

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas en Brasil
▪ Número de CT:	BR-T1495
▪ 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; Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); De Freitas Severino, Ligia (CSC/CBR); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Verissimo Da Silva, Carolina (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	30 Jul 2021.
▪ Beneficiario:	Secretaria del Tesoro Nacional (STN)
▪ 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\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses (incluye periodo de ejecución).
▪ Fecha de inicio requerido:	Diciembre 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CBR-Representación Brasil
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ 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 El objetivo de la Cooperación Técnica (CT) es el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas del Gobierno Federal, por medio de: (i) la modernización corporativa; (ii) una mejor coordinación entre las áreas de tesorería y gestión de deuda pública, incluyendo consideraciones de Ambiental, Social y Gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés) en la emisión de títulos públicos; (iii) una mejor coordinación de las finanzas públicas subnacionales; (iv) continuidad de la expansión y mejoramiento del uso de herramientas modernas de las tecnologías de la información y de gobierno digital que incrementa la eficiencia de la gestión finanzas públicas y fortalezca la transparencia fiscal. Con este apoyo, le daremos continuidad a la colaboración que el Banco ha tenido con las autoridades de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) que comenzó con la Cooperación Técnica [ATN/AA-16776-BR](#).
- 2.2 Brasil ha acumulado desequilibrios fiscales en los últimos años que han llevado a un incremento paulatino en sus niveles de deuda pública, comprometiendo su sostenibilidad futura. Si bien esta situación se debe en parte a la crisis económica que el país sufrió en

2015 y 2016, su débil recuperación en los años posteriores y el choque de 2020 por la pandemia, la gestión de las finanzas públicas viene enfrentando retos estructurales. En 2019 el Gobierno Federal emprendió una reforma ministerial que llevó a la unificación de los Ministerio de Planeación y Gestión con el Ministerio de Hacienda dentro del Ministerio de Economía (ME). Esto implicó la necesidad de una reestructuración interna en la cual el área de planeación presupuestaria y de tesoro quedaron dentro de la Secretaría Especial de Hacienda (después llamada Secretaría Especial del Tesoro y Presupuesto - SETO). Esto abrió la oportunidad para que ambas áreas tengan una planeación estratégica más integrada. En este sentido la STN necesita implementar un nuevo modelo de gestión corporativa con el objetivo de integrar todos los sistemas y procesos de sus diferentes áreas, basado en tecnologías digitales. En este sentido, la STN está interesada en perfeccionar la coordinación entre la gestión de caja del tesoro y las emisiones de deuda pública para una toma de decisiones más eficiente. La sincronización en las acciones de ambas áreas es clave tanto para no emitir deuda cuando los saldos son suficientes para responder a las necesidades de gasto de corto plazo y evitar pagar un costo financiero innecesario, como para garantizar que los flujos de financiamiento garanticen en todo momento las necesidades de caja del tesoro y del gasto público.

- 2.3 En los últimos años la utilización de instrumentos novedosos de deuda tanto privada como pública ha crecido. En particular, los bonos ESG (bonos verdes, sociales y de gobernanza)¹ iniciaron emisiones en Europa en 2007, los cuales se han expandido a otras regiones del mundo, incluido América Latina, como en monto: las colocaciones sumaron US\$450,000 millones en 2020. Si bien algunas empresas privadas en Brasil han emitido este tipo de bonos, en el Gobierno Federal aún es un área de oportunidad. Consciente de ello, la STN está buscando desarrollar una estructura institucional y de gobernanza que les permita liderar la emisión de títulos soberanos con estas características y para ello requiere de conocer las mejores prácticas en la materia a nivel internacional y desarrollar sus capacidades para su implementación.
- 2.4 Por otro lado, las finanzas públicas enfrentan algunos cuellos de botella estructurales. Uno de ellos es el nivel bajo de inversión pública del gobierno, el cual fue de 1.43% del PIB en 2020 (*Observatorio da Política Fiscal* - IBRE / FGV), de los más bajos de América Latina. Ello se explica por una variedad de razones, pero principalmente pesa que los gastos corrientes son rígidos y tienen una inercia creciente y que el espacio fiscal en Brasil es limitado. Ante ello, es primordial que la inversión pública tenga la mayor eficiencia posible para que tenga el mayor impacto económico y social, por lo que el andamiaje institucional de la gobernanza y gestión de esta debe seguir las mejores prácticas en la materia.
- 2.5 Además, la STN está interesada en continuar con la mejoría de la transparencia fiscal con la implementación de herramientas sofisticadas de búsqueda de datos, dado que esta institución es una gran generadora de estadística y análisis de las finanzas públicas

¹ Los bonos verdes son cualquier tipo de instrumento, cuyos recursos resultantes de la colocación son aplicados exclusivamente para financiar proyectos que minimizan su impacto sobre el medio ambiente. Los bonos sociales levantan fondos para fundear proyectos que tengan impactos sociales positivos, mientras que los de gobernanza procuran mejorar la gobernanza corporativa de las empresas. Otro tipo de bonos de este tipo son los sostenibles, los cuales comprenden elementos tanto de los instrumentos sociales como ambientales.

de los tres niveles de gobierno. En ese sentido, revisión de los criterios contables también mejoraría la comparabilidad estadística de la información, permitiendo diagnósticos más precisos. Finalmente, cabe recordar que dentro del marco institucional del federalismo fiscal brasileño se le otorga responsabilidades la STN para la coordinación de las finanzas públicas entre los tres niveles de gobierno para la recopilación y sistematización de las estadísticas y análisis de las finanzas públicas subnacionales. Es también el encargado de calcular la calificación de capacidad de pago de los gobiernos subnacionales, que es un requisito para la concesión de garantía soberana en el financiamiento de los estados y municipios. En este sentido la STN requiere de perfeccionar los instrumentos de análisis sobre el seguimiento de la situación fiscal de los entes subnacionales.

- 2.6 Esta CT complementa a la CT ([ATN/AA-16776-BR](#)), que se encuentra concluida con la STN sobre la gestión de inversión pública y de ejecución financiera que tiende a mejorar la eficiencia del gasto y la transparencia fiscal. También a la [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. Adicionalmente esta CT se alinea con las CTs que están comenzando su ejecución, BR-T1481 y BR-T1487, que aborda los temas de perfeccionamiento de las políticas fiscales y del federalismo brasileño, respectivamente.
- 2.7 **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 generar capacidades y otorgar asesoramiento técnico para una mejor gestión de los recursos públicos. 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) en las siguientes dimensiones: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios; y (iii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas. 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 sus objetivos al 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 diseño de soluciones en términos de la transparencia, análisis y procesamiento de la información. 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; y (ii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, esta CT está alineada con la prioridad de tecnología e innovación establecida en la Visión 2025 del BID (AB-3266-2).
- 2.8 **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, fortaleciendo sus procesos y gobernanza; y (iii) usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, responsabilidad y la eficiencia, perfeccionando los servicios e incrementando la calidad de la información a los ciudadanos y empresas.

- 2.9 **Contribución al programa operacional del Banco.** La presente CT apoyará la agenda operacional del Banco en Brasil haciendo más transparente para los ciudadanos y perfeccionando la información y el análisis sobre las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno, incrementando la eficiencia en la toma de decisiones sobre la emisión de la deuda y la gestión de caja, y proveyendo al gobierno de las mejores experiencias internacionales en la emisión de bonos ESG y propuestas de implementación para el entorno brasileño, así como continuar el proceso de fortalecimiento de la gestión y gobernanza de la inversión pública del país. Esta CT pretende fortalecer y complementar el trabajo que el Banco ha desarrollado en materia de finanzas públicas con Brasil en los últimos 20 años. A nivel federal el Banco apoyó el Proyecto de Modernización Fiscal de la *Receita Federal de Brasil* (SRF, 1996). Con los Estados el Banco ha contribuido a la modernización de la gestión fiscal: Programa Nacional en Administración Fiscal para los Estados ([PNAFE 980/OC-BR](#)) y la CCLIP-PROFISCO I y II ([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. Finalmente, con los municipios el Banco apoyó su Programa de Modernización de la Gestión Administrativa y Fiscal ([PNAFM I/1194/OC-BR](#); II/2248/OC-BR y III/3391/OC-BR). Mientras que la experiencia se ha centrado principalmente en programas de modernización de la gestión fiscal, la cual ha permitido hacer más eficiente la administración de los recursos públicos de los diferentes niveles de gobierno, la presente CT complementa dicho trabajo al proveer soluciones innovadoras para la gestión y emisión de la deuda pública, en la transparencia de los datos de finanzas públicas, que puedan guiar de manera más eficiente el análisis y diseño de políticas públicas, en particular, de las relacionadas con las finanzas públicas.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Análisis y propuestas de perfeccionamiento de la gestión de las finanzas públicas (US\$300.000).** El objetivo es apoyar en el diseño de marcos normativos y analíticos que lleven a una gestión de las finanzas públicas más eficiente. Las actividades estarán relacionadas con la elaboración de estudios analíticos que permitan tratar tanto el diagnóstico, propuestas de soluciones y sugerencias de implementación de nuevos marcos normativos y herramientas analíticas; con la organización de seminarios y/o presentaciones de expertos con la STN; y, la realización de visitas técnicas a gobiernos de otros países donde los funcionarios brasileños puedan aprender de experiencias y mejores prácticas y puedan potencialmente aplicarlas al contexto institucional de Brasil.
- 3.2 El conjunto de las actividades arriba señaladas de la presente CT tiene como objetivo generar los siguientes productos: (i) una propuesta de **modelo de gestión corporativo** del Tesoro Nacional que considere la transformación digital, el avance en la transparencia fiscal y la necesidad de mejorar la gestión de la inversión pública; (ii) una

propuesta metodológica para conseguir la emisión de instrumentos **de deuda pública con características ESG**; (iv) el diseño de una solución para **una planificación más eficiente en las decisiones de emisiones de deuda pública**, tomando en cuenta la dinámica del flujo de caja, que reditúe en economías a los cofres públicos; y, (iii) un **nuevo modelo de procesamiento de datos de finanzas públicas de gobiernos estatales y municipales**, análisis de los mismos y monitoreo de las finanzas públicas subnacionales.

- 3.3 **Resultados esperados.** Con la conclusión de la CT, se prevé que el ME contará con un conjunto de soluciones que hará más eficiente su gestión corporativa y de deuda, una metodología para innovar en la emisión de bonos ESG, de instrumentos analíticos que permitan un seguimiento más puntual de la situación de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales y de transparencia que permitan una mejor comunicación con el público, así como un sistema de gestión de las inversiones más madura, que permita mayor impacto económico y social del gasto público. Asimismo, durante la ejecución de la CT, se continuará profundizando el diálogo técnico entre el Banco y las autoridades de la STN.
- 3.4 **Comunicación y diseminación de resultados.** Los productos generados bajo esta CT están orientados principalmente a que el Tesoro cuente con nuevos recursos que mejoren los instrumentos de gestión de la deuda pública, transparencia y la capacidad de seguimiento y análisis de las finanzas públicas subnacionales. A lo largo de la ejecución será presentado y discutido con el beneficiario y al final se prevé también la implementación de las soluciones planteadas. Los productos de conocimiento serán presentados y discutidos con el beneficiario, y difundidos hacia el público en general y en documentos técnicos, desde que no presenten datos confidenciales del Tesoro Nacional.
- 3.5 El **Presupuesto Indicativo** total de la CT es de US\$300.000, 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\$)

Componente	Descripción	BID/Financiamiento	Financiamiento Total
Componente 1	Análisis y propuestas de perfeccionamiento de la gestión de las finanzas públicas	US\$300.000	US\$300.000
Total		US\$300.000	US\$300.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La República Federativa del Brasil, por medio de la STN del ME de Brasil será el principal beneficiario 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), bajo la responsabilidad del equipo de proyecto. La justificación de ejecución por parte del Banco es debido al 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 tiene experiencia en la ejecución de CT al ser responsable de la implementación y supervisión de ocho cooperaciones técnicas en Brasil en los últimos diez años con resultados satisfactorios. Asimismo, el proceso de contratación de servicios de consultoría por parte del sector puede tomar mucho tiempo tanto por cuestiones presupuestales, como por un proceso administrativo largo. Ambas justificaciones están contempladas en el OP-619-4; Anexo II- 2.2. 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 presente CT contempla la participación de consultores especializados en la temática de este apoyo, así como instituciones de análisis de políticas públicas y de ministerios de otros países. El Banco articulará los esfuerzos de todos los involucrados a través de la organización de reuniones y seminarios que aborden los temas de interés del beneficiario.
- 4.3 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 dialogo 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.
- 4.4 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 ME para facilitar los insumos en la contratación de actividades y durante su ejecución.
- 4.5 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 una eventual pérdida de interés en estas prioridades por cambio de liderazgo, así como lo descrito en la Estrategia país: debilidad institucional que podría retrasar la ejecución. No obstante, estas prioridades están establecidas en la planificación estratégica de la institución y el elevado interés de las autoridades beneficiarias de esta CT mitigarían ese riesgo.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

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

VII. 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-T1495](#)

[Matriz de Resultados - BR-T1495](#)

[Términos de Referencia - BR-T1495](#)

[Plan de Adquisiciones - BR-T1495](#)