

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Análisis y Reformas para el Federalismo Brasileño en el Período pos-Covid
▪ Número de CT:	BR-T1487
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Maria Cristina Mac Dowell (IFD/FMM) Líder del Equipo; Martinez Fritscher, Andre Carlos (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Bakaj, Patricia Goes (IFD/FMM); Celeste Marzo, Cristina (LEG/SGO); Dezolt, Ana Lucia Paiva (IFD/FMM); Ferreira, Soraya Naffah (IFD/FMM); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Nathalia Gonzalez (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	7 Abr 2021.
▪ Beneficiario:	Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributação dos Estados e Distrito Federal (COMSEFAZ) así como los Estados, el Distrito Federal y los Municipios de Brasil, por medio de sus Secretarías de Hacienda y la República Federativa de Brasil, por medio del Ministerio de Economía.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Período de Desembolso:	36 meses (incluye período de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto, 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y Firmas consultoras.
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	
▪ CT incluida en CPD:	
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) brindará apoyo a los tres niveles de gobierno en Brasil para el desarrollo de análisis que permitan un diagnóstico más acertado de los problemas del federalismo fiscal a la luz de los desafíos estructurales e impuestos por COVID y proponga reformas para resolver los cuellos de botella identificados en el diagnóstico como reforma tributaria, sistema de transferencias intergubernamentales, calidad y distribución del gasto público y transparencia fiscal.

- 2.2 La CT propone impulsar y colaborar en el análisis y diseño de propuestas de reformas que busquen resolver los cuellos de botella identificados sobre la descentralización del país. Ello dirigido a que el país cuente con un mejor funcionamiento en la arquitectura institucional del federalismo brasileño que lleve a una mayor equidad vertical y horizontal fiscal entre niveles de gobierno y estados, así como un sistema tributario nacional más simple y un gasto público más eficiente que contribuya a generar un mayor crecimiento económico y combate a las brechas sociales del país.
- 2.3 Brasil está organizado como una república federativa, en tres niveles: el gobierno federal, 27 Unidades de la Federación, siendo 26 Estados y el Distrito Federal (gobiernos estatales), y 5.570 Municipios. La Constitución Federal otorga un elevado nivel de autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales, los cuales tienen atribución de cobrar impuestos con fuerte potencial recaudatorio. Mientras que el gobierno federal recauda un conjunto de contribuciones e impuestos, tanto a las ventas como a la renta; los gobiernos estatales recaudan impuestos al consumo,¹ propiedad de vehículos y a las donaciones y herencias; y, los municipales tienen potestades sobre los tributos sobre los servicios, la propiedad territorial urbana y las transferencias de bienes inmuebles. Los gobiernos subnacionales contribuyen con alrededor de 35% de los ingresos públicos totales de Brasil, los cuales representan una tercera parte del PIB, niveles de los más elevados en América Latina². Sin embargo, existe un conjunto de desafíos que deben ser atendidos para fortalecer sus ingresos públicos y generar un sistema tributario más eficiente y equitativo. Entre ellos se encuentran disputas estatales por si la tributación del ICMS debe ser en el estado origen o destino³, otorgamiento de beneficios fiscales para estimular la inversión de una empresa o industria pero que generan conflictos interestatales e incrementan la brecha tributaria⁴ y pérdida de importancia de la base recaudatoria del ICMS ante la reconversión productiva que Brasil tiene ante la emergencia de las nuevas tecnologías⁵.
- 2.4 La importancia de los gobiernos subnacionales dentro de la federación brasileña convive con marcadas diferencias sociales, económicas y fiscales a nivel regional. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del DF (0,839) en 2018 es inferior al de Chile (0,847), el más elevado de América Latina, lo que contrasta con el de Alagoas de 0,667, el más bajo entre los estados brasileños. Por otro lado, el PIB per cápita estatal más alto es el del DF, 50% por encima del valor de Panamá, país que

¹ De hecho, el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS) es el tributo que genera el mayor ingreso de todo el sistema fiscal del país – 7,2% del PIB en 2019.

² Afonso et al (2021). Panorama e Perspectivas para os Estados no Federalismo Brasileiro em Tempos de Covid-19, Reporte para el BID.

³ Con excepciones específicas, como la electricidad y los productos del petróleo, el ICMS se cobra en el estado de origen de los bienes o servicios. Una de las propuestas de reforma es cambiar el cargo al destino, como las mejores experiencias internacionales sugerirían, lo que perjudicaría a los estados que concentran una mayor cantidad de industrias.

⁴ En busca de inversión privada, los gobiernos subnacionales suelen ofrecer un paquete de beneficios a las empresas para influir en su elección por la región. Estos beneficios van desde la exención o aplazamiento del pago del ICMS o del impuesto municipal sobre servicios hasta la donación de terrenos y financiamiento a largo plazo. A esta disputa se denominó "guerra fiscal" por tener a la recaudación de impuestos como instrumento de competencia para atraer inversiones con otros estados negociación.

⁵ La revolución digital ha cambiado (y sigue cambiando) la estructura de la economía brasileña en los últimos años, con el aumento del peso del PIB de los servicios en detrimento de la caída en la participación del sector industrial, cuya actividad representa la principal base tributaria del ICMS.

con el mayor nivel de este indicador de desarrollo en la región latinoamericana (medido en paridad de compra, FMI 2020). El DF tiene un PIB per cápita seis veces más grande que el Maranhão, quien en el contexto regional solo superaría al de Honduras, Nicaragua y Haití en América Latina y el Caribe (ALC). Esas diferencias se trasladan en una gran heterogeneidad de capacidades de recaudación y gasto público. Así, la razón de la recaudación propia per cápita entre el estado con el mayor y el menor nivel (Distrito Federal y Maranhão, respectivamente) es de 4,65.

- 2.5 Asimismo, los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades de provisión de bienes y servicios públicos relevantes, principalmente en educación y salud, donde del gasto total en esos rubros, ellos aportan 78.7% y 86.2%, respectivamente⁶. También en la provisión de transporte, seguridad pública y urbanismo, estos niveles de gobierno son actores clave. De esta manera, las transferencias intergubernamentales juegan un doble rol en la arquitectura federalista de Brasil, ya que al mismo tiempo deben contribuir a que los gobiernos estatales y municipales tengan la capacidad económica suficiente para atender la demanda por los bienes y servicios públicos que les corresponde proveer a sus poblaciones (equidad vertical), al tiempo que deben ser herramientas de igualación entre las regiones (equidad horizontal). En ese sentido, es importante contar con un diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema de transferencias intergubernamentales bajo dichos criterios y proponer mejoras en su funcionamiento.
- 2.6 Otra de las características del sistema fiscal brasileño es que coexisten varios impuestos y contribuciones, que muchas veces comparten bases tributarias, incluso entre niveles de gobierno. Eso lleva a que, además de la generación de distorsiones a las decisiones económicas de empresa y hogares, el cumplimiento tributario sea de los más complejos y los contribuyentes dediquen alrededor de 1500 horas al año al llenado y entrega de sus declaraciones, un tiempo bastante superior al de sus pares latinoamericanos.⁷ Ante eso, existen propuestas de cambios estructurales al régimen fiscal brasileño. Ello podría llevar a afectaciones sectoriales y regionales, así como a cambios en las atribuciones fiscales de los diferentes niveles de gobierno. Estos cambios necesariamente requerirían un rediseño de las transferencias que deberían ser abordadas. Dentro de esas reformas potenciales podrían contemplarse medidas fiscales y de gasto público que incentiven decisiones que protejan el ambiente en contra del cambio climático que el mundo está experimentando.
- 2.7 La inversión pública en Brasil promedió tan solo 2.25% del PIB entre 2015-2019 y eso se debe a que los tres niveles de gobierno no dedican suficientes recursos para incrementar la infraestructura que permita un mayor crecimiento económico y menor desigualdad social. Parte de ese bajo nivel se explica por rigideces en el gasto público que favorecen al gasto corriente y dejan poco espacio para una mayor asignación al gasto en capital físico. Como ejemplo de esa dinámica, el gasto de los estados se

⁶ Hay una división muy clara de las responsabilidades del gobierno central y los gobiernos subnacionales según el tipo de gasto: cuando se trata de gastos focalizados (como asistencia y seguridad sociales), la Unión tiende a prevalecer como financista; cuando se trata de gastos universales (como salud, educación, transporte, y seguridad pública), los estados y municipios son los protagonistas. La concentración del gasto social universal en los gobiernos subnacionales. Para obtener más detalles, consultar Afonso et al (2021).

⁷ Según el reporte *Doing Business 2020* del Banco Mundial, el promedio anual para la ALC es de 317 horas.

incrementó en 0,2 puntos del PIB entre 2015 y 2019, explicado por un incremento de 0,4 puntos del gasto corriente y una caída de 0.2 puntos de la inversión, para llegar a un nivel modesto de 0.5% del PIB o 4.9% de los ingresos corrientes líquidos⁸ En ese sentido, es necesario contribuir con análisis y propuestas, como, por ejemplo, un Fondo de Desarrollo Regional, a partir de replantea de un sistema que replantee las transferencias intergubernamentales y los seis diferentes fondos regionales que existen⁹, que contribuyan a incrementar la inversión pública en el país que apalanquen el crecimiento y reduzcan las desigualdades sociales y pobreza.

- 2.8 El Comité Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e Distrito Federal (COMSEFAZ) nos ha externado la necesidad de contar con un mayor volumen de análisis y estudios en varios temas sobre el funcionamiento del federalismo fiscal y, por ello, ha hecho la solicitud para la presente CT. Ello con el fin de poder comprender en su justa magnitud los diferentes desafíos que se enfrentan y los impactos que propuestas de reformas podrían traer a las finanzas de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como en términos económicas y sociales. Estos análisis permitirán a los actores relevantes una discusión sobre potenciales reformas con base en evidencia. Los impactos sobre las finanzas públicas y los retos en la coordinación intergubernamental en la respuesta sanitaria de la pandemia han hecho más inminente la discusión y comprensión de estos temas para mejorar el andamiaje institucional del federalismo federal.
- 2.9 Esta CT complementa a [ATN/OC-17803-BR](#), la cual tiene como objetivo fortalecer el proceso de evaluación de la madurez de los procesos de la gestión fiscal en los estados brasileños e identificar soluciones fiscales innovadoras para la implantación de un laboratorio cooperativo de innovación fiscal. Asimismo, existen otras Cooperaciones Técnicas que buscan fortalecer las políticas y la gestión de las finanzas públicas en el país. La CT [ATN/OC-18099-BR](#), la cual aborda apoyo técnico relacionado a mejoras en la administración tributaria y lo contencioso que permitan fortalecer los ingresos públicos; así como la desarrollada con el Tesoro Brasileño sobre la gestión de inversión pública y de ejecución financiera ([ATN/FI-16777-BR](#); [ATN/AA-16776-BR](#)), que tiende a mejorar la eficiencia del gasto. Asimismo, la CT actualmente en preparación (BR-T1481) apoyará en el diagnóstico y potenciales reformas que atiendan los retos estructurales de las finanzas públicas.
- 2.10 La presente CT busca potenciar el trabajo que el Banco ha desarrollado con los diferentes niveles de gobierno en los últimos 20 años en la modernización de la gestión fiscal: Programa Nacional en Administración Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE 980/OC BR) y la CCLIP-PROFISCO I (BR-X1005); Proyecto de Modernización Fiscal del Estado de São Paulo; Proyecto de Modernización y Transparencia de la Gestión Fiscal del Estado de Bahía (1727/OC BR); y los Proyectos para la Consolidación del Equilibrio Fiscal de los estados de Amazonas, Alagoas, Bahía, Pernambuco y Rio Grande do Sul . En otros niveles de gobierno, apoyó el Proyecto de Modernización Fiscal de la Receita Federal de Brasil (RFB, por

⁸ Comprende la suma de los ingresos propios (impuestos, contribuciones y tasas) y recibidos de transferencias corrientes restada de los valores entregados a los municipios por los estados o destinados a pensiones estatales.

⁹ Ellos son los [Fondos de Financiamiento del: Norte, Noreste y Centro-Oeste](#), así como los de Desarrollo de la *Amazônia*, Noreste y Centro-Oeste, los cuales sirven para el financiamiento de crédito al sector productivo de dichas regiones.

sus siglas en portugués) (SRF, 1996) y el Programa de Modernización de la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios (PNAFM I/ 1194/OC-BR; II/ 2248/OC BR; y III/ 3391/OC-BR).

- 2.11 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea al desafío de desarrollo de Productividad e Innovación y con el área transversal sobre Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al otorgar asesoramiento técnico “para la reforma de los sistemas tributarios y de gasto, y para mejorar su clima de negocios y sus mercados, los cuales a su vez actúan como un “engranaje” para desbloquear, apalancar, atraer y catalizar recursos internos y flujos”. Asimismo, la CT está alineada principalmente a los subcomponentes de gestión del sector público y de generación de ingresos y gestión macro-fiscal del componente de gestión y financiamiento del sector público de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (documento GN-2587-2). La CT contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante una mayor eficacia gubernamental al fortalecer la política y gestión tributaria y del gasto público y reforzando las capacidades gerenciales de las instituciones, así como sus prácticas de transparencia. En términos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), la naturaleza de los productos de esta CT abona a mejorar la calidad de instituciones y políticas, incrementar las capacidades de implementación de políticas y creación y difusión de conocimiento, a través de intercambio de experiencias con otros países, elaboración de estudios y realización de seminarios. Asimismo, es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8) en: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios; (ii) aumentar la recaudación de impuestos; y (iii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas.
- 2.12 **Estrategia del Banco con el país.** La CT se alinea a la Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (GN-2973), principalmente en el área de construir un sector público más efectivo, que promueva la sostenibilidad fiscal; con los objetivos estratégicos específicos de: (i) reformar la estructura del gasto público; (ii) perfeccionar el sistema público de inversión, apoyando la adopción de marcos presupuestales de mediano plazo; y (iii) usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, responsabilidad y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1: Diagnóstico y propuestas de soluciones de los desafíos del federalismo fiscal brasileño.** El objetivo es profundizar la comprensión de los análisis de los retos que el federalismo fiscal brasileño enfrenta en el periodo post-COVID-19, propuestos potenciales de cambios que atiendan los problemas identificados y los potenciales efectos que dichas reformas traerían en el área fiscal, económico y social.
- 3.2 Las actividades por financiar son: (i) realización de estudios y análisis que logren alcanzar el objetivo; y, (ii) realización de mesas redondas, seminarios y/o presentaciones de especialistas y actores relevantes en temas relevantes para esta CT. Entre los temas que potencialmente se abordarán en esta CT se encuentran: (i) la situación de la inversión pública subnacional y medidas para impulsarla; (ii) evaluación del funcionamiento de los fondos regionales de desarrollo y propuestas para su mejoramiento; (iii) análisis de los impactos fiscales y económicos a nivel

estatal de cambiar la tributación del ICMS del origen al destino, así como de la reconfiguración productiva hacia tecnologías digitales; (iv) análisis económicos y fiscales de los beneficios fiscales otorgados por los estados para atraer la inversión; (v) simulación de modificaciones del sistema de transferencias con base en diferentes configuraciones de reforma fiscal tomando en consideración criterios de equidad horizontal y vertical; y (vi) explorar políticas fiscales y de gasto público orientados a mitigar los efectos del cambio climático.

- 3.3 El presupuesto total de la CT es de US\$200.000, los cuales serán financiados por el Banco a través del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con recursos del Capital Ordinario. El proyecto no contempla contrapartida local.

Tabla 1. Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	Diagnóstico y propuestas de soluciones de los desafíos del federalismo fiscal brasileño.	200.000	200.000
Total		200.000	200.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Los Estados y el Distrito Federal, por medio de sus Secretarías de Hacienda, así como la República Federativa de Brasil, por medio del COMSEFAZ, serán los principales beneficiarios de la CT. La ejecución de la CT, a solicitud del beneficiario, será realizada por el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal (FMM) en Brasil, bajo la responsabilidad del equipo de proyecto. El reconocimiento que el conocimiento técnico, metodológico y conceptual altamente especializado que los temas de los estudios requieren, así como la necesidad de conocer mejores prácticas internacionales en las materias abordadas por la CT, a la par de que el Banco cuenta con la experiencia técnica, redes de expertos y conocimiento de experiencias internacionales justifican dicha solicitud. Como precedente, FMM/CBR fue responsable de la implementación y supervisión de ocho cooperaciones técnicas en los últimos diez años con resultados positivos. Además de satisfacer la solicitud del beneficiario, las actividades propuestas son congruentes con la estrategia y programa de país del Banco con Brasil, en virtud de la política de cooperación técnica del Banco (GN-2470-2, sección 4.5).
- 4.2 La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II del documento OP-619-4. El Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá brindar insumos técnicos a los informes de los consultores. Igualmente, el Banco trabajará de cerca en el diálogo técnico con el beneficiario en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar y fortalecer su capacidad institucional. El punto focal designado para la ejecución de la CT será el especialista en gestión fiscal de la Representación del Banco en Brasil. Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta cooperación técnica serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público

bajo licencia de *creative commons*. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también licenciar la propiedad intelectual de dichos productos al beneficiario a través de compromisos contractuales específicos que se elaborarán con la asesoría de LEG.

- 4.3 El BID, a través del equipo de la CT y su líder, tendrán la responsabilidad fiduciaria y técnica por la implementación del Proyecto, así como por la supervisión de los productos del Proyecto. El monitoreo de la CT se hará a través de los informes periódicos de ejecución con base a la matriz de resultados. La ejecución de las actividades contempladas bajo la CT se realizará en estrecha colaboración con los representantes designados del COMSEFAZ para facilitar los insumos en la contratación de actividades y durante su ejecución.
- 4.4 El Banco contratará consultores individuales y firmas consultoras, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Por lo tanto, las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría para la realización de los seminarios y talleres, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo de la CT está relacionado con el gran número de beneficiarios (26 Estados y el Distrito Federal). Este riesgo se mitiga con el involucramiento en el diseño y ejecución de las actividades de la CT de los miembros del COMSEFAZ, en colaboración con sus grupos técnicos, por medio de reuniones para la alineación de la implementación de la CT.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones para las políticas del Banco.

VI. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Dada la naturaleza de la CT no se prevén impactos ambientales ni sociales negativos, por lo que de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), esta operación ha sido clasificada en la categoría C.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - BR-T1487](#)

[Matriz de Resultados - BR-T1487](#)

[Términos de Referencia - BR-T1487](#)

[Plan de Adquisiciones - BR-T1487](#)