

PERFIL DE PROYECTO (PP)

BRASIL

Programa de Gestión Fiscal del Estado de Acre – PROFISCO/AC (BR-L1290)

I. DATOS BÁSICOS

Título de proyecto:	Programa de Gestión Fiscal del Estado de Acre - PROFISCO/AC.	
Número de proyecto:	BR-L1290	
Equipo de Proyecto:	Emilio Pineda (FMM-CUR), jefe de equipo; Cristina MacDowell (FMM/CBR), jefe de equipo alterno; Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM); Betina Hennig (LEG/SGO); German Zappani (FMP/CBR); Carlos Lago (FMP/CBR); Flavio Galvão (Consultor); Daniela do Nascimento (CSC/CBR); Adriana Sobral (CSC/CBR); y Marina Massini (IFD/FMM).	
Garante:	República Federativa de Brasil	
Prestatario:	Estado de Acre	
Organismo Ejecutor:	Estado de Acre, por intermedio de la Secretaría de Hacienda del Estado de Acre (SEFAZ/AC).	
Plan de financiamiento:	Capital Ordinario (CO):	US\$22,5 millones
	Local:	US\$2,5 millones
	Total:	US\$25 millones
Salvaguardas:	Políticas identificadas: B.13 y OP-703 Categoría: No Clasificado	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 Esta operación forma parte de la Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión (CCLIP) PROFISCO (BR-X1005), aprobada por el Banco el 05 de noviembre de 2008.
- 2.2 **Contexto fiscal.** Durante el período 2003-2011 Acre mantuvo en promedio un superávit fiscal primario de 1,4% del Producto Interno Bruto (PIB) que le permitió reducir su razón de deuda como porcentaje de sus ingresos netos de 68% en el 2003 a 47% en el 2012, situándolo dentro de los estados menos endeudados¹. El resultado favorable de las finanzas públicas estuvo basado en un incremento en los ingresos corrientes y una contención del gasto público².

¹ Como ingresos corrientes netos se utiliza el concepto de Ingresos Líquidos Corrientes que son equivalentes a los ingresos tributarios (incluyendo transferencias del Gobierno Federal) menos las transferencias a los municipios estipuladas en ley y las contribuciones de pensiones de los trabajadores estatales. El promedio de ingresos corrientes como porcentaje de la deuda fue de 104% en el 2012.

² Fuente: Relatorías Fiscales Homologadas del Tesoro Nacional. Para los datos del PIB hasta el 2010 la fuente es el IBGE, para el 2011 se asume que el crecimiento del PIB estatal es igual al nacional. El estado cumple con los requisitos establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y con los compromisos adquiridos con el gobierno federal en el Programa de Ajuste Fiscal (PAF).

- 2.3 En el periodo de 2003-2011, los ingresos corrientes se incrementaron en 2 puntos del PIB al pasar de 37,9% en el 2003 a 39,9% en el 2011. No obstante, la mayor parte de este incremento se explica por un incremento en las transferencias federales que en promedio representaron 71% de los ingresos totales en este periodo³. Los pronósticos de un crecimiento moderado para la economía brasileña en el 2013 y las consecuencias de los estímulos tributarios otorgados por el gobierno federal, sugieren que la alta dependencia de las transferencias federales es una vulnerabilidad de las finanzas estatales⁴.
- 2.4 En cuanto al nivel del gasto público, éste se ha mantenido prácticamente constante como porcentaje del PIB en niveles cercanos al 30%. Los gastos en personal, que representaron el 53% de los gastos totales en 2011, mostraron una trayectoria descendiente en el periodo 2002-2011 cuando se redujeron de 19,7% a 18,1% del PIB⁵.
- 2.5 **Principales avances.** En el período 2000-2011, Acre ha logrado importantes avances en su gestión fiscal, destacando las siguientes áreas:
- a. **Gestión estratégica integrada.** En los últimos años la Secretaría de Hacienda del Estado de Acre (SEFAZ/AC) realizó una Planeación Estratégica de sus actividades, estableció la gestión por programas y proyectos orientados por criterios de territorialidad e indicadores de resultados.
 - b. **Administración tributaria y de lo contencioso fiscal.** La SEFAZ/AC implantó programas y acciones de fortalecimiento de su recaudación tributaria entre los que destacan: i) un nuevo modelo de fiscalización y cobranza del Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) en la frontera; ii) revisión y actualización del padrón de contribuyentes del ICMS; y iii) uso del sello fiscal en los documentos fiscales utilizados por los contribuyentes del ICMS. El principal resultado alcanzado fue una reducción de la evasión fiscal estimada de 34,7% en el 2004 a 30,9% en el 2008⁶.
 - c. **Administración financiera, patrimonial y control interno.** Los principales avances fueron: i) creación en el Estado de un consejo de transparencia encabezado por la Contaduría General del Estado (CGE) con la participación de la sociedad civil; ii) ahorros en el consumo de energía de los edificios públicos de alrededor del 20%; y iii) contratación de un sistema para controlar los gastos en telefonía móvil que logró ahorros del 60%⁷.

³ Fuente: Secretaria de Hacienda del Estado de Acre (SEFAZ/AC)

⁴ De acuerdo a la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), el total de FPE transferido a los estados en 2012 tuvo una caída en términos reales de alrededor del 1% respecto al 2011.

⁵ *Ibidem*

⁶ *Ibidem*

⁷ *Ibidem*

- d. **Gestión de recursos humanos.** En la gestión de personal se destaca la implementación de un nuevo plan de servicio civil con nuevos parámetros de carreras y salarios. Adicionalmente, se creó una red que permite la integración y la transmisión de datos entre prácticamente la totalidad de las distintas dependencias del Estado.
- 2.6 **Áreas de mejora y desafíos.** Si bien los resultados de la gestión fiscal de la SEFAZ/AC han sido positivos, persisten los siguientes desafíos que, de ser superados, permitirían incrementar los ingresos propios del estado, fortalecer la eficiencia en el gasto, y así dar mayor solidez y sostenibilidad a sus finanzas:
- a. **Gestión estratégica integrada de la SEFAZ/AC:** i) falta de integración y coordinación entre las áreas funcionales, lo que limita los procesos de decisión gerencial y la planeación estratégica; ii) falta de manuales sobre los procedimientos operacionales; iii) falta de una gestión estratégica sobre recursos humanos que contemple políticas de desarrollo, evaluación y monitoreo del personal; y iv) desconocimiento de las mejores prácticas y lecciones aprendidas sobre aspectos de administración tributaria, contable y financiera.
- b. **Administración tributaria:** i) falta de un modelo de fiscalización basado en Inteligencia Fiscal (IF) y auditorías con análisis de riesgo⁸; ii) ausencia de procesos de recaudación del ICMS que reduzcan los errores y omisiones en su registro, lo que fomenta el fraude y la sub-facturación que fue calculada en el 20,1% del potencial de recaudación⁹; iii) ausencia de sistemas de auditoría eficientes que resulta en una evasión fiscal del ICMS superior al 30% de la recaudación potencial¹⁰; y iv) dificultades en la planeación y gestión del Impuesto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) que dificulta su cobranza.
- c. **Administración financiera, patrimonial y control interno:** i) existe una gestión de los activos financieros deficiente¹¹; ii) no existe un modelo de gestión sobre la calidad del gasto público; y iii) no hay un plan para ejecutar el proyecto de convergencia con la contabilidad nacional.
- d. **Gestión de recursos de tecnología de la información:** i) obsolescencia de los sistemas de seguridad e integridad de la información producida por las distintas áreas de la SEFAZ/AC; ii) alto riesgo de pérdida de comunicación con los puestos fiscales debido a la obsolescencia de la red del sistema; y iii) los servicios de atención al contribuyente vía Internet son deficientes¹²;
- 2.7 **Objetivos y resultados esperados.** Este proyecto tiene como objetivo general mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas del estado y reducir su

⁸ IF se refiere a la actividad de reunir y analizar información principalmente en el área de fiscalización para asesorar a la administración tributaria en el combate a la evasión fiscal y contrabando.

⁹ Para más información ver: Miranda, B. et.al. Eficiencia Tributaria de los Estados Brasileños, la cual es medida con un modelo de fronteras estocásticas geográficamente ponderada. IPEA, Vol 42, No 4. 2011

¹⁰ Fuente: Estimativa da brecha fiscal e as políticas de redução da evasão do ICMS no Estado do Acre. SEFAZ/AC 2009.

¹¹ Entre los problemas que destacan está el desconocimiento de pasivos contingentes.

¹² A la fecha sólo 4 de más de 20 servicios tributarios se pueden realizar por internet.

vulnerabilidad a la baja en transferencias a través de: i) reducir la evasión fiscal; y ii) mejoramiento en la calidad y flujo de la información contable y financiera para un mayor control del gasto público. El proyecto financiará los siguientes componentes:

- 2.8 **Componente 1. Gestión estratégica de la SEFAZ/AC.** Este componente financiará: i) la implantación de un modelo de gestión estratégico basado en resultados; ii) rediseño de los procesos organizacionales de la SEFAZ/AC; iii) un modelo de gestión de recursos humanos que incluye un plan de desarrollo y evaluación de los servidores públicos de la SEFAZ/AC; y iv) la implantación de un programa permanente de capacitación de los servidores públicos de la SEFAZ/AC en foros nacionales e internacionales sobre mejores prácticas en la gestión hacendaria¹³.
- 2.9 **Componente 2. Administración tributaria y de lo contencioso fiscal.** Este componente financiará el rediseño e implantación de: i) un modelo de auditoría fiscal basada en IF; ii) implantación del Sistema Público de Escrituración Digital (SPED) para mejorar la gestión del catastro; iii) un sistema de control de tránsito de las mercancías y pago del ICMS; y iv) un sistema informatizado para control del cobro del IPVA.
- 2.10 **Componente 3. Administración financiera, patrimonial y control de la gestión fiscal.** Este componente financiará la implementación de: i) un modelo de control de riesgo de los pasivos contingentes del estado; ii) un sistema de gestión basado en la calidad del gasto; iii) un modelo de convergencia de la contabilidad estatal con la contabilidad nacional; iv) un modelo de gestión patrimonial; y v) un sistema de control de riesgos operacionales, contables y financieros.
- 2.11 **Componente 4. Gestión de recursos de tecnología de la información.** Este componente financiará la implementación de: i) un Plan Estratégico de Tecnología de la Información para la SEFAZ/AC; ii) servicios de administración tributaria en Internet para mejorar la atención de los contribuyentes; y iii) la modernización de la infraestructura informática.
- 2.12 **Resultados esperados.** Al final de la ejecución del proyecto en el 2018, se espera contar con los siguientes resultados: i) reducción de la evasión fiscal del ICMS a 26% de la recaudación potencial; ii) reducción de los gastos corrientes como porcentaje de los gastos totales de 80% a 77%; iii) convergencia contable de todas las entidades y órganos del gobierno estatal con las normas nacionales; y iv) incrementar a 20 los servicios tributarios que se pueden realizar via web.
- 2.13 **Impactos.** El proyecto contribuirá a: i) el incremento anual de la recaudación del ICMS, en términos reales del 2,1%; ii) reducción de la dependencia de las transferencias federales del 71% al 65%.

¹³ Como parte de la reestructuración organizacional de la SEFAZ/AC, se rehabilitará el edificio en donde se localizan las oficinas.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 Este proyecto es parte de un proceso permanente de atención del Banco al proceso de modernización de la gestión fiscal de los estados en Brasil, que incluyó programas como: i) el Programa de Modernización de la Receta Federal; ii) Programa de Apoyo a la Modernización de la Gestión fiscal de los Estados Brasileños (PNAFE); iii) Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM); y iv) los Programas de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal de los Estados de São Paulo (PROFFIS) y Bahía (PROMOSEFAZ). El PROFISCO se basa en esas experiencias lo que le ha valido el reconocimiento y el interés de los estados por trabajar con el Banco en el fortalecimiento de su gestión fiscal. En el caso de Acre, las autoridades reconocen que hay áreas de mejora en su gestión y han optado por trabajar con el Banco dentro del PROFISCO, manifestando su total compromiso y prioridad para con el mismo. El proyecto estará coordinado a través de la SEFAZ/AC, que se compone de un equipo técnico de servidores permanentes.
- 3.2 El programa está alineado con la Estrategia del Banco con el País 2012-2014 (GN-2662-1), cuyos objetivos son: i) la promoción del equilibrio fiscal sostenible en el ámbito sub-nacional; ii) la mejora de la eficiencia y calidad del gasto público; y iii) la promoción de los sistemas regionales de innovación de emprendimiento productivo. El programa contribuye al alcance de las metas del CGI-9 al apoyar el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para el crecimiento.

IV. SALVAGUARDAS

- 4.1 De acuerdo a los criterios de la Política de Salvaguardas Ambientales del Banco (B.13, OP-703), se ha constatado que el proyecto no requiere clasificación por tratarse de un proyecto de modernización institucional de una secretaría de hacienda y por no se vislumbrar riesgos por impactos ambientales negativos.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el cronograma de preparación del proyecto, las etapas de diseño, los recursos para financiar las misiones y el apoyo técnico requerido (US\$92.760). Se prevé la distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión y Riesgo (QRR) el 26 de abril de 2013, la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) el 27 de mayo de 2013, y la presentación de la operación al Directorio Ejecutivo el 27 de junio de 2013.

Anexo I

Este anexo fue extraído por ser confidencial.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
	Project Title	PROFISCO Acre
	Project Number	BR-L1290
	Safeguard Screening Assessor(s)	
	Assessment Date	2013-02-13
Additional Comments		

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed in the project area are located within a geographical area or sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified	(B.03)

	according to their potential environmental impacts.	
	The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	<p>Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.</p> <p>The project triggered the Disaster Risk Management policy (OP-704).</p> <p>A more limited and specific Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or INE/RND for guidance.</p> <p>Also: if the project needs to be modified to increase resilience to climate change, consider the (i) possibility of classification as adaptation project and (ii) additional financing options. Please contact a INE/CCS adaptation specialist for guidance.</p>	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2013-02-13

SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP (or equivalent) and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH
	Type of Operation	Other Lending or Financing Instrument
	Additional Operation Details	
	Country	BRAZIL
	Project Status	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Pineda Ayerbe, Emilio Inigo (EMILIOPI@iadb.org)
	Project Title	PROFISCO Acre
	Project Number	BR-L1290
	Safeguard Screening Assessor(s)	
	Assessment Date	2013-02-13
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> • No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. • Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3).Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). • The Project Team must send the PP (or equivalent) 	

		containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.
--	--	--

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
---	---------------------------------	----------------------------

DISASTER SUMMARY	Details	Actions
	<p>The Project should include the necessary measures to reduce disaster risk to acceptable levels as determined by the Bank on the basis of generally accepted standards and practices. Alternative prevention and mitigation measures that decrease vulnerability must be analyzed and included in project design and implementation as applicable. These measures should include safety and contingency planning to protect human health and economic assets. Expert opinion and adherence to international standards should be sought, where reasonably necessary.</p>	<p>A more limited and specific Disaster Risk Assessment (DRA) may be required (see Directive A-2 of the DRM Policy OP-704). Please contact a Natural Disaster Specialist in VPS/ESG or INE/RND for guidance.</p> <p>Also: if the project needs to be modified to increase resilience to climate change, consider the (i) possibility of classification as adaptation project and (ii) additional financing options. Please contact a INE/CCS adaptation specialist for guidance.</p>

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	
	Title:	
	Date:	2013-02-13

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

- 1.1 La presente operación forma parte de la línea de crédito PROFISCO (BR-X1005). Esta línea de crédito fue aprobada por el Directorio del Banco a través de la Resolución DE-132/08 el 5 de noviembre de 2008.
- 1.2 De acuerdo a los criterios establecidos en el *Sustainable Finance Toolkit* del Banco, se constata que, en base a la Política B.13, el proyecto no requiere una clasificación ambiental, lo que es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación de modernización institucional de una Secretaría de Hacienda. Consecuentemente, no es necesaria la preparación de una estrategia ambiental.

INDICE DE TRABAJO COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Información esperada	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño de proyecto	Estudio sobre la evasión fiscal en Acre.	Concluido	IDBdocs#37734530
	Macro-diagnóstico Institucional-Fiscal.	Concluido	IDBdocs#37734512
	Estudio sobre retos de la Administración Tributaria.	Concluido	IDBdocs#37734536
	Mapeo de problemas, soluciones y resultados.	Concluido	IDBdocs#37905462
	Informe del Programa de Ajuste Fiscal del estado de Acre (PAF).	Concluido	IDBdocs#37734546
	Informe Anual de Ingresos Estatales (2011).	Concluido	IDBdocs#37734551
Autorización legal de la operación de crédito	Proyecto de ley enviado a la Asamblea Estatal.	Concluido	IDBdocs#37734524
Mecanismo de ejecución y cuestiones fiduciaria y de control	Arreglo institucional y mecanismo de ejecución.	En proceso	
Plan de Acción y de Inversión (PAI) del Proyecto	Versión preliminar detallada de los Productos, Metas, Líneas de Base y Presupuesto del Proyecto.	En proceso	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el equipo de la Representación.	Misión de análisis	
Marco de Resultados del Proyecto	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base.	Misión de análisis	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del SM/A y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados.	Misión de análisis	
Actores claves y cuestiones políticas	Preparación de minutas de convenios para viabilizar la participación de otros poderes y/o niveles de gobierno.	Misión de análisis	
Reconocimiento de gastos anticipados	Presentación de la relación de gastos anticipados de la contrapartida y del financiamiento.	Misión de análisis	

Anexo V

Este anexo fue extraído por ser confidencial.