-9). La selección y contratación de consultores se llevará adelante utilizando las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores financiados por el BID (GN-2350-9), ambas de marzo de 2011.
- 5.3 **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría.** Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría¹ generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco.
- 5.4 **Legislación nacional.** Tal como está explícitamente establecido en el documento marco del PROFISCO (BR-X1005), se solicita que el prestatario pueda utilizar la legislación nacional en el caso de contratación de obras por montos inferiores a US\$25 millones por contrato, y en el caso de adquisición de bienes y contratación de servicios que no sean de consultoría por montos inferiores a US\$5 millones por contrato. El prestatario deberá indicar en el Plan de Adquisiciones (PA), su decisión de optar por la aplicación de la legislación nacional. Las contrataciones de obras, las adquisiciones de bienes y las contrataciones de servicios que no sean de consultoría por montos iguales o superiores a los indicados en este párrafo, serán llevadas a cabo de conformidad con el Documento GN-2349-9 de abril del 2011.
- 5.5 **Selección y Contratación de Consultores.** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando el documento de Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitido por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 5.6 **La selección de los consultores individuales.** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos. Cuando la situación así lo

¹ De acuerdo a las Políticas de Adquisiciones del BID, los servicios diferentes de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

disponga, se podrán publicar anuncios en la prensa local o internacional a fin de obtener antecedentes de consultores calificados.

- 5.7 **Contratación anticipada y financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta la suma de US\$7.380.000 (20% del monto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$ 4.100.000 (100% del monto de la contrapartida), gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado después de la fecha de aprobación del Perfil (2 de mayo de 2014), y en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo, de acuerdo a los términos de la Política del Banco sobre Reconocimiento de Gastos, Financiamiento Retroactivo y Adquisición Anticipada (GN-2259-1/OP-507). Este reconocimiento retroactivo se justifica debido al adelanto de los procesos licitatorios en AM para la mejora de las instalaciones físicas y logísticas de la SEFAZ, y para la adquisición de equipos especializados y de informática para la fiscalización del tránsito de mercancías.
- 5.8 **Contratación directa.** De conformidad con la sección 3.10 (d) de la Política para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-9), el prestatario podrá contratar directamente a la Empresa de Procesamiento de Datos del Amazonas (PRODAM) que es una sociedad de economía mixta, de capital cerrado, criada con la Ley N. 941/70, y con el control accionario del Estado de Amazonas, por un monto total aproximado de US\$ 1,0 millón. Esta contratación directa se justifica debido a la necesidad de continuidad de los trabajos actualmente realizados por la PRODAM en la SEFAZ-AM y debido a su conocimiento técnico único de los sistemas de información del Estado de AM.
- 5.9 Además, el prestatario podrá contratar directamente a la empresa “Softplan Planejamento de Sistemas Ltda”, por un monto de hasta US\$1.063 mil, para la elaboración de los módulos de contencioso y consultivo para la PGE para la expansión del programa pge.net. La contratación directa de la Softplan se justifica por la continuidad de los trabajos ejecutados en la PGE, por su conocimiento técnico único de los sistemas de información de la misma y debido a la exclusividad que le fue otorgada por la Asociación Brasileña de Empresas de Software por sus derechos de propiedad intelectual. La contratación también se justifica debido a que la *Poligraph*² es la responsable por los servicios de informática rendidos al Tribunal de Justicia del Estado y a la necesidad de interconectar el Tribunal a la Procuraduría.
- 5.10 **Preferencia Nacional.** No se aplicarán márgenes de preferencia nacional.

² Poligraph-Sistemas e Representação Ltda, empresa del mismo grupo de la Softplan.

- 5.11 **Umbrales de procesos de adquisiciones.** El umbral que determina el uso de la licitación pública internacional será puesto a disposición del Prestatario o, en su caso, del Organismo Ejecutor, en la página www.iadb.org/procurement. Por debajo de dicho umbral, el método de selección se determinará de acuerdo con la complejidad y características de la adquisición o contratación, lo cual deberá reflejarse en el Plan de Adquisiciones aprobado por el Banco.
- 5.12 **Plan de Adquisiciones Inicial (PAI).** Se anexa propuesta a la fecha. La versión que se acuerde podrá ser actualizada durante la ejecución del proyecto, conforme a las circunstancias (Enlace electrónico Requerido #3. [Plan de Adquisiciones](#)).
- 5.13 **Supervisión de Adquisiciones.** Todas las LPI, CD y selecciones de consultorías cuyo monto estimado sea superior a US\$1 millón serán revisadas bajo la modalidad de revisión ex ante. El resto de los procesos considerando las características del proyecto y la capacidad de la UCP en materia operativa, se efectuarán bajo una revisión posterior anual. A partir de las revisiones anuales de auditoría, el Banco podrá modificar la forma de revisión indicada en el PA.
- 5.14 **Registro y archivos.** Los archivos deberán estar ubicados en las oficinas de la SEFAZ y bajo las condiciones de seguridad correspondientes.

VI. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y Presupuesto

- 6.1 La SEFAZ es responsable por la preparación de la propuesta presupuestaria anual del Estado, así como establecer los límites financieros que orientan la preparación de los presupuestos ejecutados por las otras Secretarías del Gobierno, incluyendo las operaciones del programa. En estas actividades de programación y en el control de la ejecución presupuestaria general del Estado, se utiliza el sistema informatizado denominado AFI – Sistema Integrado de Administración Financiera.
- 6.2 En la preparación de los presupuestos, la SEFAZ y demás Secretarías siguen la directrices y los planos de Gobierno establecidos en el Plan Presupuestario Plurianual (PPA), vigente para el período correspondiente.
- 6.3 Cabe a la Secretaría de Planificación y Desarrollo Económico del Estado (SEPLAN), la elaboración y revisión periódica del PPA, que es el principal documento de planificación que orienta todas las actividades de largo plazo del Gobierno. Estas revisiones son realizadas con base en el trabajo de monitoreo de la ejecución del presupuesto anual de las Secretarías - Ley de Directriz Presupuestaria (LDO) - y en los planes de acción del Gobierno. Este PPA y sus revisiones anuales deben ser obligatoriamente aprobadas por la Asamblea Legislativa del Estado. La SEPLAN utiliza como instrumento de apoyo para estas actividades, el sistema denominado Sistema de Planificación del Estado do Amazonas (SPLAM), que está integrado con el AFI.

- 6.4 Los recursos de contrapartida local del programa serán provistos por el Estado y no se anticipa dificultades con el aporte o con la oportunidad de estos recursos.

B. Contabilidad y sistemas de información

- 6.5 Todas las actividades de registro contable, financiero y el control de la gestión presupuestaria de las operaciones del Gobierno son realizadas a través del sistema AFI. Los datos registrados están clasificados según la fuente de recursos empleada y según las rubricas del Plan de Cuentas oficial del Estado. Este sistema y de forma general, todos los procedimientos internos y recursos institucionales de la SEFAZ serán utilizados por la UCP, en el proceso de ejecución y control financiero del programa.
- 6.6 Las funcionalidades del AFI aún no permiten el control de las inversiones del programa, de acuerdo con la nomenclatura de los componentes BID establecidos en el anexo único del contrato de préstamo, pero la SEFAZ se compromete a realizar los ajustes operativos necesarios para superar esta restricción o utilizar el Sistema de Informaciones Gerenciales del PROSAMIM – SIGPRO.

C. Desembolsos y flujo de fondos

- 6.7 Los desembolsos y flujo de recursos del programa serán preparados y administrados por la UCP, utilizando la estructura financiera de la SEFAZ. Será utilizada principalmente, la modalidad de Adelanto de Fondos. Recomendamos que estos desembolsos, que deberán ser solicitados con base en previsiones de gastos elegibles semestrales, tengan rendición de cuentas presentadas al Banco cuando se haya utilizado por lo menos 80% del monto adelantado por el Banco. Será aplicado en el programa, el procedimiento de revisión ex post de desembolsos.
- 6.8 La SEFAZ informó que los recursos adelantados por el Banco serán depositados en cuenta bancaria especial, que será abierta para facilitar el manejo, control y uso de estos recursos.

D. Control interno y auditoría interna

- 6.9 El control interno de las operaciones del Estado es de responsabilidad de la Contraloría General del Estado (CGE). Tiene como principal actividad, la revisión de las prestaciones de cuentas de las Secretarías que tienen a su cargo la gestión de proyectos del Estado.
- 6.10 El control interno también es atribución de la Gerencia de Inspección Sectorial de la SEFAZ/SET, que hace revisión de los contratos de obras y servicios, compromisos, liquidaciones y pagos realizados por todas las Secretarías del Gobierno. Estas actividades de control interno actualmente tienen limitaciones, en función de la reducida estructura de personal disponible. Aún con las restricciones de personal observadas, estas actividades de control deberán incluir las operaciones

del programa. Adicionalmente, también coordinan sus trabajos con los auditores externos del programa.

E. Control externo e informes

- 6.11 Los servicios de auditoria externa del programa serán realizados por el Tribunal de Cuentas del Estado (TCE/AM), recientemente acreditado para las auditorias de los proyectos BID en el Estado. Actualmente el TCE ejecuta las auditorias de los programas, PROSAMIM y PROCONFIS. Los representantes del TCE aseguraron su interés en realizar estos servicios y de disponer de capacidad técnica/operativa para cumplir con los plazos y requerimientos de auditoria BID.
- 6.12 Estos trabajos deberán atender las normas internacionales de auditoría y los requerimientos de auditoria externa establecidas por el Banco. Los Estados Financieros Auditados se presentarán anualmente, con corte al 31 de diciembre de cada año, dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio calendario, a partir del año en que se inicien los desembolsos del Financiamiento.

F. Plan de supervisión fiduciaria

- 6.13 El Plan de Supervisión establecido está orientado para una operación de riesgo medio. Este Plan podrá ser modificado durante la ejecución del proyecto, conforme a las circunstancias de riesgo observadas o por necesidades de control adicionales determinadas por el Banco.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/14

Brasil. Préstamo ___/OC-BR al Estado de Amazonas
Programa de Modernización y Fortalecimiento de la
Gestión Fiscal del Estado de Amazonas
(PROFISCO-AM)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Estado de Amazonas, como Prestatario, y con la República Federativa del Brasil, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal del Estado de Amazonas (PROFISCO-AM), que constituye una operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional (CCLIP) para el Programa de Apoyo a la Gestión e Integración de los Fiscos en Brasil (PROFISCO), aprobada mediante Resolución DE-132/08 del 5 de noviembre de 2008 y modificada mediante Resolución DE-75/13 del 11 de julio de 2013. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$36.900.000 de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2014)