|  |
| --- |
| **DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO** |
| **Gobierno del Estado de Ceará** |
| **Proyecto de Modernización de la Gestión Fiscal del Estado de Ceará (PROFISCO/II CE)**  **BR-L1502** |
|  |
| **Evaluación ECONÓMICA Ex-ante** |
|  |

|  |
| --- |
| El presente documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Ricardo Gazel (Consultor) en cooperación con José Tostes, Andrés Muñoz y Cristina Mac Dowel (FMM/CBR). |

1. Resumen Ejecutivo
   1. El Estado de Ceará está desarrollando, juntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Modernización de la Gestión Fiscal del Estado de Ceará (PROFISCO II CE BR-L5102). El objetivo del programa es contribuir a la sostenibilidad fiscal del Estado por medio de la modernización de la gestión fiscal, administración tributaria y gestión del gasto público, posibilitando la prestación de mejores servicios públicos a sus ciudadanos. La inversión total del programa será de US$77 millones, de los cuales US$ 70 millones corresponden a financiamiento BID y US$ 7 millones a la contrapartida.
   2. Este análisis Costo-Beneficio (C-B) considera los costos y beneficios financieros para el Gobierno del Estado de Ceará, así como las economías para el contribuyente, provenientes de la modernización de la gestión fiscal, cuyo resultado será un tiempo menor para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Además del aumento de recaudación, también son consideradas algunas economías para el gobierno mediante la adopción de soluciones que automaticen procesos que son realizados manualmente e integren sistemas, eliminando trabajos duplicados.
   3. El horizonte temporal es de diez años a partir del inicio de la ejecución del programa. De esta manera, el análisis va del año 1 al año 10, que correspondería, aproximadamente, a los años 2018 y 2027, respectivamente.
   4. Fueron incluidos los costos de financiamiento del programa, de contrapartida por el Estado de Ceará; costos financieros de tasa de crédito para valores no desembolsados e intereses para valores además de costos de mantenimiento de sistemas después de implantados y durante todo el período de la evaluación.
   5. Los beneficios fueron distribuidos en tres áreas específicas: Aumento de recaudación tributaria; Reducción de costos (tiempo) para que el contribuyente cumpla sus obligaciones tributarias; y Reducción de costos para el gobierno de Ceará en su gestión fiscal.
   6. El PROFISCO II CE incluye tres grandes áreas de actuación que incluyen 17 productos, por su parte, divididos en 66 subproductos. Casi todos los productos generarán aumento de ingresos, economía para el contribuyente o reducción de gastos para el gobierno. Para el análisis C-B fueron seleccionados apenas cinco subproductos que caracterizan bien estos potenciales beneficios y que cuentan con disponibilidad de datos para identificarlos y cuantificarlos adecuadamente.
   7. En el área de aumento de la recaudación, fue escogido para el análisis C-B, el Subproducto **2.3.2: Nuevo sistema de control electrónico de operaciones fiscales al menudeo - Implantación de los Módulo Fiscales electrónicos (MF-e)**, que substituirá la actual herramienta de emisión de cupón fiscal (ECF) que es frágil, basada en papel y vulnerable a la evasión fiscal.
   8. La nueva herramienta del Módulo Fiscal Electrónico (MF-e) restringe sustancialmente el potencial de retención. Ella no puede ser abierta, tiene un software interno de la Secretaría de Hacienda (SEFAZ), posee GPS lo que no permite que sea usada en otros establecimientos, inclusive en otros estados, tal como sucede con ECFs, y permite el monitoreo a distancia en tiempo real. La substitución del ECF por el MF-e será hecha priorizando los sectores con mayor probabilidad de evasión, tales como combustibles y confección.
   9. AMARAL, OLENIKE, AMARAL & STEINBRUCH (2009) estimaron un nivel de evasión del 27,6% en la recaudación del ICMS, el mismo valor de una media linear de estimaciones para el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 14 países de América Latina. Este estudio, sin embargo, no estuvo destinado apenas al sector minorista, sino a todos los sectores y a todo el país.
   10. Para este análisis de C-B, un ejercicio similar fue realizado para el Estado de Ceará, utilizando datos de 1.750 fiscalizaciones en firmas del sector minorista entre 2014 y 2016. El valor no declarado representó el 23,7% del total declarado; menor, pero próximo del valor encontrado en el estudio mencionado anteriormente para Brasil y para el IVA en 14 países de América Latina.
   11. Sin embargo, aplicar el índice de evasión fiscal calculado a partir de fiscalizaciones para el universo del sector posiblemente estaría sobreestimando el total de evasión fiscal. Se optó por un enfoque bastante conservador, adoptando la hipótesis de que el universo del sector minorista registra un porcentaje de evasión equivalente a la mitad verificada entre las firmas que fueron objeto de auditoría, el 11,8% del valor declarado del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS).
   12. Mediante la implantación del MF-e se espera cerrar dramáticamente las brechas de evasión, pero no se puede afirmar que ellas serán totalmente eliminadas. Nuevamente, para hacer una estimación de beneficios radicalmente conservadora se optó por asumir que el uso del MF-e reducirá apenas el 50% del fraude en el sector. De esta forma, la recaudación de ICMS aumentaría un 5,9% anualmente cuando los 50 mil contribuyentes activos estén utilizando el MF-e.
   13. Para el área de reducción de costos para el contribuyente, fue incluido en el análisis C-B el **Producto 2.6- Proceso de atención automatizado**. En Ceará también existen 113 diferentes transacciones que demandan la presencia física del contribuyente para realizarlas. Estas transacciones presenciales representan un costo para el contribuyente, incluyendo el tiempo de desplazamiento, tiempo de espera para ser atendido y tiempo de atención.
   14. El PROFISCO II CE colocará a disposición online 58 de estos 113 servicios que actualmente son apenas presenciales. Apenas en los primeros seis meses de 2017 fueron un total de 190.781 atendimientos, incluyendo 147.241 de los servicios que serán colocados a disposición online.
   15. Utilizando las estadísticas más recientes de tiempos medios de espera y atención por servicio recogidas por la SEFAZ y asumiendo conservadoramente una hora de desplazamiento para que el contribuyente salga de su local de trabajo, vaya a la SEFAZ y vuelva a su local de trabajo, se concluye que los contribuyentes gastan casi 290 mil horas para realizar estas transacciones presenciales, incluyendo casi 230 mil horas en las transacciones que el PROFISCO II CE colocará a disposición online. Anualmente, estas horas corresponden a 133 trabajadores en tiempo integral apenas para realizar estas transacciones, incluyendo 105 para los servicios que serán colocados a disposición online durante los próximos años.
   16. Para fijación de precios del costo de las transacciones descriptas anteriormente, se utilizó como base el menor salario para un profesional de contabilidad establecido por el Convenio Colectivo entre el Sindicato de los Contables en el Estado de Ceará y Sindicato de las Empresas de Servicios Contables de Ceará para 2016/2017. Los cálculos indican una economía anual de aproximadamente R$2,5 millones para los contribuyentes.
   17. Para el área de reducción de costos para el gobierno de Ceará, cuatro subproductos fueron incluidos en el análisis C-B: **Subproducto 1.3.4: Análisis, elaboración de modelos y automatización de los procesos de RH; Subproducto 2.5.1: Implantación del Proceso Administrativo Tributario Electrónico (PAT-e); Producto 2.6- Proceso de atención automatizada; y Subproducto 3.2.8 Análisis, elaboración de modelos y automatización de la conciliación bancaria.**
   18. Fueron utilizados datos actuales de la SEFAZ para determinar las horas gastadas en estos procedimientos manuales y cuánto se economizará mediante la implantación e integración de los nuevos sistemas, así como los salarios y beneficios de los servidores involucrados en estas funciones.
   19. El Escenario 1 (básico) del análisis C-B, utilizando los resultados anteriormente descritos, estima una tasa interna de retorno **(TIR) del 30,3%** y un valor presente neto **(VPL) de más de US$ 50 millones**. El flujo financiero anual (Beneficios – Costes) pasa a ser positivo ya en el tercero año del programa y, acumulativamente, pasa a ser positivo en el sexto año del programa, o sea, ya con retorno positivo para el conjunto del programa.
   20. El Análisis de Sensibilidad para el escenario básico incluye tres escenarios diferentes: una desvalorización del Real, una reducción de beneficios y un escenario que mezcla desvalorización y reducción de beneficios. El siguiente cuadro resume los cuatro escenarios del análisis de sensibilidad.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Cuadro 1. Índice del análisis de Sensibilidad del Análisis Costo-Beneficio** | | |
|  | **TIR** | **VPL** |
| Básico | 30,3% | $ 50.564.279,82 |
| Desvalorización | 26,2% | $ 39.575.986,42 |
| Reducción beneficios | 16,8% | $ 15.685.589,72 |
| Doble | 13,1% | $ 7.096.377,49 |

* 1. El análisis C-B incluyó apenas cinco subproductos del programa. Los criterios para la selección de estos subproductos fueron principalmente su representatividad para la recaudación fiscal, el impacto para el contribuyente y para la eficiencia de la administración fiscal y la disponibilidad de datos consistentes para llevar a cabo el análisis. Otros subproductos relacionados con la inteligencia fiscal, gestión de la deuda activa, contencioso fiscal, entre otros, generarán aumento de recaudación. Otros subproductos de integración de sistemas y rediseño de procesos mejorarán el ambiente de negocios con economía de tiempo y costos para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias.
  2. Es importante observar que el análisis de sensibilidad colocó su foco apenas en casos de deterioro del escenario básico. Las hipótesis del escenario básico son sustancialmente conservadoras, especialmente para la tasa de evasión del sector minorista. La probabilidad de un retorno mayor que el del escenario básico es alta.

1. El Estado de Ceará
   1. El Censo de 2010 coloca al Estado de Ceará como el octavo estado más populoso de Brasil con 8,45 millones de habitantes, representando al 4,4% de la población brasileña.[[1]](#footnote-1) Este estado registró la décimo quinta mayor tasa de crecimiento poblacional del país entre 2000 y 2010 por encima de la media brasileña del 12,5% para ese período (Gráfica 1).
   2. Con una extensión territorial de 148,9 mil km2, Rio Grande do Sul es el noveno estado en lo que se refiere a la dimensión, representando al 1,74% del territorio nacional, con una densidad demográfica de poco menos de 56,76 habitantes por km2, casi el doble de la densidad demográfica brasileña de 22,4 habitantes por km2. Acompañando la tendencia brasileña, el estado de Ceará registró altos niveles de urbanización durante los últimos 50 años. La población urbana pasó del 34% del total en 1960 al 75% en 2010.
   3. Los indicadores sociales de dicho Estado en 2010 estaban por encima de la media brasileña - por ejemplo, aproximadamente el 14,69% de la población estaba por debajo de la línea de extrema pobreza (la media brasileña es del 6,6%)[[2]](#footnote-2). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2010 era de 0,682 en Ceará, por debajo del índice de 0,727 para Brasil. La tasa de analfabetismo de personas con 15 años o más en el Estado, en 2015, fue del 17,3%, sustancialmente más alta que la media brasileña que era del 8,0%[[3]](#footnote-3).
2. La Situación Económica
   1. Ceará, tenía la decimosegunda economía de Brasil, contribuyendo con el 2,2% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional[[4]](#footnote-4). La economía de Ceará creció proporcionalmente más que la brasileña, haciendo que la participación relativa del Estado en el PIB nacional aumentase del 1,84% en 2004 al 2,18% en 2014.
   2. De acuerdo con el Instituido de Investigación Estratégica y Económica de Ceará (IPECE), la economía del estado sintió la crisis económica brasileña, registrando un descenso real del PIB del 3,5% en 2015, un poco mejor que Brasil, que registró contracción del 3,7%. En 2016 la crisis se intensificó en el Estado y el IPECE estima un descenso del 5,3% del PIB mientras que la economía brasileña se contrajo un 3,6%.
   3. La Tabla 1 demuestra que, en 2014, el sector de servicios representaba la mayor parte de la economía del Estado, casi el 76% del PIB, por encima de la media brasileña del 71,2%, seguido de la industria (19,2%), por debajo de la media brasileña del 23,8% y con la agricultura contando con el 5,2%, prácticamente la misma media nacional del 5%. Una gran diferencia es la participación de la administración pública que, en Ceará, representa al 22,7% del PIB del Estado, muy por encima de la media nacional del 16,4%. El comercio también tiene una mayor participación en la economía de Ceará (16,3%) comparado con el conjunto de Brasil (13,6%)

**Cuadro 2. Participación de las actividades económicas en un valor adicionado nominal. Ceará**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades económicas** | **Participación en el valor adicionado nominal (%)** | | | | | | | | | | | | |
| **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| **Total** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| **Agropecuaria** | **7,5** | **8,9** | **7,7** | **6,9** | **7,9** | **6,6** | **7,7** | **6,0** | **5,1** | **6,5** | **4,7** | **5,1** | **5,2** |
| **Industria** | **22,6** | **21,3** | **23,2** | **21,5** | **21,8** | **21,5** | **21,6** | **22,2** | **21,9** | **21,3** | **21,2** | **20,4** | **19,2** |
| **Industrias extractivistas** | **0,8** | **0,9** | **0,9** | **0,9** | **1,0** | **0,8** | **0,8** | **0,5** | **0,5** | **0,5** | **0,6** | **0,6** | **0,5** |
| **Industrias de Transformación** | **12,8** | **13,0** | **13,8** | **12,7** | **12,7** | **12,6** | **13,0** | **12,7** | **11,3** | **10,4** | **9,8** | **10,4** | **9,2** |
| **Electricidad y gas, agua, alcantarillado, gestión de residuos y descontaminación** | **1,8** | **2,4** | **3,0** | **2,9** | **3,0** | **2,8** | **2,8** | **3,2** | **3,3** | **3,1** | **2,9** | **2,1** | **2,3** |
| **Construcción** | **7,2** | **5,1** | **5,5** | **4,9** | **5,1** | **5,3** | **5,0** | **5,9** | **6,8** | **7,2** | **7,9** | **7,3** | **7,1** |
| **Servicios** | **69,8** | **69,8** | **69,1** | **71,7** | **70,3** | **71,9** | **70,8** | **71,8** | **73,0** | **72,2** | **74,1** | **74,5** | **75,6** |
| **Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas** | **10,8** | **11,6** | **11,5** | **12,9** | **13,2** | **13,9** | **15,0** | **14,6** | **16,3** | **15,8** | **16,2** | **15,7** | **16,3** |
| **Transporte, almacenamiento y Correos** | **3,2** | **3,2** | **3,3** | **3,1** | **3,0** | **3,2** | **3,0** | **3,6** | **3,3** | **3,2** | **3,4** | **3,5** | **3,0** |
| **Alojamiento y alimentación** | **2,3** | **2,7** | **2,2** | **2,4** | **2,5** | **3,0** | **2,8** | **2,5** | **2,9** | **3,0** | **3,1** | **3,4** | **3,5** |
| **Información y comunicación** | **3,5** | **3,4** | **3,3** | **3,6** | **3,3** | **3,5** | **2,8** | **2,6** | **2,3** | **2,2** | **2,5** | **2,3** | **2,4** |
| **Actividades financieras, de seguros y servicios relacionados** | **5,0** | **4,6** | **3,9** | **4,0** | **3,9** | **4,0** | **3,4** | **3,4** | **3,7** | **3,7** | **4,0** | **3,7** | **3,7** |
| **Actividades Inmobiliarias** | **9,8** | **9,6** | **9,4** | **9,2** | **8,8** | **9,0** | **8,6** | **8,5** | **8,2** | **8,4** | **8,8** | **9,5** | **9,7** |
| **Servicios prestados a las empresas** | **4,8** | **5,4** | **6,4** | **6,7** | **5,2** | **5,3** | **4,8** | **5,5** | **6,8** | **7,3** | **7,1** | **7,2** | **7,6** |
| **Administración pública, educación, salud, investigación y desarrollo, defensa, seguridad social** | **23,5** | **23,1** | **21,9** | **22,5** | **23,6** | **23,5** | **24,4** | **24,8** | **23,8** | **22,9** | **22,6** | **22,9** | **22,7** |
| **Educación y salud privadas** | **2,9** | **2,8** | **3,2** | **3,4** | **3,1** | **3,1** | **2,8** | **2,7** | **2,5** | **2,7** | **3,1** | **3,1** | **3,4** |
| **Otros servicios** | **4,0** | **3,5** | **3,9** | **4,0** | **3,7** | **3,3** | **3,2** | **3,4** | **3,3** | **3,1** | **3,2** | **3,3** | **3,3** |
| **Fuente: IBGE, en alianza con los Órganos Estaduales de Estadística, Secretarías Estaduales de Gobierno y Superintendencia de la Zona Franca de Manaos - SUFRAMA.** | | | | | | | | | | | | |  |

1. La Situación Fiscal
   1. El Estado de Ceará, aunque esté en una mejor condición que muchos de los estados brasileños, ha experimentado un deterioro de su situación fiscal, tal como lo comprueba la evolución de los resultados presupuestarios y primarios en los últimos años, presentados en el siguiente gráfico. El Gráfico 2 demuestra que el resultado primario, como porcentaje del PIB estadual, que llegó al 4,6% en el 2007 viene disminuyendo desde entonces hasta registrar un pequeño déficit en 2013 deteriorándose sustancialmente en 2014 mejorando, a pesar de ser negativo en 2015 (0,7%) logrando un pequeño en 2016 (0,7%)
   2. Estos resultados derivan de que el nivel de crecimiento de los ingresos fue menor que el crecimiento de los gastos, especialmente en momento de reducción de la actividad económica que impacta inmediatamente los ingresos mientras que los gastos son sustancialmente rígidos.

|  |  |
| --- | --- |
| Resultado presupuestario | Resultado primario |

* 1. Es importante notar que o gobierno de Ceará continua dependiente de ingresos de transferencias sobre las cuales no ejerce gobernanza, aunque esta dependencia se haya reducido un poco a lo largo del tiempo. Entre 2016 y 2012, las transferencias corrientes representaron, en promedio, el 39,9% de los ingresos corrientes nominales, disminuyendo al 36,1%, en promedio, durante los último cuatro años (2013-2016). El crecimiento de los ingresos tributarios (propios) depende en gran parte del crecimiento de la recaudación del ICMS, aunque la contribución del ICMS para el total de los Ingresos Tributarios haya disminuido durante los últimos tiempos. El Gráfico 3 demuestra que, aun así, el ICMS también representa alrededor del 80% de los ingresos tributarios de Ceará, y poco menos del 40% del Ingreso Total[[5]](#footnote-5).
  2. De esta forma, el Aumento de los Ingresos Propios es fundamental para la gestión del estado, especialmente con la creciente demanda de servicios públicos en un estado con indicadores sociales que requieren mayor inversión pública.

|  |  |
| --- | --- |
| trib/corriente | icms/trib |

* 1. Gastos de inversión ha sido la variable de ajuste en los tres niveles de gobierno en los últimos años. En Ceará, los gastos de inversión que llegaron al 16% del total de los gastos en 2013, cayeron sustancialmente en los últimos años, llegando a poco más del 6% del gasto total en 2015 y a menos del 10% en 2016. Ver Gráfico 4. Además, el escaso espacio fiscal implicó el financiamiento de la inversión mediante la realización de operaciones de crédito.
  2. Para el gobierno de Ceará es fundamental aumentar la inversión. Con ese objetivo es necesario expandir sus ingresos propios, así como mejorar la calidad del gasto. El PROFISCO II CE, tal como es discutido a continuación, ataca estos dos frentes.

1. El PROFISCO II CE
   1. El Programa se divide en tres componentes, a saber:
      1. Componente I. Gestión fiscal y transparencia fiscal (US$30,4 millones). Busca perfeccionar los instrumentos de gestión, modernizar la infraestructura tecnológica y mejorar la relación con los contribuyentes: (i) metodología de análisis de riesgos institucionales y fiscales; (ii) sistemática de evaluación de proyectos fiscales; (iii) modelo de competencias para planificación de la fuerza de trabajo y capacitación; (iv) modelo de gobernanza, seguridad y gestión de datos; (v) sistema de gestión de compras, inventarios, mercaderías aprehendidas, contratos y convenios; y (vi) modernización de los canales de comunicación con la sociedad y educación fiscal.
      2. Componente II. Administración tributaria y contencioso fiscal (US$37,8 millones). Busca aumentar los ingresos propios y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias: (i) sistema de monitoreo de los contribuyentes y seguimiento y evaluación de los beneficios fiscales; (ii) procedimientos de control de las divisas estaduales; (iii) proceso tributario electrónico y de sistema de control de la deuda activa; (iv) sistema del cobro y recaudación; (v) modernización e integración del registro de contribuyentes; y (vi) simplificación de las obligaciones tributarias.
      3. Componente III. Administración Financiera y gasto público (US$7,7 millones). Busca aumentar la eficiencia de la planificación y ejecución financiera y la calidad de los gastos: (i) sistema de proyecciones y de automatización del flujo de caja; (ii) sistema de conciliación bancaria; (iii) sistema de gestión de activos y de pasivos; (iv) Modelo de Gestión de costos (v) SIAFI adecuado para la convergencia contable, integrado con los demás sistemas de gestión del Estado; (vi) sistema de gestión de la deuda pública; y (vii) modelo de gestión del ciclo de inversión pública.
   2. Resultados esperados. (i) Mejoramiento de la madurez de la gestión fiscal; (ii) incremento de la relación Ingresos Propios/PIB Estadual; y (iii) mejoramiento del resultado primario.
2. El análisis económico ex-ante
   1. El análisis económico ex-ante se circunscribe a un análisis CC-B ya que no se pretende medir los impactos del programa en las variables macroeconómicas del estado como, por ejemplo, el mercado de trabajo, inclusive porque estos impactos serían marginales. Por ejemplo, en un análisis económico más amplio no se puede considerar un aumento de la recaudación de impuestos como beneficios, ya que representaría una pérdida para el contribuyente y el saldo sería nulo o inclusive negativo si fuera considerado el efecto “deadweight loss”. De esta manera, se optó por elaborar un análisis C-B, estimando los costos y beneficios financieros ex-ante.
   2. Este análisis toma en cuenta los costos y beneficios financieros para el gobierno del Estado de Ceará, así como las economías para el contribuyente, provenientes de la modernización de la gestión fiscal, cuyo resultado será un tiempo menor para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Además del aumento de la recaudación, también son consideradas algunas economías para el gobierno mediante la adopción de soluciones que automaticen procesos que son realizados manualmente e integren sistemas, eliminando trabajos duplicados.
   3. El horizonte temporal es de diez años a partir del inicio de la ejecución del programa. De esta manera, el análisis va del año 1 al año 10, que correspondería, aproximadamente, a los años 2018 y 2027, respectivamente.
   4. Los costos incluidos son:
      1. Costo de financiamiento del programa de US$ 70 millones desembolsados en cinco años;
      2. Costo de contrapartida por el Estado de Ceará de un total de US$ 7 millones desembolsados en cinco años;
      3. Costes financieros asociados al financiamiento del programa: tasa de crédito para valores no desembolsados e intereses para valores desembolsados; y
      4. Costo de mantenimiento de sistemas después de implantados y durante todo el período de la evaluación.
   5. Los beneficios están distribuidos en tres áreas específicas:
      1. Aumento de recaudación tributaria;
      2. Reducción de costos (tiempo) para que el contribuyente cumpla sus obligaciones tributarias;
      3. Reducción de costos para el gobierno de Ceará en su gestión fiscal.
   6. Los costos, excepto los costos de mantenimiento fueron calculados en dólares. Los costos de mantenimiento y los beneficios fueron calculados en Reales y transformados en dólares utilizándose una tasa de cambio de R$3,3 = US$1[[6]](#footnote-6) .

**A. Costos**

* 1. Los costos asociados con el programa fueron calculados de la siguiente forma:
     1. Los costos de financiamiento están asignados segundo las previsiones de desembolso del Plan de Acción y de Inversión (PAI) del programa.
     2. Los costos de contrapartida también están asignados segundo las previsiones de desembolso del PAI.
     3. Los costos financieros están divididos entre intereses y tasa de crédito. La tasa de interés aplicada es la establecida por el BID para el tercer trimestre de 2017 para préstamos con el Capital Ordinario del 2,25% (tasa libor/3 meses 1,30%)+ margen de captación(0,10%) + spread del BID (0,85%). La tasa de crédito usada es la establecida por el BID para el segundo semestre de 2017 del 0,5% sobre el total no desembolsado. Se asume una financiación de 25 años con un plazo de gracia de 5 años. De esta manera los intereses son calculados sobre los valores desembolsados y a partir del sexto año es calculado sobre el valor total desembolsado menos la amortización (5% del valor del financiamiento anual). Por ejemplo, en el sexto año se aplica la tasa de interés sobre US$ 70 millones menos US$3,5 millones de amortización. En el segundo año, el valor pasa a US$70 millones menos US$ 7 millones y así por delante.
     4. Los costos de mantenimiento fueron calculados de la siguiente forma:
        1. Costes de mantenimiento inciden sobre las inversiones en bienes (24% del programa = US$ 18 millones) y sobre contratos de consultoría para desarrollo de sistemas (el 58% del programa = US$ 43,8 millones).
        2. La asignación anual de las inversiones en estas categorías de costo es hecha siguiendo los porcentajes de desembolso para el programa en su conjunto.
        3. La mayor parte de las adquisiciones de bienes se refiere a vehículos, balanzas para puestos fiscales, mobiliario y, en menor parte, equipamientos de Tecnología de Información (TI). En general, se estima en 10 años la depreciación de la mayor parte de bienes. Sin embargo, equipamientos de TI se vuelven obsoletos en menos tiempo. Se adoptó el plazo de 7 años como promedio para depreciación de los valores asignados para adquisición de bienes.
        4. Para los servicios de consultoría para desarrollo de sistemas, se adoptó una tasa de mantenimiento del 10% anual, lo que equivale en diez años al valor gastado en el desarrollo de los mismos. En otras palabras, sería como substituir al sistema en un plazo de diez años.
        5. Los gastos de mantenimiento se inician en el año siguiente de las inversiones. La Tabla 2, presentada a continuación, muestra la distribución de los valores de mantenimiento expresados en R$ 1.000.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 3. Cálculo de los Costos de Mantenimiento en R$ 1.000** | | | | | | | | | | | |  |
|  | ***Total*** | ***año 1*** | ***año 2*** | ***año 3*** | ***año 4*** | ***año 5*** | ***año 6*** | ***año 7*** | ***año 8*** | ***año 9*** | ***año 10*** | ***Total*** |
| *Gastos en bienes* | *18000* | *5580* | *6120* | *3780* | *1260* | *1260* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *18000* |
| *Gastos en consultoría* | *43840* | *13590* | *14906* | *9206* | *3069* | *3069* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *43840* |
| ***Gastos mantenimiento*** | | | | | | | | | | | | |
| *Bienes adquiridos año en el año 1* | *5580* | *0* | *698* | *698* | *698* | *698* | *698* | *698* | *698* | *698* | *0* | *5580* |
| *Bienes adquiridos año en el año 2* | *6120* | *0* | *0* | *765* | *765* | *765* | *765* | *765* | *765* | *765* | *765* | *6120* |
| *Bienes adquiridos año en el año 3* | *3308* | *0* | *0* | *0* | *473* | *473* | *473* | *473* | *473* | *473* | *473* | *3308* |
| *Bienes adquiridos año en el año 4* | *945* | *0* | *0* | *0* | *0* | *158* | *158* | *158* | *158* | *158* | *158* | *945* |
| *Bienes adquiridos año en el año 5* | *788* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *158* | *158* | *158* | *158* | *158* | *788* |
| *Consultorías pagadas en el año 1* | *12231* | *0* | *1359* | *1359* | *1359* | *1359* | *1359* | *1359* | *1359* | *1359* | *1359* | *12231* |
| *Consultorías pagadas en el año 2* | *11924* | *0* | *0* | *1491* | *1491* | *1491* | *1491* | *1491* | *1491* | *1491* | *1491* | *11924* |
| *Consultorías pagadas en el año 3* | *6444* | *0* | *0* | *0* | *921* | *921* | *921* | *921* | *921* | *921* | *921* | *6444* |
| *Consultorías pagadas en el año 4* | *1841* | *0* | *0* | *0* | *0* | *307* | *307* | *307* | *307* | *307* | *307* | *1841* |
| *Consultorías pagadas en el año 5* | *1534* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *307* | *307* | *307* | *307* | *307* | *1534* |
| ***Total*** | *50716* | *0* | *2057* | *4312* | *5705* | *6170* | *6634* | *6634* | *6634* | *6634* | *5937* | *50716* |

* 1. Las estimaciones de los costos totales incluyendo costos de financiamiento, contrapartida, financieros y de mantenimiento están presentadas en el Cuadro 3.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 4. Costos PROFISCO II CE (en mil dólares)** | | | | | | | | | | | |
|  | **año 1** | **año 2** | **año 3** | **año 4** | **año 5** | **año 6** | **año 7** | **año 8** | **año 9** | **año 10** | **Total** |
| Costos totales | -24.282,6 | -28.039,1 | -18.654,1 | -8.762,1 | -9.198,3 | -3.506,6 | -3.427,8 | -3.349,1 | -3.270,3 | -2.980,2 | -105.470,1 |
| Financiamiento | -22.014,1 | -24.042,2 | -14.176,7 | -4.713,3 | -5.053,7 | - | - | - | - | - | -70.000,0 |
| Contrapartida local | -1.533,3 | -2.166,7 | -1.766,7 | -833,3 | -700,0 | - | - | - | - | - | -7.000,0 |
| Intereses | -495,3 | -1.087,3 | -1.355,2 | -1.461,3 | -1.575,0 | -1.496,3 | -1.417,5 | -1.338,8 | -1.260,0 | -1.181,3 | -12.667,9 |
| Comisión de Crédito | -239,9 | -119,7 | -48,8 | -25,3 | - | - | - | - | - | - | -433,8 |
| Mantenimiento | - | -623,2 | -1.306,7 | -1.728,9 | -1.869,6 | -2.010,3 | -2.010,3 | -2.010,3 | -2.010,3 | -1.798,9 | -15.368,5 |

**B. Beneficios**

* 1. El PROFISCO II CE incluye tres grandes áreas de actuación que suman 17 productos, por su parte, divididos en 66 subproductos. Casi todos los productos generarán aumento de ingresos, economía para el contribuyente o reducción de gastos para el gobierno. Para el análisis C-B fueron seleccionados apenas cinco subproductos que caracterizan bien estos potenciales beneficios y que cuentan con disponibilidad de datos para identificarlos y cuantificarlos adecuadamente.
  2. Como se puede verificar a continuación, el cálculo de los beneficios se basó en datos reales para todos los subproductos incluidos en el análisis. Un gran esfuerzo fue realizado para recabar y analizar los datos disponibles tanto para los ingresos y expedientes fiscales sobre el ICMS del sector minorista, como para los tiempos de espera y atención para las transacciones actualmente presenciales y para el volumen de trabajo y costo para el gobierno de los trámites en papel y manuales que serán eliminados por el programa. Cuando sea necesario, fueron adoptadas hipótesis fuertemente conservadoras.
  3. La siguiente tabla 4 presenta la lista de productos y número de subproductos del programa.

|  |  |
| --- | --- |
| **Cuadro 5. Productos del PROFISCO II - Ceará** | **Número de Subproductos** |
| **I. GESSTIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL** | **28** |
| P1.1 Proceso de Gobernanza perfeccionado | 4 |
| P1.2 Gestión de Proyectos de la SEFAZ fortalecida | 2 |
| P1.3 Gestión de Personas optimizada | 8 |
| P1.4 Plataformas Tecnológico modernizada | 8 |
| P1.5 Logística Sostenible implantada | 3 |
| P1.6 Relación SEFAZ y Sociedad intensificada | 3 |
| **II. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y CONTENCIOSO FISCAL** | **21** |
| P2.1 Política Tributaria Simplificada y Monitoreada | 3 |
| P2.2 Simplificación de Obligaciones Tributarias | 3 |
| P2.3 Tecnología de Fiscalización e Inteligencia modernizadas | 3 |
| P2.4 Control del Tránsito de Mercaderías perfeccionado | 3 |
| P2.5 Gestión del Contencioso y Deuda Activa integradas | 3 |
| P 2.6- Proceso de Atención automatizado | 1 |
| P 2.7- Proceso de Recaudación automatizado | 5 |
| **III. Administración Financiera y gasto público** | **17** |
| P3.1 Planificación Financiera perfeccionada | 2 |
| P3.2 Sistema de Informaciones y Gestión Contable modernizado | 11 |
| P3.3 Gestión de la Deuda Pública perfeccionada | 2 |
| P3.4 Gestión de costos implantada | 2 |

**B.1 Aumento de Recaudación**

**Subproducto 2.3.2: Nuevo sistema de control electrónico de operaciones fiscales al menudeo - Implantación de los Módulo Fiscales electrónicos (MF-e).**

* 1. La actual herramienta de emisión de cupón fiscal es frágil, basada en papel y vulnerable a la evasión fiscal. Además, es de alto costo tanto para el contribuyente (precio de adquisición de aproximadamente R$3000), como para la SEFAZ en el proceso de autorización y acreditación. El ECF tiene que ser substituido por uno nuevo cuando agota su memoria, con costo adicional para el contribuyente y para la SEFAZ que tiene que autorizar y acreditar el nuevo aparato. Actualmente el Estado de Ceará tiene 180 mil contribuyentes minoristas activos, pero apenas 50 mil ECFs están funcionando. La diferencia (130 mil contribuyentes) o no emiten cupones fiscales o usan cupones fiscales de papel.
  2. La nueva herramienta del Módulo Fiscal Electrónico (MF-e) restringe sustancialmente el potencial de retención. Ella no puede ser abierta, tiene un software de la SEFAZ interno, posee GPS lo que no permite que sea usada en otros establecimientos, inclusive en otros estados, tal como sucede con ECFs, y permite el monitoreo a distancia en tiempo real. Un único MF-e puede ser utilizado por hasta 10 cajas de pago dependiendo del volumen de registros en cada una de ellas. El costo de adquisición es de R$1500, la mitad del costo del ECF. Además, al ser instalado no es necesario que la SEFAZ vaya al establecimiento para acreditar el aparato, ni que el contribuyente vaya a la SEFAZ. El proceso de acreditación es hecho on-line.
  3. La substitución del ECF por el MF-e será hecha gradualmente, priorizando los sectores con mayor probabilidad de evasión, tales como combustibles y confección. Se estima que antes del final de la ejecución del programa, la totalidad de los 180 mil contribuyentes estarán utilizando el MF-e.
  4. Estimar el nivel de evasión relacionado con el ICMS es una tarea muy difícil. AMARAL, OLENIKE, AMARAL & STEINBRUCH (2009): El estudio sobre la Evasión Fiscal de las Empresas Brasileñas, IBPT, es una referencia en esta área. Ellos analizaron 9.925 expedientes de infracción registrados contra empresas de todos los tamaños, siendo que en el 26,84% de los casos existía fuertes indicios de evasión y estimaron un nivel de evasión del 27,6%, el mismo valor de un promedio linear de estimaciones para el IVA en 14 países de América Latina. Este estudio no estuvo destinado apenas al sector minorista, sino a todos los sectores y a todo Brasil.
  5. El Estado de Ceará avanzó en la dirección a reducir el fraude fiscal, inclusive con recursos del BID con el PROFISCO I. Intuitivamente, se espera que los niveles de evasión en el estado sean menores que para el país en su conjunto. Se decidió para hacer esta evaluación, buscar informaciones para el estado y para el sector minorista en particular.
  6. Utilizando datos de 1.750 fiscalizaciones en firmas del sector minorista entre 2014 y 2016, que registraron un total declarado de ICMS debido por un valor de R$ 620.053.705, fueron registrado expedientes de actuación por un valor de R$ 146.790.729. En otras palabras, los fiscales de la SEFAZ interpretaron que las firmas omitieron casi R$ 150 millones del valor debido de ICMS. En este sentido, el valor total que debería haber sido declarado fue de R$ 766.844.433. El valor no declarado representó el 23,7% del total declarado; menor, pero próximo del valor encontrado en el estudio mencionado anteriormente para Brasil y para el IVA en 14 países de América Latina.
  7. Sin embargo, es importante observar que las fiscalizaciones no son aleatorias, sino desencadenadas por algún indicativo de presencia de evasión. Aplicar el índice de evasión fiscal calculado a partir de fiscalizaciones para el universo del sector posiblemente estaría sobreestimando el total de evasión fiscal.
  8. Se optó por un enfoque bastante conservador, adoptando la hipótesis de que el universo del sector minorista registra un porcentaje de evasión equivalente a la mitad verificada entre las firmas que fueron objeto de auditoría, el 11,8% del valor declarado de ICMS.
  9. Mediante la implantación del MF-e se espera cerrar dramáticamente las brechas de evasión, pero no se puede afirmar que ellas serán totalmente eliminadas. Nuevamente, para hacer una estimación de beneficios radicalmente conservadora se optó por asumir que el uso del MF-e reducirá apenas el 50% del fraude en el sector. De esta forma, la recaudación de ICMS aumentaría un 5,9% anualmente cuando los 50 mil contribuyentes activos estén utilizando el MF-e.
  10. La recaudación de ICMS del sector minorista durante los último 12 meses (agosto 2016 – julio 2017) fue de R$1.461.977.216 en Ceará. Aplicando el porcentaje de 5,9%, se espera una recaudación adicional de R$ 86.526.659 al año. Esto sin considerar recaudaciones adicionales al aumentar la cantidad de establecimientos que actualmente no utilizan un sistema electrónico de emisión de cupón fiscal (130 mil).
  11. Estos aumentos de recaudación serán distribuidos en el tiempo, comenzando en el segundo año de ejecución, asumiendo que los actuales ECFs serán sustituidos en tres años. Estos aumentos son permanentes, continuando durante los años de la evaluación costo-beneficio.
  12. En lo que se refiere al costo de adquisición del nuevo MF-e, se optó por desconsideran debido a la vida limitada de la herramienta actual que fuerza su substitución y el costo mucho menor de reposición de la nueva herramienta.

**B.2 Reducción de costos para que el contribuyente cumpla sus obligaciones tributarias**

**Producto 2.6- Proceso de atención automatizado**

* 1. Brasil ocupa una de las peores posiciones (181 de 190) en materia del tiempo necesario para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias, de acuerdo con el Informe *Doing Business*. Aunque los datos se refieran apenas a Rio de Janeiro y São Paulo, la situación no es diferente para el resto de Brasil. La edición de 2017 del *Doing Business* registró que una empresa, en promedio, gasta 2038 horas anualmente para cumplir sus obligaciones tributarias. Para el ICMS, este tiempo es de 1189 horas anualmente.
  2. La Implantación del Sistema Público de Escrituración Digital (SPED)[[7]](#footnote-7), apoyada por el PROFISCO I, representó un avance en dirección a mejorar las condiciones para que el contribuyente cumpla sus obligaciones tributarias. Sin embargo, todavía resta mucho por avanzar.
  3. En Ceará también existen 113 diferentes transacciones que demandan la presencia física del contribuyente para realizarlas. Estas transacciones presenciales representan un costo para el contribuyente, incluyendo el tiempo de desplazamiento para ir y para volver del local de atención, tiempo de espera para ser atendido y tiempo de atención.
  4. El PROFISCO II CE colocará a disposición online 58 de estos 113 servicios que actualmente son apenas presenciales. Apenas en los primeros seis meses de 2017 fueron un total de 190,781 atendimientos, incluyendo 147,241 de los servicios que serán colocados a disposición online.
  5. Utilizando las estadísticas más recientes (de enero a junio de 2017) de tiempos medios de espera y atención por servicio recogidas por la SEFAZ y asumiendo conservadoramente una hora de traslado para que el contribuyente salga de su local de trabajo, vaya a la SEFAZ y regrese a su local de trabajo, multiplicando por el número promedio de atendimientos para los último treinta meses (promedio mensual entre Enero 2015 a Junio de 2017 multiplicado por 12), se concluye que los contribuyentes gastan casi 290 mil horas anualmente para realizar estas transacciones presenciales, incluyendo casi 230 mil horas en las transacciones que El PROFISCO II CE colocará a disposición online, tal como lo muestra la Tabla 5.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Cuadro 6. Tiempos Medios al año** |  |  |
|  | **Todos** | **Online en el futuro** |
| Horas de espera | 24.806,54 | 19.730,71 |
| Horas de atención | 26.385,46 | 20.111,54 |
| Horas de desplazamiento | 238.736,80 | 188.804,00 |
| Total | 289.928,80 | 228.646,25 |

* 1. En Ceará, así como en Brasil, son los profesionales de contabilidad quienes elaboran la contabilidad de las empresas, a través de sectores dentro de las empresas o empresas de contabilidad externas. O sea, profesionales de contabilidad realizan los servicios de escrituración y las transacciones con el fisco.
  2. Para la fijación de precios del costo de las transacciones descriptas anteriormente, se utilizó como base el menor salario para un profesional de contabilidad establecido por el Convenio Colectivo entre el Sindicato de los Contables en el Estado de Ceará y Sindicato de las Empresas de Servicios Contables de Ceará para 2016/2017.
  3. Al salario de R$1.306,80 se le sumaron las cargas establecidas en ley, tal como es posible ver en el siguiente cuadro 6:

**Cuadro 7. Salario de Contable I-Asistente**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Evento** | **Referencia** | **Valor** |
| Salario | - | R$ 1.306,80 |
| Vale transporte | - | R$ 0,00 |
| Descuento vale transporte | - | R$ 0,00 |
| Vale refección | - | R$ 0,00 |
| Plan de salud | - | R$ 0,00 |
| Otros beneficios | - | R$ 0,00 |
| Provisión Aguinaldo | 8,3% | R$ 108,90 |
| Provisión Vacaciones | 8,3% | R$ 108,90 |
| Provisión 1/3 Vacaciones | 33% | R$ 36,30 |
| FGTS | 8% | R$ 104,54 |
| Provisión FGTS (Aguinaldo y Vacaciones) | 8% | R$ 20,33 |
| INSS | 20% | R$ 261,36 |
| Provisión INSS (Aguinaldo y Vacaciones) | 20% | R$ 50,82 |
| Costo funcionario |  | R$ 1.997,95 |

* 1. El salario mensual se dividió por 182 horas (carga de trabajo diaria de 8 horas para una media de 4,55 semanas al mes), llegándose a un costo hora de R$10,98. La siguiente tabla 6 muestra la economía en Reales para los contribuyentes que están utilizando:
     1. Las estadísticas más recientes de tiempo de espera y atención y suponiendo una hora de desplazamiento;
     2. Costo-hora basado en el menor salario para contador establecido por convenio colectivo;
     3. Número de atendimientos para los servicios – promedio últimos 3 años.

**Cuadro 8. Economía Anual para los Contribuyentes**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Tiempo en horas** | **Valor (R$** |
| Horas de espera | 19.731 | R$ 216.599 |
| Horas de atención | 20.112 | R$ 220.779 |
| Horas de desplazamiento | 188.804 | R$ 2.072.643 |
| Total | 228.646 | R$ 2.510.021 |

* 1. La disponibilización de estos servicios online será realizada en tres años. De esta manera, la economía para los contribuyentes será distribuida acumulativamente en tres años.

**B.3 Reducción de costos para el Estado de Ceará en su gestión fiscal**

* 1. La modernización de la gestión fiscal de Ceará avanzó mediante el PROFISCO I, todavía resta mucho por hacer, especialmente en la integración de sistemas y automatización de innumerables procedimientos que actualmente son realizados manualmente y con duplicación de esfuerzos.
  2. Entre los diversos subproductos que reducirían el tiempo de tramitación, horas de trabajo y duplicación de esfuerzos, tres son analizados e incluidos en el análisis C-B tomándose en cuenta datos disponibles para identificar y cuantificar adecuadamente los beneficios. Ellos son:
     1. Subproducto 1.3.4: Análisis, elaboración de modelos y automatización de los procesos de RH.
     2. Subproducto 2.5.1: Implantación del Proceso Administrativo Tributario Electrónico (PAT-e).
     3. Subproducto 3.2.8 Análisis, elaboración de modelos y automatización de la conciliación bancaria.

**Subproducto 1.3.4: Análisis, elaboración de modelos y automatización de los procesos de RH.**

* 1. Este análisis C-B toman un ejemplo entre diversos procesos de RH que serán automatizados a través del PROFISCO II CE, o de la gestión de las vacaciones de los funcionarios de la SEFAZ. Actualmente este proceso es totalmente manual. El siguiente cuadro muestra las diferentes acciones actualmente ejecutadas manualmente, los funcionarios asignados a estas acciones y el porcentaje de su tiempo de trabajo para realizarlas, el costo actual de cada funcionario por servicio y la economía que será generada al automatizarse el conjunto del proceso.
  2. El costo anual actual para apenas este proceso es de R$1,2 millones y, cuando sea automatizado, generará una economía de casi R$800 mil anualmente. Es importante observar que, en Brasil, los trabajadores reciben 13 salarios anualmente.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 9. Reducción de Tiempo y Economía para el Estado con nuevo sistema de RH** | | | | | | | | | |
| **Sistema** | **Actividades** | **Cantidad de Personas** | **% tiempo funcionario (a)** | **Salario y beneficios (b)** | **Costo mes**  **(c = a x b)** | **costo año**  **(c x 13)** | **% Tiempo funcionario** | **% Economía de tiempo** | **Economía de costo año R$** |
|  |  |  | **ACTUAL** | | | | **CON PROFISCO II** | | |
| ESCALA DE VACACIONES | Elaboración y envío de informe para ser rellenado por los funcionarios de los períodos de goce de las vacaciones. | 1 | 70% | 13.818 | 9.673 | 125.743 | 20% | 50% | 89.816 |
| Digitación en el sistema de los períodos solicitados. | 1 | 40% | 33.187 | 13.275 | 172.574 | 10% | 30% | 129.431 |
| Análisis y retorno para conocimiento de los funcionarios que no fueron contemplados con el período solicitando. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Inclusión, exclusión y alteración de períodos de vacaciones solicitados. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Emisión y conferencia de informe mensual para envío a la nómina de pago. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| DERHU | Inclusión de la declaración de derecho a días libres del TRE | 1 | 23% | 3.211 | 730 | 9.486 | 0% | 23% | 9.486 |
| Registro de goce de días libres del TRE | 1 | 23% | 3.211 | 730 | 9.486 | 0% | 23% | 9.486 |
| Actualización del registro. | 1 | 100% | 3.211 | 3.211 | 41.738 | 70% | 30% | 12.522 |
| Digitación de nombramientos, jubilaciones, fallecimiento, despidos y reintegración, publicados en el Diario Oficial. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Digitación de los dictámenes de licencia para tratamiento de salud y licencia para acompañar a personas de la familia. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Digitación de licencia por motivo de casamiento, duelo, paternidad y maternidad. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Digitación de comisiones y grupos de trabajo, alejamientos, reducción de carga horaria |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Digitación de cambios de asignación, substituciones de cargo comisionados, gratificación de titulación publicados en el Diario Oficial. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| BOLETÍN | Recepción de los archivos enviados por las unidades con las informaciones de registro de asistencia de los funcionarios. | 1 | 68,2% | 41.602 | 28.365 | 368.747 | 23% | 45% | 245.831 |
| Emisión de informe para verificación de las inconsistencias. | 1 | 30% | 13.818 | 4.145 | 53.890 | 5% | 25% | 44.908 |
| Retorno de los archivos para las unidades detectadas con inconsistencias, para corrección. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Envío de informe de faltas para la nómina de pago. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIEMPO DE SERVICIO | Inclusión de licencia especial. | 2 | 30,0% | 6.421 | 1.926 | 25.043 | 0% | 30% | 25.043 |
| Registro de tiempo de servicio. | 1 | 30,0% | 3.211 | 963 | 12.522 | 30% | 0% | 0 |
| Recuento de vacaciones y licencia especial en doble. | 1 | 30,0% | 35.805 | 10.742 | 139.640 | 30% | 0% | 0 |
| PDF | RECEPCIÓN DE LAS INFORMACIONES DE LA CATRI Y PROCESAMIENTO MANUAL DE PLANILLA CON LOS VALORES QUE SERÁN DISTRIBUIDOS PARA SU INCLUSIÓN EN EL SISTEMA PDF | 1 | 33,0% | 29.066 | 9.592 | 124.695 | 10% | 23% | 86.908 |
| ACTUALIZACIÓN MANUAL DEL SISTEMA PDF PARA El CÁLCULO Y GENERACIÓN DE VPC CON LAS INFORMACIONES PARA LA NÓMINA DE PAGO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA SEFAZ ASIGNADOS A OTROS ÓRGANOS | 1 | 33,0% | 37.879 | 12.500 | 162.500 | 10% | 23% | 113.258 |
| RECEPCIÓN DE LAS INFORMACIONES DE LA CATRI Y PROCESAMIENTO MANUAL PARA INCLUSIÓN DE LOS PUNTOS INSTITUCIONALES Y PUNTOS DE GESTIÓN PARA CÁLCULO EN EL SISTEMA PDF. |  |  |  |  |  |  |  |  |
| CREACIÓN VPC DE VACACIONES MES Y REMESA PARA La NÓMINA+CÁLCULO DEL PDF VACACIONES NO PROGRAMADAS PARA INCLUSIÓN DEL VALOR EN LA NÓMINA |  |  |  |  |  |  |  |  |
| CREACIÓN ARCHIVO CATRI PARA SISTEMA PDF HACER El CÁLCULO DE LOS EXPEDIENTES PAGADOS EN EL BIMESTRE |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **TOTAL** | | **13** |  |  | **95.851** | **1.246.063** |  |  | **766.689** |

**Subproducto 2.5.1: Implantación del Proceso Administrativo Tributario Electrónico (PAT-e).**

* 1. El proceso administrativo tributario de la esfera administrativa del contencioso fiscal es actualmente manual y en papel. Al llegar al contencioso, el proceso es recibido por el protocolo que inicia el trámite y pasa a numerar todas las páginas, encuadernación del proceso y envío para saneamiento. Esta parte del proceso lleva en promedio 36 minutos (0,6 horas). El saneamiento hace la revisión de cada proceso para verificar si está completo y sin errores. Verificándose la existencia de errores o la ausencia de algún documento requerido, vuelve al departamento de origen. El proceso de saneamiento insume en promedio 48 minutos (0,8 horas). Cada proceso es digitalizado a través de un contrato mensual que la SEFAZ celebra con una empresa tercerizada, con un costo mensual de R$16 mil. Al final de la primera y segunda instancias, se hace la citación del contribuyente, cuya preparación y envío demanda 40 minutos (0,66 horas) y para el control del retorno más 20 minutos (0,33 horas). La citación es enviada por los Correos utilizando correspondencia con recibo del destinatario (AR). En 2016 fueron iniciados 4866 procesos y fueron juzgados 2722 en la primera instancia y 858 en la segunda instancia, totalizando 3580 procesos juzgados.
  2. Los trabajos descritos en el siguiente cuadro son realizados por profesionales tercerizados, a un costo de R$ 20 por hora. Es posible verificar que, en 2016, la SEFAZ gastó más de R$ 400 mil con estos procesos. La automatización de los procesos e integración de los sistemas eliminarán estos gastos. Se espera que este subproducto ya esté implantado en el segundo año de ejecución del programa.

**Cuadro 10. Subproduto 2.5.1 - Implantación del Proceso Administrativo Tributario Electrónico (PAT-e).**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Unidad** | **Número unidad** | **Procesos** | **Total** | **Costo unitario** | **Costo anual** |
| Entrada, protocolo, encuadernación, numeración, envío | hora | 0,6 | 4.866 | 2.920 | 20 | 58.392 |
| Saneamiento | hora | 0,8 | 4.866 | 3.893 | 20 | 77.856 |
| Digitalización | mensual | 1 | 12 | 12 | 16.000 | 192.000 |
| Citación - 1a y 2a instancias - envío | hora | 0,7 | 3.580 | 2.387 | 20 | 47.733 |
| Citación - 1a y 2a instancias - retorno | hora | 0,3 | 3.580 | 1.193 | 20 | 23.867 |
| Correo - AR | correspondencia | 1 | 3.580 | 3.580 | 10 | 36.874 |
| Total |  |  |  |  |  | 436.722 |

**Subproducto 3.2.8 Análisis, elaboración de modelos y automatización de la conciliación bancaria**

* 1. La conciliación de las cuentas bancarias es el cruce entre los movimientos financieros y los movimientos contables. La conciliación está siendo realizada por diversos funcionarios, ya que el Estado tiene centenares de cuentas que debe conciliar; y en este proceso cada funcionario utiliza su propia metodología de trabajo, sin que haya un estándar definido.
  2. La unidad se encarga de las cuentas de la administración directa que están divididas en cinco grandes áreas: (i) la cuenta única de la Tesorería; (ii) las cuentas de gestión de los diferentes órganos de la administración directa; (iii) las cuentas de préstamos; (iv) las cuentas de convenios; y (v) las cuentas de transferencias. La unidad CECAI trabaja con la conciliación de las cuentas de 64 órganos de la administración indirecta tales como fundaciones, autarquías, empresas públicas y sociedades de economía mixta dependientes, fondos, etc. Cada órgano de la administración indirecta también asigna funcionarios para su propia conciliación, además de los funcionarios de la CECAI que hacen una segunda conciliación.
  3. Actualmente, el sistema SARC (Sistema de Apoyo a las Rutinas de la Contabilidad) hace una parte de la conciliación de forma automática, pero no es capaz de realizar la comparación financiera versus contable, con generación de reportes de excepción para análisis. De esta forma, la conciliación bancaria depende de la verificación manual para identificación y resolución de discrepancias, exigiendo diversos funcionarios para la tarea diaria de conciliación y preparación de los informes mensuales y anuales.
  4. El nuevo sistema correlacionará las informaciones financieras y contables; generará informes de inconsistencias de los diversos cruzamientos de informaciones; generará también un informe final de conciliación con su debido cierre de saldo; emitirá alertas de posibles inconsistencias de procesamiento (auditoría del sistema); de interfaz simple y de fácil comprensión para los usuarios y gestores; reducirá al mínimo posible los lanzamientos manuales de conciliación; y unificará la metodología de conciliación contable-financiera.
  5. El siguiente cuadro presenta los tiempos y costos actuales asociados con la conciliación bancaria de las administraciones directa e indirecta. Como un mínimo de lanzamientos manuales permanecerá, para el análisis C-B se optó por incluir apenas el 80% del costo actual como economía para el estado.

**Cuadro 11. Conciliación Bancaria**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Personal** | **% de tiempo** | **Salario** | **Costo Mensual** | **Costo anual** |
| **Administración Directa** | | | | | |
| Funcionario público | 9 | 30% | 22.800 | 61.560 | 800.280 |
| Tercerizados | 1 | 30% | 3.000 | 900 | 11.700 |
| **Administración Indirecta** | | | | | |
| Funcionario público - SEFAZ | 10 | 40% | 22.800 | 91.200 | 1.185.600 |
| Tercerizados | 2 | 40% | 3.000 | 2.400 | 31.200 |
| 64 órganos | 64 | 50% | 12.700 | 406.400 | 5.283.200 |
| **Total** |  |  |  | 562.460 | 7.311.980 |

* 1. La suma de todos los beneficios anteriormente descritos, transformados en dólares, utilizando una tasa de cambio de R$3,3 = US$1, son presentados en el siguiente cuadro.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 12. Cálculos de los Beneficios del Programa (en US$1000)** | | | | | | | | | | | |
|  | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** | **Año 6** | **Año 7** | **Año 8** | **Año 9** | **Año 10** | **Total** |
| Beneficios |  | 9.358 | 20.125 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 233.310 |
| Producto 2.6- Proceso de atención automatizado | 0 | 254 | 507 | 761 | 761 | 761 | 761 | 761 | 761 | 761 | 6.085 |
| Subproducto 2.3.2: Nuevo sistema de control electrónico de operaciones fiscales al menudeo - Implantación de los Módulo Fiscales electrónicos (MF-e) | 0 | 8.740 | 17.480 | 26.220 | 26.220 | 26.220 | 26.220 | 26.220 | 26.220 | 26.220 | 209.762 |
| Subproducto 1.3.4: Análisis, elaboración de modelos y automatización de los procesos de RH | 0 | 232 | 232 | 232 | 232 | 232 | 232 | 232 | 232 | 232 | 2.091 |
| Subproducto 2.5.1: Implantación del Proceso Administrativo Tributario Electrónico (PAT-e). | 0 | 132 | 132 | 132 | 132 | 132 | 132 | 132 | 132 | 132 | 1.192 |
| Subproducto 3.2.8 Análisis, elaboración de modelos y automatización de la conciliación bancaria | 0 | - | 1.773 | 1.773 | 1.773 | 1.773 | 1.773 | 1.773 | 1.773 | 1.773 | 14.181 |

1. RESULTADO DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO
   1. El análisis C-B demuestra que, en el horizonte de 10 años, utilizando todos los costos y los beneficios estimados para apenas cinco subproductos, el PROFISCO II CE tiene una tasa interna de retorno muy sólida. En el Escenario 1 (básico), utilizándose los resultados anteriormente descritos, el programa estima una tasa interna de retorno (TIR) del 30,3% y un valor presente neto (VPL) de más de US$ 50 millones. El flujo financiero anual (Beneficios – Costos) pasa a ser positivo ya en el tercer año del programa y, acumulativamente, pasa a ser positivo en el sexto año del programa, o sea, ya con retorno positivo para el conjunto del programa.

**Cuadro 13. Escenario Básico del Análisis Costo-Beneficio (en US$1000)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** | **Año 6** | **Año 7** | **Año 8** | **Año 9** | **Año 10** | **Total** |
| Costos totales | - 24.283 | - 28.039 | - 18.654 | - 8.762 | - 9.198 | - 3.507 | - 3.428 | - 3.349 | - 3.270 | - 2.980 | - 105.470 |
| Beneficios | - | 9.358 | 20.125 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 29.118 | 233.310 |
| Flujo | - 24.283 | - 18.681 | 1.470 | 20.356 | 19.920 | 25.612 | 25.690 | 25.769 | 25.848 | 26.138 | 127.840 |
| Valor Presente Neto | 50.564 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | 30% |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

1. Análisis de Sensibilidad
   1. Todo análisis C-B ex-ante está asociado a riesgos de diferentes tipos: costos por encima de los que fueron estimados, beneficios menores de lo esperado, etc. Un análisis de sensibilidad cambiando algunos parámetros utilizados en el escenario básico puede contextualizar mejor estos riesgos.
   2. Tres diferentes escenarios fueron diseñados: una desvalorización del Real, una reducción de beneficios y un escenario que mezcla desvalorización y reducción de beneficios.
   3. Escenario 2: **Desvalorización de 10% del Real.** Como los costos, excepto mantenimiento, son fijos en dólares y los beneficios son medidos en Reales, una desvalorización del Real implica una reducción de los beneficios medidos en dólares. Asumiendo una desvalorización del 10% del Real, la TIR cae al 26,2%, el VPL a poco menos de US$ 40 millones, el flujo pasa a ser positivo en el cuarto año y el acumulado en el sexto. Aunque la desvalorización del Real llegase al 50%, la TIR continuaría sólida en 14,5% y el VPL en alrededor del US$ 10 millones.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 14. Escenario 2 - Análisis Costo-Beneficio - Desvalorización del Real en 10% En US$ 1000)** | | | | | | | | | | | |
|  | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** | **Año 6** | **Año 7** | **Año 8** | **Año 9** | **Año 10** | **Total** |
| Costos totales | - 24.283 | - 27.982 | - 18.535 | - 8.605 | - 9.028 | - 3.324 | - 3.245 | - 3.166 | - 3.088 | - 2.817 | - 104.073 |
| Beneficios | - | 8.508 | 18.295 | 26.471 | 26.471 | 26.471 | 26.471 | 26.471 | 26.471 | 26.471 | 212.100 |
| Flujo | - 24.283 | - 19.475 | - 240 | 17.866 | 17.443 | 23.147 | 23.226 | 23.305 | 23.384 | 23.654 | 108.027 |
| Valor Presente Neto | 39.576 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | 26% |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

* 1. Escenario 3: Reducción de beneficios. De los cinco subproductos incluidos en el análisis, el subproducto 2.3.2 (Nuevo sistema de control electrónico de operaciones fiscales al menudeo - Implantación de los Módulos Fiscales electrónicos MF-e) representa, en el escenario básico, el 90% del total de los beneficios medidos, lo que no causa sorpresa en proyectos fiscales, en que las mayores ganancias resultan de productos tributarios. En el escenario básico se asumió que la brecha de evasión para todo el sector minorista sería la mitad de la encontrada entre las firmas de comercio minorista fiscalizaciones durante los últimos tres años. Con esta hipótesis bastante conservadora, se asumió, además, que la poderosas herramienta del MF-e reduciría la evasión en este sector en un 50%. En el escenario 3, se asume que el MF-e reduciría apenas el 35% de las brechas de evasión. Esta reducción de la efectividad de la herramienta significa una reducción del 30% de los beneficios obtenidos por este subproducto.
  2. En este escenario, la TIR pasó al 16,8%, el VPL se reduce a poco menos de US$ 16 millones, el flujo se vuelve positivo en el tercer año, pero el flujo acumulando (retorno) apenas queda positivo a partir del séptimo año.
  3. La hipótesis de que el nivel de evasión para el sector es del 11,8% (mitad de la tasa estimada para las firmas fiscalizadas) es sumamente conservadora. Si, por ejemplo, se adoptara la hipótesis de que el sector en su conjunto tiene una tasa correspondiente al 70% del nivel de las firmas fiscalizadas (18,9%) y la herramienta reduciría la evasión a la mitad, la TIR pasaría al 54,4% y el VPL a US$120 millones. Inclusive si la tasa de efectividad de la herramienta fuera del 20% (reducción de evasión), la TIR también sería del 28,6%.

**Cuadro 15. Análisis Costo-Beneficio - Reducción de Beneficios. (En US$ 1000)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** | **Año 6** | **Año 7** | **Año 8** | **Año 9** | **Año 10** | **Total** |
| Costos totales | - 24.283 | - 28.039 | - 18.654 | - 8.762 | - 9.198 | - 3.507 | - 3.428 | - 3.349 | - 3.270 | - 2.980 | - 105.470 |
| Beneficios | - | 6.736 | 14.881 | 21.252 | 21.252 | 21.252 | 21.252 | 21.252 | 21.252 | 21.252 | 170.382 |
| Flujo | - 24.283 | - 21.303 | - 3.774 | 12.490 | 12.054 | 17.746 | 17.824 | 17.903 | 17.982 | 18.272 | 64.911 |
| Valor Presente Neto | 15.686 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | 17% |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

* 1. Escenario 4: Desvalorización y Reducción de Beneficios. Este escenario asume una desvalorización del Real del 10% y la pérdida de beneficios con el MF-y del 30%. En este caso la TIR pasa al 13,1%, el VPL cae a US$ 7 millones, el flujo anual pasa a ser positivo en el año 4, y el acumulado en el año 7. Inclusive en este escenario sumamente pesimista, el programa también tiene una tasa interna de retorno aceptable.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 16. Escenario 4 - Análisis Costo-Beneficio - Desvalorización y Reducción de beneficios. (EN US$ 1000)** | | | | | | | | | | | |
|  | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** | **Año 6** | **Año 7** | **Año 8** | **Año 9** | **Año 10** | **Total** |
| Costos totales | - 24.283 | - 28.039 | - 18.654 | - 8.762 | - 9.198 | - 3.507 | - 3.428 | - 3.349 | - 3.270 | - 2.980 | - 105.470 |
| Beneficios | - | 6.124 | 13.528 | 19.320 | 19.320 | 19.320 | 19.320 | 19.320 | 19.320 | 19.320 | 154.892 |
| Flujo | - 24.283 | - 21.915 | - 5.126 | 10.558 | 10.122 | 15.814 | 15.892 | 15.971 | 16.050 | 16.340 | 49.422 |
| Valor Presente Neto | 7.096 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| TIR | 13% |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

1. Conclusiones
   1. El PROFISCO II CE está diseñado para actuar en las áreas de gestión y transparencia fiscal; administración tributaria y contencioso fiscal; y administración financiera y gasto público. El programa cuenta con una financiación de US$ 70 millones del BID y US$ 7 millones de contrapartida local.
   2. El análisis C-B incluyó apenas cinco subproductos del programa. Los criterios para la selección de estos subproductos fueron principalmente su representatividad para la recaudación fiscal, el impacto para el contribuyente y para la eficiencia de la administración fiscal y la disponibilidad de datos consistentes para llevar a cabo el análisis. Otros subproductos relacionados con la inteligencia fiscal, gestión de la deuda activa, contencioso fiscal, entre otros, generarán aumento de recaudación. Otros subproductos de integración de sistemas y rediseño de procesos mejorarán el ambiente de negocios con economía de tiempo y costos para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones tributarias.
   3. El siguiente cuadro resume los cuatro escenarios del análisis de sensibilidad. Recordando que el análisis apenas enfocó casos de deterioro del escenario básico. Tal como fue mencionado anteriormente, las hipótesis del escenario básico son sustancialmente conservadoras, especialmente para la tasa de evasión del sector minorista. La probabilidad de un retorno mayor que el del escenario básico es alta.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Cuadro 17. Índice del análisis de Sensibilidad del Análisis Costo-Beneficio** | | |
|  | **TIR** | **VPL** |
| Básico | 30,3% | $ 50.564.279,82 |
| Desvalorización | 26,2% | $ 39.575.986,42 |
| Reducción beneficios | 16,8% | $ 15.685.589,72 |
| Doble | 13,1% | $ 7.096.377,49 |

1. El IBGE estima una población de 9.020.460 habitantes en 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. La línea de extrema pobreza considerada era equivalente al rendimiento mensual domiciliario *per capita* nominal de hasta R$70. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fuente PNAD/IBGE [↑](#footnote-ref-3)
4. Fuente IBGE. 2014 es el último año con datos del PIB por estado colocado a disposición por el IBGE [↑](#footnote-ref-4)
5. 2016 fue un año atípico debido al crecimiento del Impuesto sobre la Transmisión *Causa Mortis* y Donación de Bienes o Derechos (ITCD) del 800%. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fuente: Investigación Focus del Banco Central con agentes del mercado financiero – 1º de septiembre de 2017 - tasa de cambio media para 2018. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sistema digital que permite el envío electrónico de los libros y documentos contables y fiscales de las empresas de forma integrada con los tres niveles de gobierno. Ofrece al fisco información en tiempo real y mayor efectividad en el control fiscal y, al contribuyente, racionalización en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. [↑](#footnote-ref-7)