|  |
| --- |
| **DOCUMENTO DO BANCO INTERAMENRICANO DE DESENVOLVIMENTO** |
| **MARANHÃO** |
| Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Maranhão (PROFISCO II MA)  BR-L1500 |
|  |
| **Avaliação Financeira Ex ante** |
|  |

Sumário

[I. Sumário Executivo 3](#_Toc494137323)

[II. O Programa PROFISCO II 7](#_Toc494137325)

[III. A análise econômica ex-ante 8](#_Toc494137328)

[A. Custos 8](#_Toc494137329)

[B. Benefícios 11](#_Toc494137330)

[B.1 Aumento de Arrecadação 11](#_Toc494137331)

[B.2. Redução de custos para o contribuinte para cumprir suas obrigações tributárias 15](#_Toc494137335)

[B.3. Redução de custos para o Estado do Maranhão na sua gestão fiscal 16](#_Toc494137336)

[IV. Resultado da análise custo-benefício 18](#_Toc494137337)

[V. Análise de Sensibilidade 18](#_Toc494137338)

[VI. Conclusões 20](#_Toc494137339)

# Sumário Executivo

* 1. O Estado do Maranhão está desenvolvendo, junto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Programa de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Maranhão (PROFISCO II MA) BR-L1500. O objetivo do programa é contribuir para a sustentabilidade fiscal do Estado por meio da modernização da gestão fazendária, administração tributária e gestão do gasto público. Ao potencializar o desempenho da fazenda pública, aumentar a arrecadação tributária, e incrementar a eficiência do gasto público, o Estado do Maranhão poderá melhorar a prestação de serviços de qualidade para seus cidadãos. O investimento total do programa será de US 38,9 milhões, sendo US$ 35 milhões de financiamento BID e US$ 3,9 milhões de contrapartida.
  2. Esta análise Custo-Benefício (C-B) considera os custos e benefícios financeiros do programa em um universo temporal de dez anos a partir do inicio da execução do programa, independendo do começo específico da execução em ano calendário. Assim, a análise vai do ano 1 ao ano 10, que corresponderia aproximadamente aos anos 2018 e 2027, respectivamente.
  3. Foram incluídos os custos de financiamento do programa e de contrapartida pelo Estado do Maranhão; custos financeiros de taxa de crédito para valores não desembolsados, juros para valores desembolsados e custos de manutenção de obras e bens adquiridos, assim como de sistemas depois de implantados e durante todo o período da avaliação.
  4. Os benefícios foram distribuídos em três áreas específicas: (i) **Aumento de arrecadação tributária; (ii) Redução de custos para o contribuinte com a eliminação de duas declarações acessórias e (iii) Redução de custos para o governo do Maranhão com a automatização dos processos da Procuradoria Geral do Estado (PGE).**
  5. O PROFISCO II inclui três grandes áreas de atuação que incluem 12 produtos. Quase todos os produtos gerarão aumento de receita, economia para o contribuinte ou redução de gastos para o governo. Para a análise C-B foram selecionados apenas alguns produtos que caracterizam bem estes potenciais benefícios e que contam com disponibilidade de dados para identificar e quantificar adequadamente os benefícios.
  6. Na área de aumento da arrecadação, foi escolhido para a análise C-B, uma estimativa de ganhos baseada na redução do Gap Tributário, resultante da implementação de produtosque irão fortemente reduzir a evasão fiscal, aumentar a recuperação de créditos tributários através de uma cobrança mais estruturada e eficiente e aumentar os índices de recuperação da dívida ativa.
  7. Existem duas formas que podem ser usadas para estimar o Gap Tributário para o ICMS: (i) usando dados do PIB estadual e (ii) usando dados de fiscalizações tributárias.
  8. Com relação à metodologia do Gap Tributário a partir dos dados do PIB, a Base Tributária Potencial é estimada como a soma do PIB do estado, das importações de outras unidades da federação e de outros países, subtraída das exportações para o exterior. Aplicando uma alíquota ponderada por setores, chega-se ao ICMS Potencial Bruto. Deduzindo deste valor os créditos pelas entradas, crédito acumulado apropriado, diferença de alíquotas nas saídas interestaduais e a renúncia fiscal chega-se ao ICMS Potencial Líquido. O Gap Tributário é a diferença entre o ICMS Potencial Líquido e o ICMS arrecadado. O Gap Tributário inclui além da sonegação, a inadimplência, o litígio administrativo e judicial, a elisão fiscal e as omissões de cálculo.
  9. A SEFAZ-Maranhão, em colaboração com a equipe do BID, usando esta metodologia, estimou um Gap Tributário de 27,8% para a arrecadação de ICMS no Maranhão em 2013, último ano com dados disponíveis da Receita Federal para a matriz de comércio interestadual.
  10. Com relação à metodologia usando dados de fiscalização, Amaral et al. (2009)[[1]](#footnote-1), analisando 9.925 autos de infração lavrados contra empresas de todos os portes, estimou um nível de sonegação do ICMS de 27,6%, o mesmo valor de uma média linear de estimativas para o IVA em 14 países da América Latina citado no estudo.
  11. Analisando os dados das 6792 fiscalizações tributárias para o Maranhão em 2016, o nível de sonegação encontrado foi de 27% entre as empresas que foram autuadas, virtualmente o mesmo nível encontrado para o Brasil como um todo (Amaral et. al 2009) e para a média dos países da América Latina citada no estudo. No entanto, é importante notar que fiscalizações não são aleatórias, mas sim desencadeadas por algum indicativo de presença de sonegação. Aplicar o índice de sonegação fiscal calculado a partir de fiscalizações para o universo dos contribuintes, possivelmente estaria superestimando o total de evasão fiscal. Em outros estados, como o Pará, estimativas usando uma mostra ampliada incluindo contribuintes auditados e não autuados, o nível de sonegação passava de 27,35% para 19,35%.
  12. Para esta análise C-B, elegeu-se a estimativa do Gap Tributário usando o método do PIB visto que o PROFISCO II atuará não apenas em ações de combate à evasão fiscal, mas também nas áreas de cobrança, que reduz a inadimplência, no fortalecimento das áreas de contencioso administrativo e tributário, que resulta em melhores taxas de recuperação do crédito tributário, assim como na recuperação da dívida ativa.
  13. A arrecadação do ICMS para 2016 no Maranhão foi de R$ 5,7 bilhões. Assumindo o Gap Tributário de 27,8%, o estado teve uma perda estimada de R$ 2,2 bilhões de arrecadação. Por exemplo, se o Gap Tributário caísse para 26,8% (queda de 1%), o estado teria arrecadado R$ 79,1 milhões adicionais de receita do ICMS. Como mencionado anteriormente, este valor adicional viria de várias fontes: redução da sonegação, menor inadimplência, recebimento do contencioso, melhor recuperação da dívida ativa, etc.
  14. O Componente II (Administração tributária e contencioso fiscal) do PROFISCO II financiará iniciativas que buscam aumentar a arrecadação própria do Maranhão, incluindo, entre outras: (i) Monitoramento de grandes contribuintes; (ii) Aperfeiçoamento da fiscalização e inteligência fiscal; (iii) Simplificação das obrigações tributárias; (iv) Aperfeiçoamento do Contencioso Fiscal; e (v) Aperfeiçoamento dos Serviços de Arrecadação.
  15. Todas as ações descritas acima irão impactar na redução do Gap Tributário Líquido. Para a análise C-B, assume-se uma hipótese extremamente conservadora que ao final do programa o Gap Líquido Tributário seja reduzido em 1%, passando de 27,8% para 26,8%. Como as ações estão distribuídas no tempo da execução do programa, os ganhos de arrecadação iniciam menores e aumentam de acordo com os percentuais de redução do Gap, alcançando o máximo valor a partir do ano 5 da execução. A Tabela 1 abaixo mostra a evolução da redução do Gap Tributário no tempo e no início e ao fim do projeto.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabela 1: Redução do Gap Tributário por ano no período de avaliação (%) | | | | | | | |
| Ano 1 | | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 em diante | Inicio do Programa | Fim do Programa |
| 0% | | 0,25% | 0,25% | 0,5% | 1% | 27,8% | 26,8% |
| |  | | --- | | Fonte: Dados Próprios do autor baseados nas estimativas da redução do Gap Tributário da SEFAZ/MA 2017 | | | | | | | | |

* 1. A maior parte da redução do Gap virá das ações de estruturação da fiscalização,

inteligência fiscal, melhoria da cobrança, etc., mais difíceis de estimar precisamente em uma análise ex-ante. Assim, foi analisado um simples exemplo que conta com dados disponíveis e adequados para a medição de aumentos de arrecadação frente a uma experiência similar em outro estado.

* 1. **Exemplo** :. O Estado de Goiás adotou a Fiscalização Inteligente e Seletiva (FIS) em dezembro de 2016, possibilitando o cruzamento de um grande volume de dados gerando indicadores de identificação de potenciais fraudadores de impostos, resultando em um sistema de alerta que é emitido para determinada carga, via mobile (smartphones) com geolocalização e leitura de caracteres de placas de veículos. Os resultados são bastante positivos. Com o uso do FIS, o valor das autuações no trânsito de mercadoria cresceu 25,4% em termos nominais e 16,7% em termos reais, nos primeiros seis meses de 2017 comparado com igual período do ano anterior, lembrando que o FIS foi implantado em dezembro de 2016.
  2. O PROFISCO II vai financiar a implantação de um sistema de fiscalização do trânsito de mercadorias no Maranhão similar ao que foi implantado em Goiás. A arrecadação do trânsito de mercadorias do Maranhão em 2016 foi de R$ 174,1milhões. A arrecadação de autuações de trânsito de mercadorias é quase 100%, visto que a liberação das cargas só é feito com o recebimento da autuação. Aplicando a mesma taxa de crescimento real daquela verificada em Goiás, isto significaria uma arrecadação adicional de R$29 milhões. No entanto, este aumento da arrecadação seria gradual à medida que o sistema vá sendo implantado no estado. Apenas a estimativa dos ganhos de arrecadação do trânsito de mercadorias corresponde a 73% dos ganhos esperados pela redução do Gap Tributário no ano 3 da análise e 37% ao final do programa. Em outras palavras, a redução do Gap Tributário deverá ser substancialmente maior do que a hipótese extremamente conservadora adotada nesta análise C-B, visto que muitas outras ações além deste único exemplo irão gerar aumento da arrecadação resultando em uma maior redução do Gap Tributário.
  3. R**edução de custos para o contribuinte com a eliminação de duas declarações acessórias.** A edição de 2017 do Doing Business registra que uma empresa brasileira gasta, em média, 2038 horas anualmente para cumprir suas obrigações tributárias. Para o ICMS, este tempo é de 1189 horas anualmente. No Maranhão, o contribuinte tem que apresentar duas declarações acessórias: a DIEF (Declaração de Informação Econômica Fiscal) e a GIA-ST (Guia de Informação e Apuração do ICMS de Substituição Tributária) que podem ser substituídas por uma declaração nacional também obrigatória.
  4. Atualmente o estado tem 22 mil contribuintes que gastam, mensalmente, entre meia e uma hora para cumprir suas obrigações tributárias relacionadas à DIEF e GIA-ST. No ano, são um total de 132 mil horas. O custo mínimo com um profissional em contabilidade que, em geral, são os que se ocupam destas declarações acessórias fica em R$20. Assim, o custo anual para os contribuintes alcança o valor de R$2,64 milhões. O PROFISCO II financiará ações que eliminarão a necessidade do preenchimento destas duas declarações acessórias, resultando em economia para os contribuintes.
  5. **Redução de custos para o governo do Maranhão com a automatização dos processos da Procuradoria Geral do Estado (PGE).** O atual sistema de ajuizamento das execuções fiscais prejudica a celeridade na interposição das ações fiscais em razão da necessidade de preenchimento manual dos dados dos processos judiciais. Como a inclusão destes dados é feita de forma individual, ou seja, a cada Certidão da Dívida Ativa a ser ajuizada, o resultado é um acúmulo de créditos não ajuizados que prejudicam a arrecadação do Estado pela demora na cobrança. Restam 40.880 Certidões de Dívida Ativa pendentes de ajuizamento, com uma média de entrada de 4.395 processos a cada ano.
  6. O PROFISCO II financiará a automatização de grande parte destes processos, eliminando muito do trabalho manual atualmente realizado por servidores. A economia de custos com a automatização dos processos da PGE (R$ 1,3 milhão anual) começa no terceiro ano de execução.
  7. O Cenário 1 (básico) da análise C-B, usando os resultados descritos acima, estima uma taxa interna de retorno **(TIR) de 56,4%** e um valor presente líquido **(VPL) de mais de US$ 57 milhões**. O fluxo financeiro anual (Benefícios – Custos) passa a ser positivo no quarto ano do programa e, no acumulado, passa a ser positivo no quinto ano do programa, ou seja, já com retorno positivo para o programa como um todo.
  8. A Análise de Sensibilidade para o cenário básico inclui três diferentes cenários: (i) uma desvalorização de 25% do Real, (ii) uma redução pela metade do aumento dos benefícios advindos do aumento da arrecadação e (iii) um cenário que mistura desvalorização e redução de benefícios. A Tabela 2 abaixo sumariza os quatro cenários da análise de sensibilidade.
  9. É importante notar que a análise de sensibilidade apenas focou em casos de deterioração do cenário básico. As hipóteses do cenário básico são substancialmente conservadoras, especialmente para a redução do Gap Tributário. A probabilidade de um retorno maior do que o cenário básico é alta.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabela 2: Sumário da Análise de Sensibilidade da Análise Custo-Benefício** | | |
|  | TIR | VPL |
| Básico | 56,4% | $ 57.155.339 |
| Desvalorização | 42,6% | $ 38.982.906 |
| Redução benefícios | 20,2% | $ 11.087.772 |
| Duplo | 12,1% | $ 2.128.852 |
| Fonte: Cálculos do autor para os diferentes cenários da avaliação C-B. | | |

# O Programa PROFISCO II

* 1. O Programa está divido em três componentes, a saber: **Componente I - Gestão fazendária e transparência fiscal (US$17,9 milhões).** Este componente está orientado a melhorar os instrumentos de gestão e modernizar a infraestrutura tecnológica através da implantação (i) de ferramentas de registro, execução, monitoramento e avaliação do planejamento estratégico integradas ao Sistema de Avaliação e Monitoramento da Estratégia (SAM); (ii) da gestão estratégica de pessoal; (iii) do plano de governança da TI, modernização do parque tecnológico (Big Data e Link Data) e da segurança dos dados; e (iii) um modelo de gestão de contratos administrativos.
  2. **Componente II. Administração tributária e contencioso fiscal (US$14,9 milhões).** Este componente busca aumentar a arrecadação das receitas próprias, simplificação das obrigações tributárias e melhorar as relações com os contribuintes através (i) do melhoramento do sistema de monitoração dos grandes contribuintes, incluindo uma unidade de monitoração e controle de setores especializados; (ii) da modernização do modelo de fiscalização e inteligência fiscal, incluindo a automatização da fiscalização de trânsito de mercadorias e um sistema de monitoração e avaliação da ação fiscal com critérios de seleção de contribuintes; (iii) a simplificação tributária com eliminação de duas obrigações acessórias, adesão à REDESIM e integração ao Portal Único de Comércio Exterior; (iv) melhoramento dos procedimentos nas instâncias de julgamento através de um novo modelo do contencioso fiscal, incluindo uma solução informatizada integrando as esferas administrativa e judicial; (v) melhoramento do modelo de assistência integral ao contribuinte; e (vi) automatização dos processos de arrecadação e controle dos impostos.
  3. **Componente III. Administração financeira e gasto público (US$ 5 milhões).** Este componente busca contribuir para a disciplina fiscal e aumento da eficiência e efetividade do gasto público.
  4. **Gestão de Projeto e Imprevistos US$ 1,1 milhões)**: Adicionalmente foram alocados recursos para atividades de monitoramento, avaliação e auditoria do projeto e recursos para imprevistos.
  5. **Resultados esperados.** (i) melhoria da maturidade da gestão fiscal; (ii) incremento da relação Receitas Próprias/PIB Estadual e (iii) redução da discrepância entre o orçamento planejado originalmente e o executado ao final do exercício.

# A análise econômica ex-ante

* 1. A análise econômica ex-ante se circunscreve a uma análise Custo-Benefício (C-B) visto que não se pretende medir os impactos do programa nas variáveis macroeconômicas do estado como, por exemplo, o mercado de trabalho, mesmo porque estes impactos seriam marginais. Por exemplo, em uma análise econômica mais ampla não se poderia considerar um aumento de arrecadação de impostos como benefícios já que representaria uma perda para o contribuinte e o saldo seria nulo ou até mesmo negativo se considerado o efeito “deadweight loss”. No entanto, neste caso específico, o aumento da arrecadação não resulta de um aumento de impostos, mas de uma redução da evasão fiscal que as distorções na economia, já que as empresas que sonegam impostos tem uma vantagem comparativa ilegal que distorce a competitividade econômica. Assim, o aumento da arrecadação, resultante da redução da evasão fiscal, reduz as distorções econômicas no estado e, ao mesmo tempo, amplia os fundos estatais para a prestação de serviços aos cidadãos. Em outras palavras, o aumento da arrecadação, neste caso, constitui um claro benefício para o estado do Maranhão.
  2. Os custos de investimento e manutenção são medidos pelos preços de mercado.[[2]](#footnote-2) Esta opção está baseada no entendimento que, neste projeto, os preços de mercado refletem os custos sociais de oportunidade para os recursos. Desta maneira, se optou por elaborar uma análise C-B, estimando os custos e benefícios financeiros ex-ante. Adicionalmente, a maior probabilidade é que a aplicação de preços sombra reduziria os custos totais do investimento e manutenção. Aplicando os preços de mercado torna-se a avaliação mais conservadora, com taxas de retorno menores comparadas às que seriam alcançadas se preços sombras fossem aplicados.
  3. Esta análise considera os custos e benefícios financeiros para o governo do Estado do Maranhão, assim como as economias para o contribuinte, advindas da modernização da gestão fiscal, que resultará em menor tempo para o cumprimento das obrigações tributárias como, por exemplo, a redução de obrigações acessórias. Além do aumento de arrecadação, também se considera algumas economias para o governo como a redução de horas de trabalho manual e presencial nos processos da Procuradoria Geral do Estado (PGE).
  4. O universo temporal é de dez anos a partir do início da execução do programa, independendo do começo especifico da execução em ano calendário. Assim, a análise vai do ano 1 ao ano 10, que corresponderia aproximadamente aos anos 2018 e 2027, respectivamente.
  5. Os custos incluídos são:
     1. Custo de financiamento do programa de US$ 35,0 milhões desembolsado em cinco anos;
     2. Custo de contrapartida pelo Estado do Maranhão em um total de US$ 3,9 milhões desembolsado em cinco anos;
     3. Custos financeiros associados ao financiamento do programa: taxa de crédito para valores não desembolsados e juros para valores desembolsados; e
     4. Custo de manutenção de sistemas depois de implantados e durante todo o período da avaliação.
  6. Os benefícios estão distribuídos em três áreas específicas:
     1. Aumento de arrecadação tributária;
     2. Redução de custos (tempo) para o contribuinte para cumprir suas obrigações tributárias;
     3. Redução de custos para o governo do Maranhão na sua gestão fiscal.
  7. Os custos, exceto os custos de manutenção foram calculados em dólares porque são objetos de contrato e serão pagos em dólares. Os custos de manutenção e os benefícios serão realizados em Reais e, portanto medidos em Reais. Estes valores são transformados em dólares usando uma taxa de câmbio de R$3,3 = US$1 (Fonte: Pesquisa Focus do Banco Central com agentes do mercado financeiro – 1º de setembro de 2017 - taxa de câmbio média para 2018).[[3]](#footnote-3)

## Custos

Os custos associados ao programa foram calculados da seguinte forma[[4]](#footnote-4):

* + 1. Os custos de financiamento estão alocados segundo as previsões de desembolso do Plano de Execução Plurianual (PEP) do programa.
    2. Os custos de contrapartida também estão alocados segundo as previsões de desembolso do PEP.
    3. Os custos financeiros estão divididos entre juros e taxa de crédito. A taxa de juros aplicada é a estabelecida pelo BID para o terceiro trimestre de 2017 para empréstimos com o Capital Ordinário de 2,25% (taxa libor/3 meses (1,30%) + margem de captação (0,10%) + spread do BID (0,85%)). A taxa de crédito usada é a estabelecida pelo BID para o segundo semestre de 2017 de 0,5% sobre o total não desembolsado. Assume-se um financiamento de 25 anos com um período de graça de 5 anos. Assim os juros são calculados sobre os valores desembolsados e, a partir do sexto ano, é calculado sobre o valor total desembolsado menos a amortização (5% do valor do financiamento anual). Por exemplo, no sexto ano aplica-se a taxa de juros sobre US$ 35,0 milhões menos US$1,75 milhões de amortização. No segundo ano o valor passa para US$35,0 milhões menos US$ 3,5 milhões e assim por diante.
    4. Os custos de manutenção foram calculados da seguinte forma:
       1. Custos de manutenção incidem sobre os investimentos em bens (52,5% do programa = R$ 52,5 milhões) e sobre contratos de consultoria para desenvolvimento de sistemas (40,5% do programa = R$ 46,4 milhões).
       2. A alocação anual dos investimentos nestas categorias de custo é feita seguindo os percentuais de desembolso para o programa como um todo.
       3. Parte das aquisições de bens refere-se a veículos, balanças para postos fiscais, mobiliário e equipamentos de TI. Utiliza-se o conceito de depreciação como proxy para os custos de manutenção. Assim, ao final do tempo de depreciação, os gastos de manutenção seriam suficientes para a reposição dos bens.
       4. Em geral, estima-se em 10 anos a depreciação da maior parte de bens e de obras. No entanto, equipamentos de TI tornam-se obsoletos em menor tempo. Adotou-se 8 anos, como média, para depreciação dos valores alocados para aquisição de bens. Assim, os gastos acumulados com manutenção ao final de oito anos são equivalentes aos valores de aquisição dos bens.
       5. Para os serviços de consultoria para desenvolvimento de sistemas, adotou-se uma taxa de manutenção de 10% ao ano, o que equivale em dez anos o valor gasto no desenvolvimento dos mesmos. Em outras palavras, seria como substituir os sistemas em um prazo de dez anos.
       6. Os gastos de manutenção iniciam no ano seguinte aos investimentos. A Tabela 3 abaixo mostra a distribuição dos valores de manutenção em R$ 1.000.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 3: Cálculo dos Custos de Manutenção Maranhão (em R$ 1.000)** | | | | | | | | | | | |
|  | Total | ano 1 | ano 2 | ano 3 | ano 4 | ano 5 | ano 6 | ano 7 | ano 8 | ano 9 | ano 10 |
| *Gastos em bens e obras* | 52.470 | 4.722 | 15.216 | 15.216 | 9.445 | 7.871 | - | - | - | - | - |
| *Gastos em consultoria* | 46.419 | 4.178 | 13.462 | 13.462 | 8.355 | 6.963 | - | - | - | - | - |
| ***Gastos manutenção*** | | | | | | | | | | | |
| *Bens adquiridos no ano 1* | 4.722 |  | 590 | 590 | 590 | 590 | 590 | 590 | 590 | 590 |  |
| *Bens adquiridos no ano 2* | 15.216 | - | - | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 |
| *Bens adquiridos no ano 3* | 13.314 | - | - | - | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 | 1.902 |
| *Bens adquiridos no ano 4* | 7.083 | - | - | - | - | 1.181 | 1.181 | 1.181 | 1.181 | 1.181 | 1.181 |
| *Bens adquiridos no ano 5* | 4.919 | - | - | - | - | - | 984 | 984 | 984 | 984 | 984 |
| *Consultoria pagas no ano 1* | 3.760 | - | 418 | 418 | 418 | 418 | 418 | 418 | 418 | 418 | 418 |
| *Consultoria pagas no ano 2* | 10.769 | - | - | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 |
| *Consultoria pagas no ano 3* | 9.423 | - | - | - | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 | 1.346 |
| *Consultoria pagas no ano 4* | 5.013 | - | - | - | - | 836 | 836 | 836 | 836 | 836 | 836 |
| *Consultoria pagas no ano 5* | 3.481 | - | - | - | - | - | 696 | 696 | 696 | 696 | 696 |
| ***Total*** | 77.702 | - | 1.008 | 4.256 | 7.504 | 9.521 | 11.201 | 11.201 | 11.201 | 11.201 | 10.610 |
| |  | | --- | | Fonte: Cálculos Próprios baseados nos gastos em bens, obras e consultorias incluídos no PAI e nas taxas de manutenção dos mesmos. | | | | | | | | | | | | |

* 1. As estimativas dos custos totais, incluindo custos de financiamento, contrapartida, financeiros e de manutenção, estão apresentadas na Tabela 4.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 4: Custos PROFISCO II Maranhão (em mil dólares)** | | | | | | | | | | | |
|  | ano 1 | ano 2 | ano 3 | ano 4 | ano 5 | ano 6 | ano 7 | ano 8 | ano 9 | ano 10 | Total |
| Custos totais | -4.554,4 | -8.484,9 | -9.605,9 | -13.504,1 | -12.003,8 | -4.142,3 | -4.102,9 | -4.063,5 | -4.024,1 | -3.805,9 | -68.291,8 |
| Financiamento | -3.345,9 | -6.479,3 | -6.567,3 | -10.276,4 | -8.331,2 | - | - | - | - | - | -35.000,0 |
| Contrapartida local | -975,0 | -1.326,0 | -1.287,0 | -312,0 | - | - | - | - | - | - | -3.900,0 |
| Juros | -75,3 | -248,3 | -368,8 | -600,0 | -787,5 | -748,1 | -708,8 | -669,4 | -630,0 | -590,6 | -5.426,8 |
| Comissão de crédito | -158,3 | -125,9 | -93,0 | -41,7 | - | - | - | - | - | - | -418,8 |
| Manutenção | - | -305,5 | -1.289,8 | -2.274,1 | -2.885,0 | -3.394,1 | -3.394,1 | -3.394,1 | -3.394,1 | -3.215,3 | -23.546,2 |
| Fonte: Cálculos do autor baseados nos Custos totais do projeto | | | | | | | | | | | |

## Benefícios

* 1. O PROFISCO II inclui três grandes áreas de atuação que incluem 12 produtos. Quase todos os produtos gerarão aumento de receita, economia para o contribuinte ou redução de gastos para o governo. Para a análise C-B foram selecionados apenas alguns produtos que caracterizam bem estes ganhos potenciais e que contam com disponibilidade de dados para identificar e quantificar adequadamente os benefícios.
  2. Para estimar o aumento da arrecadação é necessário primeiro estimar a gap tributário, ou seja, o percentual do potencial de arrecadação que não é realizado por diferentes razões, tais como sonegação fiscal, omissão de cálculo, e inadimplência. Com relação à melhoria do ambiente de negócios, mediu-se a economia de tempo que os contribuintes obterão com a eliminação de obrigações acessórias e para a economia de gastos do Estado, mediu-se a redução de tempo de trabalho nos processos da PGE.

### B.1 Aumento de Arrecadação

* 1. O diagnóstico da administração tributária do Maranhão, realizado para a elaboração do PROFISCO II, identificou uma série de deficiências que resultam em uma arrecadação abaixo do potencial tributário do estado, especialmente do ICMS, o mais importante imposto para a arrecadação própria dos estados brasileiros. Existem duas diferentes metodologias para estimar o gap tributário para o ICMS. Uma é baseada nas fiscalizações tributárias, assumindo que os autos de infração representam o nível de sonegação fiscal e a segunda que calcula o gap pela diferença entre a arrecadação potencial e a arrecadação registrada do tributo, sendo a arrecadação potencial estimada através da incidência das taxas ponderadas do ICMS por setor no PIB tributável dos mesmos. Abaixo estas duas metodologias são apresentadas com seus respectivos resultados para o Maranhão.
  2. A Tabela 5 abaixo sintetiza a metodologia usada para estimar o Gap Tributário a partir dos dados do PIB. A Base Tributária Potencial é a soma do PIB tributável do estado[[5]](#footnote-5), das importações de outras unidades da federação e de outros países, e subtraindo as exportações para o exterior. Aplicando uma alíquota padrão ponderada por setor, chega-se ao ICMS Potencial Bruto. No entanto é necessário subtrair, deste valor potencial bruto, quatro grandes itens: os créditos pelas entradas, crédito acumulado apropriado, diferença de alíquotas nas saídas interestaduais e a renúncia fiscal, para chegar ao ICMS Potencial Líquido. O Gap Tributário é a diferença entre o ICMS Potencial Líquido e o ICMS arrecadado. O Gap Tributário incluí além da sonegação, a inadimplência, o litígio administrativo e judicial, a elisão fiscal e as omissões de cálculo.

|  |  |
| --- | --- |
| **Tabela 5: Metodologia de Estimativa do Gap Tributário** | |
|  | **PIB UFs** |
| **(+)** | Importação (UFs) |
| **(+)** | Importação (Exterior) |
| **(-)** | Exportação (Exterior) |
| **(=)** | **Base Tributária Potencial** |
| **(x)** | Alíquota padrão ponderada |
| **(=)** | **ICMS Potencial Bruto** |
| **(-)** | Crédito pelas entradas |
| **(-)** | Crédito acumulado apropriado |
| **(-)** | Diferença de alíquota nas saídas interestaduais |
| **(-)** | Renúncia Fiscal |
| **(=)** | **ICMS Potencial Líquido** |
| **(-)** | **ICMS Arrecadado** |
| **(=)** | **GAP Tributário** |
|  | Inadimplência |
|  | Litígio Administrativo e Judicial |
|  | Elisão |
|  | Sonegação |
|  | Omissões de cálculo |
| **Eficiência Tributária = ICMS Arrecadado/ ICMS Potencial Líquido** | |
| **Fonte:** SEFAZ-MA (2016-1) | |

* 1. Usando esta metodologia, a SEFAZ-MA estimou o Gap Tributário do Maranhão usando as seguintes bases de dados:
     1. PIB do Maranhão por setor econômico: IBGE (2017).
     2. Importações e exportações internacionais. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2017).
     3. Importações de outras unidades da federação. Receita Federal (2015).
     4. Alíquota Padrão Ponderada – baseadas nos dados da SEFAZ-MA
     5. Crédito pelas entradas, Crédito acumulado apropriado, Diferença de alíquota nas saídas interestaduais e Renúncia Fiscal – Dados da SEFAZ-MA.
  2. O Gap estimado foi de 27,8% para a arrecadação de ICMS no Maranhão, em 2013 (último ano com dados do comércio entre os estados disponibilizado pela Receita Federal), o que correspondia a 2,5% do PIB estadual.[[6]](#footnote-6) Se, por exemplo, o ICMS arrecadado aumentasse em 1% do PIB, este GAP cairia para 16,5%.
  3. Com relação à metodologia usando dados de fiscalização, Amaral et al. (2009), analisando 9.925 autos de infração lavrados contra empresas de todos os portes, estimou um nível de sonegação do ICMS de 27,6%, o mesmo valor de uma média linear de estimativas para o IVA em 14 países da América Latina citado no estudo.
  4. Analisando os dados das 6792 fiscalizações tributárias para o Maranhão em 2016, o nível de sonegação encontrado foi de 27% entre as empresas que foram autuadas, virtualmente o mesmo nível encontrado para o Brasil como um todo (Amaral et. al 2009) e para a média dos países da América Latina citada no estudo. No entanto, é importante notar que fiscalizações não são aleatórias, mas sim desencadeadas por algum indicativo de presença de sonegação. Aplicar o índice de sonegação fiscal calculado a partir de fiscalizações para o universo dos contribuintes, possivelmente estaria superestimando o total de evasão fiscal. Em outros estados, como o Pará, estimativas usando uma mostra ampliada incluindo contribuintes auditados e não autuados, o nível de sonegação passava de 27,35% para 19,35%. O nível de sonegação no Maranhão seria próximo de 19% se as mesmas condições do Pará se aplicam ao estado.
  5. A diferença entre as estimativas, usando os dois métodos, pode ser explicada pela composição dos Gaps. Enquanto o método usando dados de fiscalizações estima apenas a sonegação tributária e possíveis omissões de cálculos, o método usando o PIB inclui também a inadimplência, o litígio administrativo e judicial, a elisão fiscal, que podem chegar a níveis substanciais. Neste caso, o Gap Tributário (27,8%) seria composto por sonegação fiscal (cerca de 19%) e por outros motivos como inadimplência, litígio administrativo e fiscal e elisão fiscal (8 a 9%).
  6. Para esta análise C-B, elegeu-se a estimativa do Gap Tributário usando o método do PIB, visto que o PROFISCO II atuará não apenas em ações de combate à evasão fiscal, mas também nas áreas de cobrança, que reduz a inadimplência, no melhoramento das áreas do contencioso administrativo e tributário, que resulta em melhores taxas de recuperação do crédito tributário, assim como na recuperação da dívida ativa.
  7. A Tabela 6 mostra que a arrecadação do ICMS para 2016 no Maranhão foi de R$ 5,7 bilhões. Assumindo o Gap Tributário de 27,8%, o ICMS Potencial Líquido seria de R$ 7,9 bilhões em 2016. Ou seja, o estado teve uma perda estimada de R$ 2,2 bilhões de arrecadação. Por exemplo, se o Gap Tributário caísse para 26,8% (queda de 1%), o estado teria arrecadado R$ 79,1 milhões adicionais de receita do ICMS. Como mencionado anteriormente, este valor adicional viria de várias fontes: redução da sonegação, menor inadimplência, recebimento do contencioso, melhor recuperação da dívida ativa, etc.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabela 6: ICMS Potencial, Arrecadado e Gap Tributário** | | |
| Em R$ bilhões - 2016 | | |
| ICMS arrecadado | Gap Tributário | ICMS Potencial Líquido |
| 5,7 | 2,2 | 7,9 |
| 72,2% | 27,8% | 100% |
| Fonte: SEFAZ/MA para ICMS arrecadado e estimativa do ICMS Potencial Líquido usando a metodologia descrita na Tabela 5. GAP Tributário é a diferença entre ICMS Potencial menos ICMS Arrecadado. | | |

* 1. O Componente II (Administração tributária e contencioso fiscal) do PROFISCO II financiará iniciativas que buscam aumentar a arrecadação própria do Maranhão, incluindo, entre outras: (i) do melhoramento do sistema de monitoração dos grandes contribuintes, incluindo uma unidade de monitoração e controle de setores especializados; (ii) da modernização do modelo de fiscalização e inteligência fiscal, incluindo a automatização da fiscalização de trânsito de mercadorias e um sistema de monitoração e avaliação da ação fiscal com critérios de seleção de contribuintes; (iii) a simplificação tributária com eliminação de duas obrigações acessórias, adesão à REDESIM e integração ao Portal Único de Comércio Exterior; (iv) melhoramento dos procedimentos nas instâncias de julgamento através de um novo modelo do contencioso fiscal, incluindo uma solução informatizada integrando as esferas administrativa e judicial; (v) melhoramento do modelo de assistência integral ao contribuinte; e (vi) automatização dos processos de arrecadação e controle dos impostos.
  2. Todas as ações descritas acima, especialmente o uso mais intensivo de tecnologia na gestão tributária, irão impactar na redução do Gap Tributário do ICMS.[[7]](#footnote-7)
  3. Para a análise C-B, assume-se uma hipótese extremamente conservadora que, ao final do programa, o Gap Líquido Tributário seja reduzido em 1%, passando de 27,8% para 26,8%[[8]](#footnote-8). A Tabela 3 mostra que o ICMS Potencial Líquido estimado é de R$ 7,9 bilhões, incluindo o Gap Tributário de R$ 2,2 bilhões (27,8% do total). Assim, cada 0,25% de redução do Gap (de, por exemplo, 27,8% para 27,55%) equivaleria a um aumento de arrecadação de R$19,8 milhões.
  4. Como as ações, que levarão à redução do Gap Tributário, estão distribuídas no tempo da execução do programa, os ganhos de arrecadação iniciam menores e aumentam de acordo com os percentuais de redução do Gap, alcançando o máximo valor a partir do ano 5 da execução, como mostra a Tabela 7.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 7: Distribuição da Redução do Gap Tributário por ano (% e R$ milhões)** | | | | | | |
| Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 | Ano 6 em diante | Inicio do Programa | Fim do Programa |
|  | 0,25% | 0,25% | 0,5% | 1% | 27,8% | 26,2% |
|  | R$ 19,8 | R$ 19,8 | R$ 39,6 | R$ 79,1 | R$ 2.197,3 | R$ 2.118,2 |
| Fonte: Cálculos Próprios baseados nas estimativas de redução do gap tributário da SEFAZ-MA. | | | | | | |

* 1. A maior parte da redução do Gap virá das ações de monitoramento dos grandes contribuintes, estruturação da fiscalização, incluindo do trânsito de mercadorias, inteligência fiscal, melhoria da cobrança, etc., mais difíceis de estimar precisamente em uma análise ex-ante. Assim, foi analisado um simples exemplo que conta com dados disponíveis e adequados para a medição de aumentos de arrecadação frente a uma experiência similar em outro estado.
  2. **Exemplo**:. O Estado de Goiás adotou a Fiscalização Inteligente e Seletiva (FIS) em dezembro de 2016, possibilitando o cruzamento de um grande volume de dados gerando indicadores de identificação de potenciais fraudadores de impostos. O sistema inclui informações de todos os envolvidos com a movimentação de mercadorias: industriais, distribuidores, varejistas, transportadoras, motoristas e contadores. Se um deles for citado em autos de infração, multas ou irregularidades, o cadastro é incluído como potencial fraudador. Quanto mais frequentes as ocorrências registradas e maior o número de sonegadores contumazes envolvidos, maior é o alerta emitido para determinada carga, via mobile (smartphones) com geolocalização e leitura de caracteres de placas de veículos. Assim, a mercadoria é acompanhada em tempo real pelas rodovias a partir do momento em que a nota fiscal é emitida. Os fiscais abordam especificamente os veículos com cargas suspeitas de sonegação. Os auditores, por sua vez, têm acesso em tempo real a outros processos e podem incluir novos registros imediatamente.
  3. Os resultados são bastante positivos. Com o uso do FIS, o valor das autuações no transito de mercadoria cresceu 25,4% em termos nominais e 16,7% em termos reais, nos primeiros seis meses de 2017 comparado com igual período do ano anterior, lembrando que o FIS foi implantado em dezembro de 2016, como mostra a Tabela 8.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 8: Crescimento autuação trânsito mercadorias - Goiás - R$ e %** | | |  |
|  | Nominal | Real |
| Jan-Jun 2016 | 126.579.235 | 135.003.700,5 |
| Jan-Jun 2017 | 157.506.741 | 157.506.741 |
| Crescimento | 24,4% | 16,7% |
| Fonte: SEFAZ-GO 2016/17 – Relatórios Fiscais semestrais de Arrecadação do Trânsito. | | |

* 1. O PROFISCO II vai financiar a implantação de um sistema de fiscalização do trânsito de mercadorias no Maranhão similar ao que foi implantado em Goiás. A arrecadação do trânsito de mercadorias do Maranhão em 2016 foi de R$ 174,1milhões.[[9]](#footnote-9) A arrecadação de autuações de trânsito de mercadorias é quase 100%, visto que a liberação das cargas só é feito com o recebimento da autuação. Aplicando a mesma taxa de crescimento real daquela verificada em Goiás, isto significaria uma arrecadação adicional de R$29 milhões. No entanto, este aumento da arrecadação seria gradual à medida que o sistema vá sendo implantado no estado. A Tabela 9 mostra este aumento gradual e quanto ele representa do aumento total da arrecadação estimado com a redução do Gap Tributário.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 9: Aumento da Arrecadação do Trânsito de Mercadorias e % da Redução do Gap Tributário** | | | | | |
|  | ano 2 | ano 3 | ano 4 | Ano 5 | Ano 6 em diante |
| Redução Gap Tributário (R$ 1000) |  | 19.787 | 19.787 | 39.575 | 79.149 |
| Trânsito de Mercadorias (R$ 1000) |  | 14.511 | 14.511 | 20.315 | 29.021 |
| Trânsito como % Redução Gap |  | 73% | 73% | 51% | 37% |
| Fonte: Cálculos do autor baseados na arrecadação de transito em 2016 (SEFAZ-MA 2016-2) e ganhos de arrecadação em Goiás (SEFAZ-GO). | | | | | |

### B.2. Redução de custos para o contribuinte para cumprir suas obrigações tributárias

* 1. O Brasil ocupa uma das piores posições (181 em 190) em tempo necessário para o contribuinte cumprir com suas obrigações tributárias, segundo o Doing Business. Embora os dados se refiram apenas ao Rio de Janeiro e São Paulo, a situação não é diferente para o resto do país. A edição de 2017 do Doing Business registra que uma empresa, em média, gasta 2038 horas anualmente para cumprir suas obrigações tributárias. Para o ICMS, este tempo é de 1189 horas anualmente.
  2. A implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED)[[10]](#footnote-10), parte do PROFISCO I, representou um avanço na direção de melhorar as condições para o contribuinte cumprir suas obrigações tributárias, mas não eliminou todas as obrigações acessórias existentes anteriormente..
  3. No Maranhão, o contribuinte ainda tem que apresentar duas declarações acessórias além do SPED: a DIEF (Declaração de Informação Econômica Fiscal) e a GIA-ST (Guia de Informação e Apuração do ICMS de Substituição Tributária). O contribuinte usa as mesmas bases de informações para preencher o SPED, a DIEF e a GIA-ST, mas o preenchimento e transmissão requerem tempo adicional. Uma pesquisa com contadores do estado constatou que estas duas declarações acessórias demandam mensalmente entre meia hora à uma hora para preparação e envio, dependendo da complexidade da mesma.
  4. Atualmente o estado tem 19,369 firmas ativas apresentando a DIEF mensalmente. Assim, estes contribuintes gastam mensalmente entre meia e uma hora para cumprir suas obrigações tributárias relacionadas à DIEF. No ano, são mais de 116 mil horas. Similarmente, 1868 firmas são obrigadas a entregar a GIA-ST.[[11]](#footnote-11) Assumindo as mesmas condições aplicadas à DIED, estes contribuintes gastam um total de mais de 11 mil horas por ano. O custo mínimo com um profissional em contabilidade que, em geral, são os que se ocupam destas declarações acessórias fica em R$20, de acordo com o Sindicato dos Contadores do Maranhão. Assim, o custo anual para os contribuintes entregarem as duas declarações o valor de R$ 2,5 milhões.
  5. O PROFISCO II financiará ações que eliminarão a necessidade do preenchimento destas duas declarações acessórias. A Tabela 10 abaixo sintetiza as economias para o contribuinte. No entanto, nem todos os contribuintes deixaram de apresentar estas declarações ao mesmo tempo. A SEFAZ estima que um aumento gradual do número de contribuintes deixando de apresentar estas declarações a cada ano até a sua totalidade ao fim da execução do programa. Desta forma, os benefícios foram incluídos na análise C-B gradualmente, começando no terceiro ano e chegando ao total dos contribuintes no ano final de execução.

|  |  |
| --- | --- |
| **Tabela 10: Eliminação DIEF e GIA-ST** | |
| Número declarações DIEF | 19.369 |
| Número declarações GIA-ST | 1.868 |
| Total Declarações | 21.237 |
| tempo por declaração em horas | 0,5 |
| total horas mês | 10.619 |
| horas ano | 127.422 |
| preço hora | R$ 20,00 |
| total ano | R$ 2.548.440 |
| Fonte: Cálculos do autor baseados em informações da SEFAZ-MA para número de declarações anuais e Sindicato dos Contabilistas MA para tempo de elaboração de declarações e custo de hora trabalhada. | |

* 1. Esta é apenas uma das ações que trará economia para o contribuinte. O Programa também financiará ações que resultarão na disponibilização online de várias transações que atualmente são apenas presenciais, economizando para o contribuinte tempo de deslocamento (ida e volta) até à SEFAZ, tempo de espera e tempo de atendimento.

### B.3. Redução de custos para o Estado do Maranhão na sua gestão fiscal

* 1. O atual sistema de ajuizamento das execuções fiscais prejudica a celeridade na interposição das ações fiscais em razão da necessidade de preenchimento manual, pelo procurador do estado, dos campos obrigatórios antes mesmo da inclusão da própria petição, tais como o cadastro de processo com a indicação da vara judicial e a classe processual; inserção da matéria e código da ação respectiva; nome das partes – exequente e executado com os respectivos CPFs, CNPJs e endereços; indicação de características do processo tais como a solicitação de justiça gratuita ou não, se há pedido de liminar, o valor da causa, se há sigilo processual e prioridade na tramitação. Este processo também demanda uma grande quantidade de horas trabalhadas por outros servidores da Procuradoria Geral do Estado (PGE) em apoio aos procuradores.
  2. Como a inclusão destes dados é feita de forma individual, ou seja, a cada Certidão da Dívida Ativa a ser ajuizada, o resultado é um acúmulo de créditos não ajuizados que prejudicam a arrecadação do Estado pela demora na cobrança. Restam 40.880 Certidões de Dívida Ativa pendentes de ajuizamento, com uma média de entrada de 4.395 processos a cada ano.
  3. O PROFISCO II financiará a automatização de grande parte destes processos, eliminando muito do trabalho manual atualmente realizado por servidores. A Tabela 11 mostra as estimativas de tempo requerido dos servidores para realizar os processos antes e depois da automatização. A economia de custos com a automatização dos processos da PGE (R$ 1,3 milhão anual) começa no terceiro ano de execução.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 11: Custo com Pessoal dos Processos da PGE** | | | | | | | |
| Funções | Número Pessoal | Salário Médio | Valor Hora | Horas Mensais | Custo Mensal | Custo Anual | Economia |
| **Atividades não Judiciais** | | | | | | | |
| Básica | 5 | 1.181,66 | 7,39 | 68 | 2.511 | 30.132 | 15.066 |
| Média | 6 | 3.783,33 | 23,65 | 53,3 | 7.567 | 90.800 | 45.400 |
| Sub Total |  |  |  |  | 10.078 | 120.932 | 60.466 |
| **Atividades Judiciais** | | | | | | | |
| Procurador | 8 | 26.490,50 | 220,75 | 120 | 211.924 | 2.543.088 | 1.271.544 |
| **CUSTOS PESSOAL** | | | |  | 222.002 | 2.664.020 | 1.332.010 |
| Fonte: Procuradoria Geral do Estado do Maranhão (2017) – Relatório do Departamento de Recursos Humanos. | | | | | | | |

* 1. A Tabela 12 sumariza os benefícios estimados para os produtos incluídos na análise C-B para os 10 anos que a análise cobre, em R$ 1000 e US$ 1000.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 12: Cálculos dos Benefícios do Programa - MA (em R$ 1000 e US$ 1000)** | | | | | | | | | | | |
| **Em R$ 1000** | | | | | | | | | | | |
|  | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 | Ano 6 | Ano 7 | Ano 8 | Ano 9 | Ano 10 | Total |
| Aumento de Arrecadação ICMS | - | - | 19.787 | 19.787 | 39.575 | 79.149 | 79.149 | 79.149 | 79.149 | 79.149 | 474.896 |
| Eliminação da DIEF e GIA-ST | - | - | 849 | 1.699 | 2.548 | 2.548 | 2.548 | 2.548 | 2.548 | 2.548 | 17.839 |
| Automatização Trabalho PGE |  | - | 1.332 | 1.332 | 1.332 | 1.332 | 1.332 | 1.332 | 1.332 | 1.332 | 10.656 |
|  | - | - | - | - | - |  |  |  |  |  | - |
| Total | - | - | 21.969 | 22.818 | 43.455 | 83.030 | 83.030 | 83.030 | 83.030 | 83.030 | 503.392 |
| **Em US$1000** | | | | | | | | | | | |
|  | Ano 1 | Ano 2 | Ano 3 | Ano 4 | Ano 5 | Ano 6 | Ano 7 | Ano 8 | Ano 9 | Ano 10 | Total |
| Aumento de Arrecadação ICMS | - | - | 5.996 | 5.996 | 11.992 | 23.985 | 23.985 | 23.985 | 23.985 | 23.985 | 143.908 |
| Eliminação da DIEF e GIA-ST | - | - | 257 | 515 | 772 | 772 | 772 | 772 | 772 | 772 | 5.406 |
| Automatização Trabalho PGE | - | - | 404 | 404 | 404 | 404 | 404 | 404 | 404 | 404 | 3.229 |
| 0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Total | - | - | 6.657 | 6.915 | 13.168 | 25.161 | 25.161 | 25.161 | 25.161 | 25.161 | 152.543 |
| Fonte: Cálculos do autor baseados nos benefícios estimados para o projeto. | | | | | | | | | | | |

# Resultado da Análise Custo-Benefício

* 1. A análise C-B mostra que, no horizonte de 10 anos, usando todos os custos e os benefícios estimados para cinco produtos, o PROFISCO II tem uma taxa interna de retorno bastante sólida. A Tabela 13 mostra que, no Cenário 1 (básico), usando os resultados descritos acima e uma taxa de desconto de 12%, o programa obtém uma taxa interna de retorno (TIR) de 33,8% e um valor presente líquido (VPL) de US$ 32,6 milhões. O fluxo financeiro anual (Benefícios – Custos) passa a ser positivo no quinto ano do programa e, no acumulado, passa a ser positivo no sétimo ano do programa, ou seja, já com retorno positivo para o programa como um todo.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 13: Cenário Básico da Análise Custo-Benefício (em US$1000)** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|  | ano 1 | ano 2 | ano 3 | ano 4 | | | | | ano 5 | | | ano 6 | ano 7 | ano 8 | ano 9 | ano 10 | Total |
| Custos totais | -4.554 | -8.485 | -9.606 | -13.504 | | | | | -12.004 | | | -4.142 | - 4.103 | - 4.064 | - 4.024 | - 3.806 | - 68.292 |
| Benefícios | - | - | 6.657 | 6.915 | | | | | 13.168 | | | 25.161 | 25.161 | 25.161 | 25.161 | 25.161 | 152.543 |
| Fluxo | -4.554 | - 8.485 | - 2.949 | - 6.589 | | | | | 1.164 | | | 21.018 | 21.058 | 21.097 | 21.136 | 21.355 | 84.251 |
| Valor Presente Líquido | | | 32.563 |  | |  | |  | | |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | 33,8% | | |  |  | |  | | |  | |  |  |  |  |  |  |
| Fonte: Cálculos do autor para o Cenário Básico da Análise Custo-Benefício. | | | | | | | | | | | | | | | | | |

# Análise de Sensibilidade

* 1. Toda análise C-B ex-ante está associada a riscos de diferentes tipos. Neste case específico, os riscos estão relacionados a benefícios menores do que esperados e uma possível desvalorização do Real, visto que os benefícios serão obtidos nesta moeda enquanto os custos são fixos em dólares. Uma análise de sensibilidade mudando alguns parâmetros usados no cenário básico pode melhor contextualizar estes riscos.
  2. Três diferentes cenários foram desenhados: uma desvalorização do Real, uma redução de benefícios e um cenário que mistura desvalorização e redução de benefícios. Todos os cenários usam uma taxa de desconto de 12%.
  3. **Cenário 2: Desvalorização de 25% do Real.** Como os custos, exceto manutenção, são fixos em dólares e os benefícios são aferidos em Reais, uma desvalorização do Real implica em uma redução dos benefícios medidos em dólares. No cenário básico, os benefícios são estimados em Reais para todos os dez anos da análise e são transformados em dólares usando a taxa de câmbio projetada para 2018 (R$3,3 = US$1), Pesquisa Focus do Banco Central setembro de 2017). Assim, a taxa de câmbio estimada é aplicada no período inteiro.
  4. Assumindo uma desvalorização real de 25% do Real (R$ 4,125 = US$1)[[12]](#footnote-12), a Tabela 14 mostra que a TIR cai para 25,5%, o VPL para quase US$ 19,6 milhões, o fluxo passa a ser positivo no sexto ano e o acumulado no sétimo. Mesmo com um choque extremo que levasse a uma desvalorização do Real de 90%, a TIR continuaria sólida em 12%.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 14: Cenário 2 - Análise Custo-Benefício - Desvalorização do Real em 25% Em US$ 1000)** | | | | | | | | | | | |
|  | ano 1 | ano 2 | ano 3 | ano 4 | ano 5 | ano 6 | ano 7 | ano 8 | ano 9 | ano 10 | Total |
| Custos totais | -4.554 | -8.424 | - 9.348 | -13.049 | -11.427 | -3.463 | -3.424 | -3.385 | -3.345 | -3.163 | -63.583 |
| Benefícios | - | - | 5.326 | 5.532 | 10.535 | 20.128 | 20.128 | 20.128 | 20.128 | 20.128 | 122.034 |
| Fluxo | -4.554 | -8.424 | -4.022 | - 7.518 | - 892 | 16.665 | 16.704 | 16.744 | 16.783 | 16.966 | 58.452 |
| Valor Presente Líquido | | | 19.636 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | | | 25,5% |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fonte: Cálculos do autor para o Cenário com desvalorização do Real em 25%. | | | | | | | | | | | |

* 1. **Cenário 3: Redução de Benefícios**. A redução do Gap Tributário representa, no cenário básico, 94% do total dos benefícios medidos, o que não é surpresa em projetos fiscais, onde os maiores ganhos resultam de produtos tributários. No cenário básico assumiu-se uma redução do Gap Tributário, bastante conservadora, de não redução nos dois primeiros anos da execução enquanto as ações do programa estão começando a ser implantadas; 0,25% nos terceiro e quarto anos, 0,5% no quinto anos e 1% do sexto ano em diante da avaliação. Em outras palavras, o Gap Tributário reduziria do nível atual de 27,8% para 27,8% ao fim do programa. No cenário 3, assume-se uma redução dos benefícios de arrecadação fiscal em 30%, como mostra a Tabela 15 no quadro abaixo. Neste cenário, ao final do programa, a redução anual do Gap Tributário é de apenas 0,7%. Com todas as ações que serão implantadas na área tributária, esta é uma hipótese extremamente conservadora.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 15: Redução do Gap Tributário em % e em R$ 1000** | | | | | | | |
|  | anos 1 e 2 | ano 3 | ano 4 | Ano 5 | Ano 6 em diante | Inicio do Programa | Fim do Programa |
| Cenário Básico |  | 0,25% | 0,25% | 0,50% | 1% | 27,80% | 26,80% |
| Em (R$ 1000) |  | 19.787 | 19.787 | 39.575 | 79.179 | 2.197.309 | 2.118.159 |
| Cenários 3 e 4 |  | 0,175% | 0,175% | 0,35% | 0,7% | 27,80% | 27,10% |
| Em (R$ 1000) |  | 13.851 | 13.851 | 27.702 | 55.404 | 2.197.309 | 2.141.905 |
| Fonte: Cálculos do autor para diferentes parâmetros de redução do Gap Tributário. | | | | | | | |

* 1. Neste cenário, de uma menor redução do Gap Tributário, a Tabela 16 mostra que a TIR passa para 19%, o VPL reduz para US$ 10,8 milhões, o fluxo se torna positivo no sexto ano, mas o fluxo acumulado (retorno) só fica positivo a partir do oitavo ano.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 16: Cenário 3 - Análise Custo-Benefício - Redução de Benefícios (Em US$ 1000)** | | | | | | | | | | | |
|  | ano 1 | ano 2 | ano 3 | ano 4 | ano 5 | ano 6 | ano 7 | ano 8 | ano 9 | ano 10 | Total |
| Custos totais | -4.554 | -8.485 | -9.606 | -13.504 | -12.004 | -4.142 | -4.103 | -4.064 | -4.024 | -3.806 | -68.292 |
| Benefícios | - | - | 4.858 | 5.116 | 9.571 | 17.965 | 17.965 | 17.965 | 17.965 | 17.965 | 109.371 |
| Fluxo | -4.554 | -8.485 | -4.748 | -8.388 | -2.433 | 13.823 | 13.862 | 13.902 | 13.941 | 14.159 | 41.079 |
| Valor Presente Líquido | | | 10.813 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | | | 19,0% |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Fonte: Cálculos do autor para o Cenário 3 com uma redução menor do Gap Tributário resultando em menor aumento de arrecadação adicional do ICMS. | | | | | | | | | | | |

* 1. **Cenário 4: Desvalorização e Redução de Benefícios**. Este cenário assume uma desvalorização do Real em 25% e a redução do Gap Tributário em 0,7% ao final do programa. A Tabela 17 mostra que neste caso a TIR passa para 12%, o VPL cai para um pouco mais de US$ 2 milhões, o fluxo anual passa a ser positivo no sexto ano, e o acumulado no ano oito. Mesmo neste cenário extremamente pessimista, o programa ainda tem uma taxa interna de retorno aceitável.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabela 17: Cenário 4 - Análise Custo-Benefício - Desvalorização e Redução de Benefícios** | | | | | | | | | | | |
|  | ano 1 | ano 2 | ano 3 | ano 4 | ano 5 | ano 6 | ano 7 | ano 8 | ano 9 | ano 10 | Total |
| Custos totais | -4.554 | -8.424 | -9.348 | -13.049 | -11.427 | -3.463 | -3.424 | -3.385 | -3.345 | -3.163 | -63.583 |
| Benefícios | 0 | 0 | 3.887 | 4.093 | 7.656 | 14.372 | 14.372 | 14.372 | 14.372 | 14.372 | 87.496 |
| Fluxo | -4.554 | -8.424 | -5.461 | -8.957 | -3.770 | 10.909 | 10.948 | 10.987 | 11.027 | 11.209 | 23.914 |
| Valor Presente Líquido | | | 2.236 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | | | 12% |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Fonte: Cálculos do autor para um cenário misto de desvalorização do Real e aumento menor de arrecadação.** | | | | | | | | | | | |
|  | | | | | | | | | | | |

# Conclusões

* 1. O PROFISCO II para o Estado do Maranhão está desenhado para atuar nas áreas de gestão fazendária e transparência fiscal; administração tributária e contencioso fiscal; e administração financeira e gasto público. O programa conta com um financiamento de US$ 35 milhões de financiamento BID e US$ 3,9 milhões de contrapartida local.
  2. A análise C-B incluiu alguns produtos do programa. Os critérios para a escolha destes produtos foram principalmente a representatividade deles para a arrecadação fiscal, o impacto para o contribuinte e para a eficiência da administração fiscal e a disponibilidade de dados consistentes para se realizar a análise. Na arrecadação fiscal, produtos relacionados à inteligência fiscal, gestão da dívida ativa, cobrança, contencioso fiscal, modernização de postos fiscais, melhoria e ampliação de monitoramento móvel do trânsito de mercadorias, melhoria da gestão do ICMS dobre as importações internacionais, entre outros, gerarão aumento de arrecadação. No entanto, se optou por adotar hipóteses fortemente conservadoras com relação à redução do Gap Tributário resultantes das ações descritas. Outros subprodutos de integração de sistemas e redesenho de processos irão melhorar o ambiente de negócios com economia de tempo e custos para o contribuinte cumprir com suas obrigações tributárias.
  3. A tabela 18 abaixo sumariza os quatro cenários da análise de sensibilidade. Lembrando que a análise apenas focou em casos de deterioração do cenário básico. Como mencionado acima, as hipóteses do cenário básico são substancialmente conservadoras, especialmente para o percentual de redução do Gap Tributário. A probabilidade de um retorno maior do que o cenário básico é alta.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabela 18: Sumário da Análise de Sensibilidade da Análise Custo-Benefício** | | |
|  | TIR | VPL (US$) |
| Básico | 33,8% | 32.563.427 |
| Desvalorização | 25,5% | 19.635.999 |
| Redução benefícios | 19,0% | 10.813.005 |
| Duplo | 12,0% | 2.235.661 |
| Fonte: Cálculos do autor para os diferentes cenários da avaliação C-B. | | |

**Referencias**

Amaral, G. L.; Olenike, J. E.; Amaral, L. M. F. “Carga tributária brasileira 2012”. Curitiba: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação -IBPT, 2013 (Nota Técnica).

Banco Mundial. Doing Business in Brazil, measuring business regulations. 2017. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil>

Comissão Europeia (2003) - Guía del análisis costos-beneficios de los proyectos de inversión” de la Comisión Europea.

Link: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_es.pdf>

IBGE (2016) – Contas Regionais do Brasil link: ttps://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2014/default\_xls.shtm

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2017) – Dados de Importação por Unidade da Federação. Link: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-unidades-da-federacao>

Receita Federal (2015) - Estudo sobre a balança das operações interestaduais. Nota Técnica da Receita Federal do Brasil, Ministério da Fazenda. Brasília, 24 de fevereiro de 2015

Secretaria do Tesouro Nacional (2017). Boletim de Finanças subnacionais 2016. Agosto de 2017.

SEFAZ-MA (2016-1) – Metodologia de Estimativa do Gap Tributário baseada em estudos da Escola de Administração Fazendária.

SEFAZ-MA (2016-2) - Relatórios Fiscais da SEFAZ/MA para a arrecadação da área de trânsito de mercadorias para 2016. Secretaria de Estado Da Fazenda, Estado do Maranhão, Dezembro de 2016.

SEFAZ-GO 2016/17 – Relatórios Fiscais semestrais de Arrecadação do Trânsito dos primeiros semestres de 2016 e 2017. Estado de Goiás.

SEFAZ-MA (2016-3) – Relatórios Fiscais da SEFAZ/MA para o ano de 2016, baseado no Cadastro Geral de Firmas Ativas no Estado. Secretaria de Estado Da Fazenda, Estado do Maranhão, Dezembro de 2016.

Procuradoria Geral do Estado do Maranhão (2017) – Relatório do Departamento de Recursos Humanos.

Sindicato dos Contadores do Maranhão (2016-2017) - Acordo Coletivo de Trabalho do Sindicato dos Profissionais de Contabilidade do Estado do Maranhão para 2016-2017.

1. AMARAL, G.L; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F. (IBPT) Carga Tributária Brasileira 2012. Março de 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. Em uma avaliação econômica, se os custos dos bens e serviços são afetados por fortes distorções de preços, preços sombra devem ser aplicados, pois mais adequadamente refletem os custos sociais de oportunidade dos recursos. Por exemplo, quando os preços reais dos bens e serviços utilizados no projeto estão distorcidos devido a deficiências do mercado ou os salários não guardam relação com a produtividade da mão de obra. Ver Comissão Europeia (2003), “Guía del análisis costes-beneficios de los proyectos de inversión” de la Comisión Europea. [↑](#footnote-ref-2)
3. A opção por registrar os custos em dólares e os benefícios em reais é baseada na realidade do projeto. A dívida adquirida pelo Estado é em uma moeda e os benefícios auferidos em outra, o que ocasiona um risco cambial que é tratado na análise de sensibilidade do impacto financeiro do projeto. [↑](#footnote-ref-3)
4. As aquisições de bens para o projeto se darão por processos licitatórios que mitigam a possibilidade de formação de carteis e garantem a competitividade aproximando os preços de mercado dos custos sociais de oportunidade dos mesmos. Com relação aos impostos, parte deles são federais e representam custos de oportunidade para o Maranhão e não devem ser retirados como seriam se utilizados preços sombra, os bens importados de outros estados da federação, parte dos impostos retornam aos estados de origem e representam verdadeiros custos de oportunidade para o Maranhão. Assim, os preços de mercado são os mesmos ou muito próximos dos custos sociais de oportunidade. Os custos de serviços de consultoria também são similares. Estes são serviços de alta qualidade, de mão de obra altamente qualificada e seus preços de mercado são os mesmos ou muito próximos dos custos sociais de oportunidade. O mesmo se aplica aos custos de manutenção. [↑](#footnote-ref-4)
5. O PIB tributável inclui apenas os setores sujeitos à tributação pelo ICMS. [↑](#footnote-ref-5)
6. Em 2013, usando a metodologia descrita, a estimativa do ICMS Potencial Líquido para o Maranhão foi de R$ 6 bilhões. Neste ano a arrecadação do ICMS foi de R$ 4,3 bilhões, resultando em um Gap Tributário de R$ 1,7 bilhões, que representava 27,8% do ICMS Potencial Líquido. [↑](#footnote-ref-6)
7. Um estudo publicado este ano pela OECD, “Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud”, provê exemplos de sucesso em diversos países com o uso de tecnologia no cambate à evasão e fraude fiscais. <https://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf>. [↑](#footnote-ref-7)
8. Se o Gap Tributário como percentual do PIB em 2016 fosse o mesmo de 2013 (2,5%), a redução de 1% do Gap representaria 0,09% do PIB. Se, por exemplo, o aumento da arrecadação do ICMS fosse de 1% do PIB, o Gap cairia em 11,3 pontos, de 27,8% para 16,5%. [↑](#footnote-ref-8)
9. Fonte: SEFAZ-MA (2016-2) [↑](#footnote-ref-9)
10. Sistema digital que permite o envio eletrônico dos livros e documentos contábeis e fiscais das empresas de forma integrada aos três níveis de governo. Proporciona ao fisco informação em tempo real e maior efetividade no controle fiscal e ao contribuinte racionalização no cumprimento das obrigações tributárias. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fonte: SEFAZ-MA (2016-3) [↑](#footnote-ref-11)
12. Previsões de taxas de câmbio são difíceis de realizar para períodos mais longos, visto que muitas variáveis influenciam as mesmas. Por exemplo, em 2003, a taxa de câmbio chegou a R$ 3,07 por dólar, maior valor desde a adoção do Real. A valorização do Real resultou em uma taxa de R$ 1,67 em 2011, uma valorização de cerca de 50%. Os problemas econômicos e políticos a partir de 2012 resultaram em uma desvalorização da moeda em mais de 100%, sendo 42% apenas em 2015, ano do impeachment, chegando a R$ 3,48 em 2016. Este ano, a moeda voltou a se valorizar em mais de 8% até o inicio de outubro, alcançando R$ 3, 18. Assim, a adoção de uma de uma desvalorização real de 25% tem o objetivo de criar uma referência para medir o impacto de uma desvalorização na taxa interna de retorno do projeto. [↑](#footnote-ref-12)