

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

APOYO DE EMERGENCIA A POBLACIONES VULNERABLES AFECTADAS POR CORONAVIRUS

(BR-L1554)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Mario Sánchez (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Livia Gomes (SCL/LMK), Co-Jefa de Equipo; Fernando Aguiar (CSC/CBR); Krysia Avila (LEG/SGO); Carlos Carpizo (VPC/FMP); Mario Castañeda (VPC/FMP); Diego Cortés (CSC/CSC); Martha Guerra (SCL/SPH); Pablo Ibararán (SCL/SPH); Roberto Leal (VPS/ESG); Ian Mac Arthur (SCL/SPH); David Salazar (VPC/FMP); y Beatrice Zimmermann (SPD/SDV).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DE PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A. Antecedentes, problemática y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	9
C. Indicadores claves de resultados.....	10
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	12
A. Instrumentos de financiamiento	12
B. Riesgos ambientales y sociales.....	12
C. Riesgos fiduciarios.....	12
D. Otros riesgos y temas claves.....	13
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	14
A. Resumen de los arreglos de implementación	14
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	15

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (formato simplificado)

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Monitoreo y Evaluación Simplificado

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Lógica de Viabilidad Económica
EEO#2	Nota sobre políticas de protección social en el contexto de COVID-19
EEO#3	Nota sobre políticas laborales en el contexto de COVID-19
EEO#4	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia (SSF)
EEO#5	Reglamento Operativo del Proyecto

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGU	<i>Controladoria-Geral da União</i>
CO	Capital Ordinario
MC	Ministerio de la Ciudadanía
ME	Ministerio de Economía
OE	Organismo Ejecutor
OMS	Organización Mundial de la Salud
PEMEI	Programa de Emergencia de Mantenimiento del Empleo e Ingresos
PMR	informe de seguimiento de progreso, por sus siglas en inglés
PNAD	Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios, por sus siglas en portugués
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RED-SEALC	Red de Servicios Públicos de Empleo
ROP	Reglamento Operativo del Proyecto
SAGI	Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Evaluación de Salvaguardia
STN	Secretaría del Tesoro Nacional

RESUMEN DEL PROYECTO
BRASIL
APOYO DE EMERGENCIA A POBLACIONES VULNERABLES AFECTADAS POR CORONAVIRUS
(BR-L1554)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República Federativa de Brasil			Plazo de amortización:	25 años
Organismos Ejecutores:			Período de desembolso:	1 año
El Prestatario, por intermedio del Ministerio de Economía (ME) El Prestatario, por intermedio del Ministerio de la Ciudadanía (MC).			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (millones de US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
			Comisión de crédito:	(c)
BID (Capital Ordinario):	1.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	1.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo de desarrollo general de este proyecto es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar la preservación de los niveles de ingreso y de empleo de personas afectadas por el COVID-19 en el período inmediato y durante la recuperación de la crisis.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Proyecto (ROP) para el Componente 1, según los términos aprobados por el Banco; y (ii) entrada en vigencia del ROP para el Componente 2, según los términos aprobados por el Banco (¶3.5).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales ^(e) :	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input type="checkbox"/>

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el período de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Antecedentes.** El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad COVID-19, causada por el virus que afecta las vías respiratorias, novel-Coronavirus o nCoV2019, como una pandemia. Según la OMS, a la fecha se registran más de 15,2 millones de casos confirmados y 628.000 muertes a nivel mundial¹. Los primeros casos en América Latina y el Caribe (ALC) se reportaron a finales de febrero. Desde entonces, el número de personas infectadas en la región ha venido creciendo aceleradamente, llegando actualmente a más de 3,5 millones de casos confirmados y 123.000 fallecimientos². La enfermedad del COVID-19 puede propagarse fácilmente de persona a persona por secreciones respiratorias y contacto directo³. Por ello, las medidas de distanciamiento social y aislamiento son aspectos esenciales de la respuesta de salud pública, a fin de reducir el número de personas sanas que una persona cursando la infección puede contagiar.
- 1.2 **Desafíos y avances en Brasil.** A nivel mundial, Brasil es actualmente el segundo país con más casos (superando 2,2 millones) y con más muertes confirmadas (más de 82.000) por COVID-19⁴, aunque algunos estudios sugieren que el nivel de estos indicadores podría estar subestimado a causa del relativamente bajo número de pruebas de tamizaje por cada 100.000 habitantes que se han realizado en el país⁵.
- 1.3 La pandemia encontró a Brasil en un contexto que exponía una problemática social y laboral de carácter estructural. A partir de 2014, la economía brasileña comenzó a desacelerarse, derivando en una recesión durante 2015 y 2016⁶. El lento ritmo de recuperación económica que experimentó el país desde entonces resultó insuficiente para lograr que los indicadores de pobreza y del mercado laboral mejorasen respecto a sus niveles previos a la crisis⁷. Entre 2014 y 2018, el porcentaje de hogares con bajos ingresos (ingreso familiar per cápita menor a medio salario mínimo) subió de 28,0% a 29,4%⁸, mientras que entre 2014 y 2019 la tasa de desempleo se incrementó de 6,5% a 11,7% y la de informalidad laboral de 15,6% a 17,3%⁹. A consecuencia de la pandemia, actualmente se estima que la economía brasileña se contraerá 5,95% en 2020, ahondando la problemática que el país acarrea en materia social y laboral¹⁰.

¹ Ver WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard en <https://covid19.who.int> (Julio 24, 2020).

² <https://www.paho.org/en/topics/coronavirus-infections/coronavirus-disease-covid-19> (Julio 23, 2020).

³ <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>.

⁴ Ibid. pie de página 1.

⁵ Imperial College Response Team (Mayo 2020). "Report 21: Estimates COVID-19 cases and reproduction number in Brazil.

⁶ Con una caída real en el PIB de 3,5% y 3,3%, respectivamente.

⁷ Crecimiento real del PIB del 1,3% en 2017, 1,3% en 2018 y 1,1% en 2019.

⁸ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais*, con base en las *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios* de 2014 y 2019.

⁹ SIDRA-IBGE: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4092>.

¹⁰ Boletín Focus (17 de julio de 2020). Banco Central de Brasil.

- 1.4 Ante el shock económico que conlleva la pandemia, las personas con empleos en sectores que demandan más actividades de interacción directa con los clientes y que no pueden ser realizadas a distancia enfrentan una mayor vulnerabilidad a perderlos o a ver sus ingresos reducidos. Bajo esa definición, alrededor de 40% de los empleos en Brasil (37 millones de personas) se concentran en sectores productivos vulnerables a la pandemia. Con respecto al resto de los sectores, los empleos en los sectores vulnerables tienden a ser desempeñados en mayor medida de manera informal o por cuenta propia (51,7% vs 45,2%), por mujeres (52,1% versus 38,2%), por personas con nivel educativo que no supera el secundario (44,1% versus 39,4%) y por población afrodescendiente o indígena (56,6% versus 52,4%)¹¹. Según estimaciones del Ministerio de Economía (ME) de Brasil, 34% de los 35,4 millones de los vínculos laborales formales en el sector privado podrían llegar a romperse a causa de la pandemia.
- 1.5 Para mitigar el impacto social de la pandemia en los sectores de mayor vulnerabilidad laboral, el Gobierno Federal de Brasil comenzó a implementar desde abril de 2020 la Asistencia de Emergencia (*Auxílio Emergencial*), dirigida a trabajadores informales, cuentapropistas o desempleados. Esta medida excepcional, aprobada por medio de la Ley 13.982 del 2 de abril de 2020, otorga R\$600 reales mensuales (equivalente a 57,4% del salario mínimo), a ser pagado durante tres meses entre abril y julio de 2020¹², para hasta dos personas de la misma familia. Para aquellas familias en las que una mujer sea la única responsable de la manutención, el valor mensual del beneficio se extiende a R\$1.200.
- 1.6 El *Cadastro Único* funciona como la principal plataforma de identificación automatizada de los beneficiarios de la Asistencia de Emergencia. Creado en 2001, este sistema de información tiene por objetivo identificar y caracterizar a todas las familias de bajos ingresos del país—hasta medio salario mínimo mensual per cápita—para su potencial inclusión en programas sociales. La identificación y actualización de la información de los hogares elegibles para ser incluidos en el *Cadastro Único* corresponde a los gobiernos municipales, quienes recopilan información sobre el ingreso (auto reportado), composición familiar y características del hogar, a partir de entrevistas realizadas de manera presencial en los Centros de Referencia de Asistencia Social. Esta información es enviada y procesada a nivel central por la Caja Económica Federal, órgano vinculado al ME, quien solicita su validación a través del cruce con otras bases administrativas a la Empresa de Tecnología e Informaciones de la Seguridad Social (DATAPREV), también vinculada al ministerio. En marzo de 2020, el *Cadastro Único* incluía a casi 28,5 millones de familias¹³ (30% de la población del país). En respuesta al incremento en el número de hogares que ha visto caer sus ingresos a causa de la pandemia y a las dificultades operativas que ésta acarrea, el Gobierno Federal estableció mecanismos digitales para que las personas que no estén incluidas en el *Cadastro Único* puedan aplicar a la Asistencia de Emergencia.

¹¹ Komatsu, B y Menezes-Filho (2020). *Simulações de impactos de COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o desemprego, renda, pobreza e desigualdade*” INSPER, Policy Paper No. 43.

¹² En el marco de la Ley No. 13.982, el período de tres meses de la Asistencia de Emergencia podrá ser extendido por el Poder Ejecutivo a lo largo del período durante el que se enfrente la emergencia de salud pública por COVID-19, lo cual está siendo considerado por el Gobierno Federal.

¹³ Casalecchi, A. (2020). “Cenários para a dispensa com o Auxílio Emergencial”. Instituição Fiscal Independente. Nota Técnica No. 42.

- 1.7 Las personas que cumplen con los siguientes criterios son elegibles para recibir el Auxilio de Emergencia: (i) ser mayor de 18 años¹⁴; (ii) no tener empleo formal; (iii) no recibir otros beneficios de seguridad o de asistencia social por parte del Gobierno Federal, a excepción de *Bolsa Família*; (iv) tener un ingreso familiar per cápita mensual de hasta medio salario mínimo o un ingreso familiar total mensual de hasta tres salarios mínimos; (v) no haber recibido ingresos tributables en 2018 por encima de R\$28,559; y (vi) estar desempleado o ser un micro emprendedor individual o ser un contribuyente individual u opcional al Sistema General de la Seguridad Social o ser un trabajador informal inscrito en el *Cadastro Único*.
- 1.8 *Bolsa Família*^{15,16} es el principal programa de asistencia social del Gobierno Federal. Utilizando el *Cadastro Único* para la identificación de sus beneficiarios, este programa realiza una transferencia básica a las familias en situación de pobreza extrema (con ingreso familiar per cápita de hasta un cuarto de salario mínimo) y un beneficio variable para las familias en pobreza o pobreza extrema conforme a su composición familiar, condicionado al cumplimiento de acciones relacionadas con la promoción de salud materno-infantil y asistencia escolar. A fines de marzo de 2020, el padrón de beneficiarios de *Bolsa Família* estaba constituido por 13 millones de familias, con un beneficio promedio de R\$191.86¹⁷. De acuerdo con la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios de 2019 (PNAD, por sus siglas en portugués), 54,4% de los jefes de hogar beneficiarios de *Bolsa Família* son mujeres, 77,3% son población afrodescendiente o mestiza (*pardos*) y 0,77% población indígena¹⁸.
- 1.9 Como parte de la respuesta a la crisis social resultado de la pandemia, en marzo de 2020 se aceleró la incorporación de 1,2 millones de familias adicionales al programa. Como se mencionó anteriormente, las familias beneficiarias de *Bolsa Família* pueden recibir la Asistencia de Emergencia, siempre que les resulte económicamente ventajoso. Mientras reciben la Asistencia de Emergencia, las transferencias de *Bolsa Família* y las condicionalidades para el otorgamiento del beneficio se suspenden, reiniciándose automáticamente con la finalización del beneficio extraordinario.
- 1.10 Al 30 de abril de 2020, más de 50 millones de personas habían sido declaradas elegibles para recibir la Asistencia de Emergencia y prácticamente todas habían recibido un primer pago del beneficio extraordinario. El 59% de los beneficiarios de la Asistencia de Emergencia fueron identificados automáticamente a través del *Cadastro Único* (97% de personas de familias beneficiarias de *Bolsa Família*) y el resto a través de las aplicaciones que realizaron a través de los dispositivos digitales dispuestos para dicho fin. Las familias titulares de *Bolsa Família* reciben la Asistencia de Emergencia a través de las tarjetas plásticas de débito con las que solían acceder al beneficio regular. En cambio, el resto de los beneficiarios lo harán

¹⁴ Bajo la Ley No. 13998, del 14 de mayo de 2020, se permitió que las madres menores de 18 años fueran elegibles para la Asistencia de Emergencia, cumpliendo con los otros requisitos.

¹⁵ Regulado por la [Ley No. 10.836](#), del 9 de enero de 2004.

¹⁶ Para mayores detalles sobre el funcionamiento y los resultados que se han evidenciado para *Bolsa Família*, consultar Gazola, Aline (2015), ¿Cómo funciona Bolsa Família? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe [BID Nota Técnica IDB-TN-856](#).

¹⁷ Casalecchi, A. (2020). Op. Cit.

¹⁸ A nivel nacional, 56,3% de la población es afrodescendiente o mestiza y 0,37% indígena.

a través de una tarjeta de débito virtual asociada a una cuenta de ahorro digital que se abre de forma automática una vez declarada su elegibilidad, con la que pueden hacer pagos en supermercados, estaciones de gasolina o farmacias, con el objeto de reducir la probabilidad de que se presenten aglomeraciones en las distintas instituciones financieras de las que pueden extraer sus transferencias en efectivo¹⁹. El Gobierno Federal estima que el costo total de la Asistencia de Emergencia será alrededor de R\$123,9 mil millones²⁰.

- 1.11 El Seguro de Desempleo²¹ constituye el principal instrumento de protección del ingreso de los trabajadores asalariados formales del sector privado, que constituyen un tercio de la Población Económicamente Activa de Brasil. Con el objetivo de prevenir la ruptura permanente de vínculos laborales formales que implicaría el uso del Seguro de Desempleo en el contexto de la pandemia, el 1 de abril de 2020 el Gobierno Federal instituyó el Programa de Emergencia de Mantenimiento del Empleo e Ingresos (PEMEI), a través de la Medida Provisional No. 936, que estará vigente hasta el 31 de diciembre de este año²². Para estos trabajadores, esta Medida establece: (i) la posibilidad de una reducción temporal en horas de trabajo y proporcional en salarios; (ii) la posibilidad de suspensión laboral temporal; y (iii) el pago de un Beneficio de Emergencia (*Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda*) por parte del Gobierno Federal a los trabajadores afectados en cualquiera de estos casos. La Medida permite reducir por hasta tres meses la jornada laboral en tres rangos: 25%, 50% y 70%, otorgándole al trabajador el Beneficio de Emergencia en una proporción equivalente, utilizando el nivel del Seguro de Desempleo que le hubiese correspondido como base para el cálculo. Las empresas que voluntariamente acuerden con sus trabajadores adherir a esta modalidad tienen la obligación de mantener en su puesto al trabajador en el período inmediatamente posterior, por el mismo tiempo que hayan hecho uso de la reducción en la jornada laboral. En el caso de una suspensión temporal del contrato de trabajo acordada entre la empresa y el trabajador, el Beneficio de Emergencia es otorgado por un monto equivalente al que le hubiese correspondido al trabajador a través del Seguro de Desempleo. En este caso, la suspensión del contrato puede durar hasta dos meses, teniendo el empleado garantizado su puesto de trabajo en el período inmediatamente posterior, por el mismo tiempo que la empresa hubiese utilizado la suspensión.
- 1.12 Para adherir al PEMEI, la empresa debe informar al ME del acuerdo alcanzado con sus trabajadores y proporcionar inmediatamente los datos bancarios de aquellos que deberán recibir el Beneficio de Emergencia. Si no es posible proporcionar la información bancaria, o si hay un error al completarla, el Beneficio de Emergencia se deposita en una cuenta digital en un banco público federal, abierta automáticamente por el ME a nombre del trabajador. El Gobierno Federal estima la demanda máxima para el PEMEI de 24,5 millones de vínculos de empleo

¹⁹ La tarjeta de débito virtual no estuvo disponible para la realización del primer pago de la Asistencia de Emergencia, lo cual generó algunas aglomeraciones, a pesar de la estrategia de dispersión de días de pago conforme al último número de la cédula de identidad que implementó la Caja Económica Federal.

²⁰ <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020-05-22-transparencia-covid19.pdf/view>.

²¹ Regulado por la Ley No. 7.998, del 11 de enero de 1990.

²² El PEMEI está en vigencia durante el período de calamidad pública. El Decreto Legislativo 6, del 20 de marzo de 2020, reconoció el período de calamidad pública, con efectos hasta el 31 de diciembre de 2020.

formales, con un costo que ascendería a R\$51,6 mil millones. Al 1 de junio, 37% de esta demanda potencial se ha materializado, para un total de 9,1 millones de vínculos laborales. El diseño del PEMEI implica que aquellos trabajadores con menores salarios reciban proporcionalmente mayores beneficios, ya que las tasas de reemplazo salarial del Seguro de Desempleo son más altas cuanto más bajos son los ingresos habituales del trabajador. Además, la medida también es más generosa para las empresas con ingresos brutos anuales de hasta R\$4,8 millones, ya que las que están arriba de este límite deben pagar el 30% del ingreso del empleado en caso de suspensión del contrato.

- 1.13 **Justificación y estrategia.** Para compensar la pérdida de ingresos y proteger el empleo como consecuencia de aplicar las medidas de distanciamiento social para responder al COVID-19, se hacen necesarias políticas compensatorias de gran escala como las que está implementando el Gobierno Federal brasileño. La experiencia internacional ha demostrado que la extensión temporal en el monto de programas de transferencia monetarias ya existentes, como es el caso de *Bolsa Família*, resultan una buena plataforma para compensar la pérdida de ingresos que pueden sufrir los hogares más vulnerables a consecuencia de un shock temporal agregado a sus ingresos. En un contexto donde el cumplimiento de condicionalidades de los programas de transferencia se vuelve complejo por restricciones en la oferta de servicios, resulta pertinente que éstas se suspendan temporalmente, como de facto ocurre con el traspaso por tiempo preestablecido de los beneficiarios de *Bolsa Família* a la Asistencia de Emergencia. Este traspaso temporal también resulta apropiado como una estrategia para clarificar la naturaleza extraordinaria del beneficio, reduciendo el riesgo de que sea considerado un derecho adquirido. Por otro lado, el *Cadastro Único*, resulta un mecanismo robusto de focalización para ser utilizado como medio para alcanzar a los hogares vulnerables cuyos ingresos previos a la pandemia no eran suficientemente bajos como para caer bajo el umbral de pobreza extrema, incluyendo a grupos especialmente vulnerables como las mujeres jefas de hogar, y la población afrodescendiente, mestiza o indígena²³. Por otro lado, el contexto de la pandemia impone un desafío para aumentar la cobertura de los programas de transferencia de ingreso existentes, de modo que apoyen a las personas que rápidamente se están volviendo vulnerables. Este desafío ha sido abordado por parte del Gobierno Federal a través de la incorporación de mecanismos digitales para la auto postulación, aprovechando la capacidad que DATAPREV le otorga al Estado de verificar ágilmente la información provista por los postulantes.
- 1.14 Por otro lado, aunque el Seguro de Desempleo cumple la función de proteger temporalmente la pérdida de ingresos laborales de los trabajadores formales, existe evidencia de que la suspensión del vínculo laboral tiene un efecto negativo en términos de empleabilidad e ingresos laborales en el largo plazo^{24,25}. Por otro lado, no es deseable la destrucción masiva de los lazos de trabajo productivos—que sólo se volvieron inviables en el contexto de una crisis temporal. Dicha destrucción de empleos significaría grandes pérdidas de capital humano específico

²³ Ministerio de Desarrollo Social de Brasil (2017). “*Pesquisa de Qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*”.

²⁴ Jacobson, L, LaLonde, R. y Sullivan, D. (1993). “Earnings losses of displaced workers”. *The American Economic Review*.

²⁵ Davis, S. y Von Wachter, T (2011). “Recessions and the cost of job loss”. *National Bureau of Economic Research*.

a la empresa y, una vez terminada la crisis, significaría un alto costo para la formación de nuevos vínculos laborales²⁶, lo que tiene impactos negativos en la productividad, lo que hace aún más pertinente la implementación de estrategias como el PEMEI. Además, en ausencia del PEMEI, el Gobierno Federal debería asumir el pago del Seguro de Desempleo para muchos de los despedidos.

- 1.15 El proyecto utilizará los procesos operativos y los sistemas establecidos por el Gobierno Federal para la identificación y verificación de elegibilidad de beneficiarios y sus respectivos mecanismos de pago previamente descritos (§1.6, §1.8 y §1.10 para la Asistencia de Emergencia y *Bolsa Familia*, y §1.12 para el PEMEI), así como los de auditoría que se describen en §3.8.
- 1.16 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** Desde mediados de los años noventa, el Banco ha apoyado el diseño, la implementación y la evaluación de programas de transferencias monetarias en 18 países de la región. Por ejemplo, fue pionero en apoyar el desarrollo de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) en Honduras y Nicaragua, y en acompañar su consolidación en México. En 2009, en el contexto de la respuesta a la crisis financiera internacional, el Banco acompañó la introducción del componente alimentario en la transferencia en México. Esta experiencia ha generado lecciones aprendidas en el marco de intervenciones como las contempladas en el Componente 1 del Proyecto. La evaluación de estos programas ha mostrado que las transferencias monetarias han sido efectivos en reducir la incidencia y, especialmente, la intensidad de la pobreza y la desigualdad y que son el instrumento más efectivo para redistribuir ágilmente recursos a las familias más vulnerables. Recientemente, este conocimiento ha sido codificado en un libro sobre los ciclos operativos de los PTMC y las lecciones aprendidas en veinte años de implementación en la región²⁷. Entre otros, esta experiencia operativa muestra que el pago de transferencias en efectivo puede generar aglomeración de personas, generando un riesgo sanitario en el contexto de la pandemia. En el actual contexto de distanciamiento social y rápida respuesta a una crisis, esto sugiere que es estratégico basarse en los sistemas de protección social existentes (sistemas y registros de beneficiarios) y privilegiar pagos por medio de cuentas bancarias u otro mecanismo electrónico, como se está realizando en el caso de Brasil.
- 1.17 El Banco también cuenta con experiencia en el apoyo a políticas activas y pasivas de mercado laboral, que incluyen servicios de intermediación laboral, capacitación laboral y subsidios salariales. Estos apoyos se han dado a través de proyectos de inversión específica y asistencia técnica. El intercambio técnico se ha materializado a través de una Red de Servicios Públicos de Empleo (RED SEALC) a nivel regional²⁸. Esta experiencia resulta relevante en lo que respecta al apoyo al PEMEI, en el marco del Componente 2 del Proyecto, destacándose el apoyo que el Banco ha brindado a distintos gobiernos de la región (Colombia, Perú y Uruguay, entre otros) en el análisis, diseño o fortalecimiento de las políticas de seguros de cesantía o beneficios para el desempleo²⁹. También se tiene evidencia sobre la

²⁶ La duración promedio del empleo formal en Brasil fue de cinco años en 2014, la segunda más baja entre los 29 países analizados (<https://www.dieese.org.br/livro/2016/rotatividade2016.pdf>).

²⁷ Ibarrarán et al. 2017. <https://publications.iadb.org/en/how-conditional-cash-transfers-work>.

²⁸ <https://www.iadb.org/es/redsealc>.

²⁹ Para un resumen de las lecciones aprendidas en políticas activas de empleo y diseños de seguros de cesantía ver: [Alaimo et al \(2015\). Empleos para Crecer](#). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

efectividad de aquellos programas de subsidios laborales que operan a nivel de las empresas para reducir el número de despidos y la probabilidad que las empresas cierren por problemas temporales de liquidez, y de contribuir a una recuperación más rápida del nivel de actividad y de empleo^{30,31}.

- 1.18 Adicionalmente, el BID viene brindando apoyo al Brasil para atender la emergencia COVID-19 a través de otras cuatro operaciones por más de US\$1.000 millones, las cuales están fundamentalmente dirigidas al fortalecimiento del tejido empresarial del sector MIPYME con líneas de crédito especiales y garantías, que se esperan contribuyan a cerrar la brecha actual de acceso a financiamiento y les permita hacer frente a la interrupción de sus actividades económicas, por las medidas impuestas en respuesta a la pandemia, y a la consecuente contracción económica. En paralelo, dentro de la cartera en ejecución del BID en Brasil se han llevado a cabo actividades específicas para ayudar a la emergencia sanitaria con más de US\$56 millones ya invertidos en la compra de equipamiento médico o adecuación de hospitales, y estando en proceso iniciativas adicionales en otras áreas por más de US\$137 millones en 11 estados de Brasil.
- 1.19 **Coordinación con otros organismos multilaterales y agencias de cooperación.** El Banco ha coordinado con otros organismos internacionales la respuesta a la crisis del COVID-19. En el área de salud ha seguido los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud y de la Organización Panamericana de la Salud, y coordinado con las instancias regionales y con el Banco Mundial. En el caso de las consecuencias sociales, el Banco comparte los diagnósticos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la CEPAL y las propuestas aquí presentadas coinciden en el objetivo de proteger a los más vulnerables frente al COVID-19 y apoyar las medidas sanitarias necesarias para enfrentar la pandemia y promover la recuperación de la economía en el mediano plazo.
- 1.20 A solicitud del Gobierno Federal de Brasil, esta operación es parte de un programa amplio – *Programa Emergencial de Apoio a Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pelo COVID-19 no Brasil* – el cual será financiado de manera paralela por el BID, el Banco Mundial (US\$1,000 millones), el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF (US\$350 millones), y el Nuevo Banco de Desarrollo-NDB (US\$1,000 millones), así como por la Agencia Francesa de Desarrollo-AFD (€\$200 millones) y la Agencia Alemana de Desarrollo-KfW (€\$350 millones)³². El financiamiento paralelo previsto por parte de estos organismos se dirigirá a apoyar parte de *Bolsa Família* (estimado en un total de US\$960 millones, con US\$200 millones del BID, US\$120 millones de AFD, US\$400 millones del Banco Mundial y US\$240 millones de KfW), Asistencia de Emergencia (estimado en un total de US\$1,520 millones, con US\$400 millones del BID, US\$120 millones de AFD, US\$1,000 de NDB) y PEMEI (estimado en un total de US\$750 millones, con US\$400 millones del BID y US\$350 millones de CAF), así como el Seguro de Desempleo (estimado en un total de US\$780 millones, con US\$600 millones del Banco Mundial y US\$180 de KfW). Durante el proceso de preparación, este

³⁰ Banco Mundial, 2013; World Development Report 2013: Jobs. Washington, DC. World Bank.

³¹ Banerji et al., 2015. Banerji, Arup; Newhouse, David; Paci, Pierella; Robalino, David. 2015. Working through the Crisis : Jobs and Policies in Developing Countries during the Great Recession. Directions in Development-Human Development. Washington, DC: World Bank.

³² El procesamiento de ese programa ha sido autorizado por la Secretaría Especial de Comercio Exterior y Asuntos Internacionales del ME, por la Resolución COFLEX No. 1, del 25 de mayo de 2020.

conjunto de organismos ha acordado instrumentos únicos para la evaluación de capacidad organizacional y para la rendición y auditoría financiera, aunque los respectivos financiamientos sean independientes.

- 1.21 **Alineación estratégica.** El Proyecto es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de: (i) Inclusión social e Igualdad, por medio de apoyos para mantener niveles mínimos de ingreso y bienestar de las poblaciones más vulnerables frente al COVID-19; y (ii) Productividad e Innovación, por medio de acciones para mantener los niveles de empleo y preservar el capital humano. El Proyecto también se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al priorizar a las poblaciones vulnerables frente al COVID-19, incluyendo montos de beneficios más amplios para mujeres que sean las únicas responsables de la manutención de su hogar, y a través de programas de amplia cobertura de la población afrodescendiente, mestiza e indígena, como es el caso de *Bolsa Família*. El Proyecto contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) por medio de los indicadores “beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza” y “beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo”. El Proyecto está alineado con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), en las áreas de mejorar la equidad y apoyar a las poblaciones vulnerables. Asimismo, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), que subraya la importancia de apoyar a las poblaciones vulnerables en particular frente a choques externos, mediante políticas de protección social responsiva, así como también con el Documento de Marco Sectorial de Trabajo (GN-2741-7) a través de las dimensiones de éxito de lograr que: (i) los ciudadanos de la región obtengan mayores y más oportunidades equitativas de acceder a un trabajo formal y con mejores expectativas de salario; y (ii) los trabajadores sean más productivos y, a partir de ello, alcancen mayores salarios y estabilidad laboral. Finalmente, este Proyecto es consistente con la Propuesta para la Respuesta del Grupo BID Frente al Brote Pandémico de la COVID-19 (GN-2996).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.22 **Objetivos.** El objetivo de desarrollo general de este Proyecto es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar la preservación de los niveles de ingreso y de empleo de personas afectadas por el COVID-19, en el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis.
- 1.23 **Componente 1. Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de identificación de beneficiarios existentes (US\$600 millones).** Este componente financiará transferencias monetarias por medio de las plataformas de identificación de población vulnerable existentes, específicamente, a través del *Cadastro Único*.
- 1.24 **Subcomponente 1.1. Protección de población vulnerable a través de mecanismos de identificación de beneficiarios existentes (US\$400 millones).** Este subcomponente financiará las transferencias monetarias extraordinarias realizadas a hogares que estén incorporadas al *Cadastro Único* y que cumplan con las condiciones de elegibilidad para recibir la Asistencia de Emergencia (¶1.11),

durante el tiempo que esta medida se encuentre formalmente en vigencia (actualmente, por un lapso de hasta tres meses, entre abril y julio de 2020).

- 1.25 **Subcomponente 1.2. Protección de población vulnerable a través de programas de transferencia monetaria existentes (US\$200 millones).** Este subcomponente financiará las transferencias monetarias realizadas a los beneficiarios del programa *Bolsa Família*, u otro programa que lo reemplace, con la aprobación del Banco, una vez finalizada la medida extraordinaria de Asistencia de Emergencia³³.
- 1.26 **Componente 2. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias de ingreso, y que trabaja en el sector formal. (US\$400 millones).** Este componente financiará intervenciones dirigidas a proteger el empleo formal, así como los ingresos de la población vulnerable ocupada en dicho sector en riesgo de perder su empleo. Específicamente, el componente financiará el Beneficio de Emergencia transferido a trabajadores formales que hayan alcanzado acuerdos con sus empresas en el marco de la reglamentación del PEMEI (§1.15), durante el tiempo que se encuentre formalmente en vigencia (actualmente, hasta el 31 de diciembre de 2020).
- 1.27 **Gastos de administración.** El proyecto no prevé financiamiento para cubrir los gastos de administración, auditoría y monitoreo operativo de los programas Asistencia de Emergencia, *Bolsa Família* y PEMEI.
- 1.28 **Beneficiarios.** Las intervenciones planteadas en esta operación buscan llegar a personas con vulnerabilidad social directamente afectadas en sus ingresos o con perspectivas de desvincularse de sus empleos formales en el marco de la pandemia por COVID-19. A través de la Asistencia de Emergencia, el proyecto contribuirá a mantener un nivel mínimo de ingreso para alrededor de 597.000 personas de hogares que ya eran beneficiarias de *Bolsa Família* y 537.000 personas adicionales incluidas en el *Cadastro Único*, durante el que se prevé sea el período más álgido de la pandemia en Brasil. Por diseño, esta medida prioriza a los hogares vulnerables donde una mujer sea la única responsable de la manutención de su hogar, duplicando automáticamente el nivel del beneficio. Al finalizar la vigencia de la Asistencia de Emergencia, el Proyecto contribuirá a mantener un nivel mínimo de ingreso para el equivalente a 475.000 familias por año beneficiarias de *Bolsa Família*, programa en el que la proporción de hogares beneficiarios con jefatura de hogar femenina o perteneciente a poblaciones afrodescendientes, mestizas e indígenas sobrepasa significativamente los guarismos a nivel nacional. Asimismo, se estima que el Proyecto beneficie a alrededor de 1,02 millones de trabajadores formales con riesgo de verse desvinculados de su empleo por consecuencia de la pandemia, en el marco del PMEI.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.29 **Resultados esperados.** El Proyecto busca contribuir a mantener niveles de vida de las personas vulnerables frente al COVID-19, que ven afectado su nivel de

³³ Incluyendo los 1,02 millones de familias incorporadas en marzo de 2020 y aquellas que se pudiesen incorporar a partir de la finalización de la Asistencia de Emergencia.

ingreso y empleo. A nivel de resultados, el proyecto prevé contribuir con la estrategia del Gobierno Federal de Brasil para: (i) elevar el porcentaje de personas beneficiarias de *Bolsa Família* que reciben transferencias extraordinarias como parte de la Asistencia de Emergencia, para enfrentar los impactos sociales de COVID-19, de 0% a 90%; (ii) elevar el porcentaje de jefas de hogar (sin cónyuge) beneficiarias de *Bolsa Família* que reciben transferencias extraordinarias como parte de la estrategia de la Asistencia de Emergencia, para enfrentar los impactos de COVID-19, de 0% a 32%; (iii) elevar el porcentaje de familias beneficiarias de *Bolsa Família* que reciben transferencias regulares como parte de la estrategia para enfrentar los impactos de COVID-19, en 10%; (iv) elevar el porcentaje de personas que reciben transferencias extraordinarias de la Asistencia de Emergencia que no estaban en el padrón de beneficiarios de *Bolsa Família*, de 0% a 34%; (v) elevar el porcentaje de jefas de hogar (sin cónyuge) que reciben transferencias extraordinarias de la Asistencia de Emergencia que no estaban en el padrón de beneficiarios de *Bolsa Família*, de 0% a 11%; y (vi) asegurar que la diferencia entre los beneficiarios del PEMEI y aquellos que realmente mantienen el empleo en seis meses es del 4%. A nivel de impactos, el proyecto prevé: (i) proteger al 6% de las familias de caer en la pobreza; y (ii) asegurar que la diferencia entre los beneficiarios del PEMEI y aquellos que realmente mantienen el empleo en 12 meses es del 2%. Los parámetros utilizados para establecer estos objetivos están en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

- 1.30 **Viabilidad económica.** La justificación económica para las intervenciones aquí planteadas se basa en el capital humano preservado a través de políticas que promueven la suavización del consumo, reducen la inseguridad alimentaria y preservan las habilidades a través de la protección laboral. Además, hay efectos adicionales a través del efecto multiplicador en la economía y las vidas salvadas al reducir la tasa de transmisión de COVID-19, a través de la facilitación de medidas de distanciamiento social. La compensación de ingresos para las personas pobres y vulnerables en medio de la crisis de COVID-19 reforzará las medidas de salud y ayudará a las familias a mantener niveles mínimos de bienestar. Las políticas laborales ayudarán a impulsar la recuperación, manteniendo las pérdidas de empleo en el sector formal lo más pequeñas posible durante la crisis y asegurando que las poblaciones vulnerables puedan regresar al mercado laboral durante la recuperación. Con base en lo anterior, se realizó un análisis de costo-beneficio en el que se estimó un valor presente neto (VPN) de US\$951,6 millones y una relación beneficio: costo de 1.76 en el escenario base (tasa de descuento de 5%³⁴), lo que sugiere que, en su conjunto, las acciones propuestas son económicamente beneficiosas.

³⁴ Existe una vasta literatura teórica y empírica que justifica el uso de una tasa de descuento más baja para proyectos sociales, donde los beneficios se materializan a mediano y largo plazo, tienen externalidades importantes y la monetización de los beneficios no es directa. Un estudio reciente estima la tasa de descuento para proyectos sociales en 17 países latinoamericanos, a partir de lo cual recomienda utilizar la tasa de 3,77%. Ver Moore, M., et. al (2019). "Social Discount Rates for Seventeen Latin American Countries: Theory and Parameter Estimation" *Public Finance Review*.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 Esta operación es un préstamo de inversión específica con un monto total de US\$1.000 millones y se financiará con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. El período de desembolso será de un año³⁵.

Cuadro 1. Costos estimados del Proyecto (US\$ millones)

Componentes	BID	Total	%
Componente 1. Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de identificación de beneficiarios existentes	600	600	60
Sub Componente 1.1. Protección de población vulnerable a través de mecanismos de identificación de beneficiarios existentes	400	400	40
Sub Componente 1.2. Protección de población vulnerable a través de programas de transferencia monetaria existentes	200	200	20
Componente 2. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias monetarias, y que trabaja en el sector formal	400	400	40
Total	1.000	1.000	100

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.2 De acuerdo con la Directiva B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), la operación fue clasificada como Categoría “C” debido a que se estima que la misma no causará impactos ambientales y sociales negativos o bien los mismos serán mínimos. El Proyecto no financiará ningún componente de infraestructura física, por lo cual no se prevén impactos y riesgos ambientales o sociales asociados.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.3 Con base en la evaluación fiduciaria de los organismos ejecutores, se considera que el riesgo del proyecto es bajo: los procesos fiduciarios del gobierno federal de Brasil son implementados a través de sistemas de gestión administrativa, financiera y de adquisiciones robustos. Además, los organismos ejecutores del proyecto cuentan con amplia experiencia en la ejecución de programas de transferencias directas a beneficiarios: *Bolsa Família* (Ministerio de la Ciudadanía) y Seguro de Desempleo (Ministerio de Economía), cuyas reglas y procesos se encuentran plenamente documentados y consolidados, incluyendo los mecanismos de identificación y reparación de errores en la verificación de los criterios de elegibilidad o pagos a beneficiarios. Asimismo, ambos ministerios cuentan con experiencia reciente en la ejecución de proyectos financiados por organismos multilaterales, y ambos poseen una estructura sólida de funcionarios públicos de carrera con perfiles técnicos especializados (ver Anexo III).

³⁵ El Equipo de Proyecto del Banco estima que en este plazo se habrán realizado, rendido y auditado los recursos previstos del financiamiento, y que se contará con la información necesaria para preparar el Informe de Cierre de Proyecto.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.4 Como un riesgo de desarrollo para el proyecto, se ha identificado la posibilidad de que se excluya de la Asistencia de Emergencia a población vulnerable, ya sea porque, teniendo el nivel de vulnerabilidad correspondiente, no hayan logrado ser registrados en el *Cadastro Único* antes del inicio de la pandemia o porque, previo a ésta, no hubiesen tenido las características para haber sido incluidas. La habilitación de medios digitales para solicitar el beneficio reduce este riesgo a un nivel bajo. Sin embargo, es posible que haya población que no conozca esta posibilidad o que no cuente con los medios para utilizarlos. Para reducir esta posibilidad, el gobierno federal ofrece canales de apoyo por teléfono para los que tengan dudas y quejas. El gobierno federal está fortaleciendo las vías de comunicación con potenciales beneficiarios y estableciendo nuevas formas seguras de registro presencial para la minoría de la población que no tiene acceso a los medios digitales.
- 2.5 Otro riesgo de desarrollo de nivel medio inherente a esta operación es que la duración de la pandemia o el surgimiento de brotes adicionales compliquen la recuperación económica, manteniendo o inclusive incrementando la necesidad de continuar la implementación de medidas compensatorias (Asistencia de Emergencia) o preventivas (PEMEI), más allá del tiempo actualmente previsto por el Gobierno Federal. El hecho de que el Decreto Legislativo No. 6 reconozca calamidad pública a causa de la pandemia hasta el 31 de diciembre de 2020, establece un marco normativo que permitiría extender los beneficios extraordinarios.
- 2.6 Un tema para destacar del diseño del Proyecto es que el Subcomponente 1.1 sólo contempla como potenciales beneficiarios a personas que reciban la Asistencia de Emergencia habiendo sido identificadas a través del *Cadastro Único*. Resulta oportuno y pertinente que se hayan abierto canales digitales para la postulación a la Asistencia de Emergencia como respuesta a las restricciones operativas que impone la pandemia y dado que se ha evidenciado que ésta afecta a personas y hogares no identificados como vulnerables por los instrumentos tradicionales de los programas de asistencia social. Sin embargo, es previsible que el proceso de maduración del nuevo mecanismo digital de registro de beneficiarios suscite algunos errores que deberán ser subsanados *a posteriori* con base a auditorías operativas del propio Gobierno Federal.
- 2.7 **Sostenibilidad.** Esta operación apoya los esfuerzos del Gobierno Federal de Brasil para mitigar los impactos económicos en la población más vulnerable. El financiamiento representa una fracción del esfuerzo financiero y social que está haciendo el país. El Gobierno Federal mantendrá la operación de los esquemas de protección social basados en el *Cadastro Único* y *Bolsa Família*, y, analizará la pertinencia de mantener un esquema similar al PEMEI como un instrumento de apoyo a la preservación de vínculos laborales en el sector formal, una vez finalizada la crisis provocada por la pandemia. El Gobierno Federal de Brasil ha solicitado al Banco explorar la factibilidad de aprobar una Cooperación Técnica no reembolsable, con la que se prevé realizar evaluaciones operativas y de resultados de la Asistencia de Emergencia y del PEMEI. Se espera que estas evaluaciones generen lecciones aprendidas sobre el eventual uso de mecanismos de apoyos a

poblaciones vulnerable en situaciones de emergencia y sobre la pertinencia de mantener el PEMEI como una política activa de empleo.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismos Ejecutores.** El Prestatario de esta operación será la República Federativa de Brasil. Los Organismos Ejecutores del Proyecto serán: el Ministerio de la Ciudadanía (MC) para el Componente 1, la República Federativa de Brasil, por medio del Ministerio de la Ciudadanía (MC); y el ME para el Componente 2. Ambos ministerios asumirán las responsabilidades fiduciarias, técnicas y de monitoreo en la ejecución de sus respectivos componentes, como la presentación al Banco del plan de desembolsos, las rendiciones de transferencias realizadas por el Banco y la presentación de los documentos relativos a las auditorías de los respectivos programas bajo su coordinación.
- 3.2 El MC es la institución encargada de la implementación de la Asistencia de Emergencia³⁶ y de *Bolsa Família* (cuyas transferencias monetarias serán financiadas por el Componente 1) y, junto con el ME, de la definición para los criterios de identificación de los beneficiarios de la Asistencia de Emergencia³⁷. En el MC, será responsable de preparar y enviar al Banco informes bimestrales de progreso para los indicadores de la Matriz de Resultados que correspondan al Componente 1.
- 3.3 Como la institución encargada de gerenciar el Beneficio de Emergencia³⁸, el ME será responsable de preparar y enviar al Banco informes bimestrales de progreso para los indicadores de la Matriz de Resultados que correspondan al Componente 2.
- 3.4 **Ejecución y administración.** El proyecto contará con un [Reglamento Operativo](#) (ROP) para cada componente, en el que se detallará el esquema de ejecución, incluyendo: (i) la participación del ME y del MC en el Proyecto, por intermedio de sus respectivas Secretarías, con sus responsabilidades, procesos y atribuciones; (ii) los arreglos técnicos y operativos para la ejecución; (iii) los criterios de elegibilidad de los beneficiarios del Proyecto; (iv) el esquema de programación, seguimiento y evaluación de resultados; y (v) los procedimientos operativos. El ROP establecerá los procesos de gobernanza de la presente operación, mientras que los procesos operativos de la Asistencia de Emergencia, *Bolsa Família* y PEMEI se encuentran delineados en sus respectivos decretos reglamentarios.
- 3.5 **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso (i) para el componente ejecutado por el MC, la entrada en vigencia del ROP**

³⁶ El MC ha recibido crédito extraordinario para la Asistencia de Emergencia por medio de las *Medidas Provisorias* Nos. 937, del 2 de abril de 2020, y 956, del 24 de abril de 2020.

³⁷ La Ley No. 13.982, del 2 de abril de 2020, por la cual se estableció la Asistencia de Emergencia, fue reglamentada por el Decreto No. 10.316, del 7 de abril de 2020, cuyo artículo 4 define las atribuciones del ME y del MC al respecto.

³⁸ En los términos de la *Medida Provisoria* No. 936, del 1 de abril de 2020.

del Componente 1, según los términos aprobados por el Banco; y (ii) para el componente ejecutado por el ME, la entrada en vigencia del ROP del Componente 2, según los términos aprobados por el Banco. La experiencia del Banco en la región indica que la aprobación del ROP antes del primer desembolso contribuye a la organización interna de los organismos ejecutores durante la implementación de los proyectos.

- 3.6 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la Asistencia de Emergencia y/o el Beneficio de Emergencia hasta por la suma de US\$500 millones (50% del monto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el Contrato de Préstamo. Este monto permitiría apoyar las transferencias de la Asistencia de Emergencia para alrededor de 1,5 millones de familias durante tres meses, o bien, apoyar con el PEMEI a más de 1,2 millones de trabajadores formales durante 2,5 meses. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 20 de marzo de 2020, fecha en que se reconoció el periodo de calamidad pública a causa de la COVID-19, a través del Decreto Legislativo 6. Aunque esta fecha es anterior a la fecha de ingreso oficial del proyecto en el inventario de operaciones (documento GN-2259-1), por las circunstancias excepcionales de la emergencia de salud global, se justifica autorizar excepcionalmente el financiamiento retroactivo.
- 3.7 **Desembolsos.** Los desembolsos del proyecto se realizarán principalmente bajo la modalidad de reembolso de gastos efectuados; aunque se prevé también la posibilidad de realizar anticipos de fondos, con base en las necesidades de liquidez. La rendición de cuentas, en relación con anticipos, se hará según lo establecido en la OP-273-12 “Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID” o a la que se encuentre vigente en la ejecución.
- 3.8 **Auditoría.** Durante el período de desembolso del préstamo y dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio fiscal, los Organismos Ejecutores presentarán al Banco informes financieros auditados anuales del Proyecto. La auditoría será efectuada por la *Controladoria-Geral da União* (CGU). La determinación del alcance y otros aspectos relacionados se registrará por la Guía de Gestión Financiera (OP-273-12) y el Instructivo de Informes Financieros y gestión de Auditoría Externa.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.9 **Monitoreo.** Los Organismos Ejecutores serán responsables de implementar el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#), en lo referido a sus respectivos Componentes. Dado el contexto de emergencia, el instrumento principal del seguimiento será la Matriz de Resultados del Proyecto. La fuente principal para el seguimiento a los indicadores de impacto, resultados y productos serán los registros administrativos de los programas. Los registros administrativos de la Asistencia de Emergencia y de Bolsa *Família* son responsabilidad de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI, siglas en portugués) del MC. El registro administrativo de PEMEI es responsabilidad del Observatorio del Trabajo, que se encuentra en la *Secretaria Especial de Previdência e Trabalho* del ME. El instrumento principal de

reporte será el informe de seguimiento de progreso (PMR por sus siglas en inglés) cuya fuente de información serán los informes anuales y semestrales del proyecto.

- 3.10 **Evaluación.** La evaluación del Proyecto analizará su contribución al logro del objetivo de apoyar niveles mínimos de ingreso y de empleo de personas afectadas por el coronavirus, en el período inmediato y durante la recuperación. La metodología de evaluación a ser utilizada será un análisis antes y después sobre los indicadores de interés. En esencia, esta metodología compara el nivel de los indicadores antes y después de la introducción de la intervención en la misma área o unidades afectadas por ella, bajo el supuesto de que los cambios en el nivel se deben a la intervención. En el contexto de COVID-19, dado que la situación sin proyecto no es debidamente aproximada por el “antes”, debido al rápido y marcado deterioro en los indicadores resultado de la pandemia, la evaluación comparará los valores “posteriores” con lo que se podría esperar en ausencia de las medidas, a partir de tendencias y modelos teóricos o evidencia disponible de otros países donde no se hayan implementado medidas. Para establecer la atribución de los resultados observados a la intervención del Proyecto, el análisis cuantitativo se complementará con evidencia cualitativa y una revisión de la teoría del cambio respaldada con evidencia relevante de la efectividad de intervenciones similares en contextos comparables.
- 3.11 Adicionalmente, con recursos de una Cooperación Técnica que acompañará la ejecución de esta operación, serán realizadas evaluaciones de la Asistencia de Emergencia y del PEMEI, aplicando métodos que permitan inferir atribución causal—posiblemente a través de métodos de regresión discontinua, a partir de los criterios de elegibilidad para los beneficios.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		BR-L1554
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#) -Beneficiarios de iniciativas de apoyo al empleo (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país		
Matriz de resultados del programa de país		La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		El Proyecto apoya directamente la prioridad nacional derivada de la emergencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19 (Ver p 1.19 del DPL)
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.6
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		1.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		9.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.8
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de Evaluabilidad

La operación BR-L1554, por un monto de \$US1,000 millones se enmarca en la respuesta operativa del Banco a la Pandemia COVID-19 al apoyar a las poblaciones vulnerables afectadas por coronavirus. El objetivo de desarrollo general de este proyecto es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar la preservación de los niveles de ingreso y de empleo de personas afectadas por el COVID-19, en el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis.

La propuesta de préstamo presenta un diagnóstico sólido de la problemática, así como una revisión de la evidencia internacional. Las soluciones propuestas son apropiadas para dar respuesta a los problemas identificados y sus factores contribuyentes. La matriz de resultados es congruente con la lógica vertical del proyecto, presentando indicadores adecuados a nivel de resultados e impactos. Los indicadores de resultado están apropiadamente definidos para medir los logros alcanzados por el programa y el cumplimiento de su objetivo específico. Los indicadores de impacto reflejan la contribución al objetivo general de la operación.

La evaluación económica muestra que la operación es eficiente con una relación de beneficio/costo mayor de 1.76 y un VPN de \$US 951.6 millones. En un contexto de alta incertidumbre, el análisis considera dos tipos de beneficios, el efecto multiplicador en la economía de incrementar los ingresos monetarios de los hogares y los que se obtienen al preservar el capital humano de la población frente a la crisis. Los costos considerados en el análisis son los totales involucrados en la ejecución de la operación.

El plan de monitoreo y evaluación propone realizar un análisis reflexivo de los indicadores de resultado e impacto incluidos en la matriz de resultado, complementado por una revisión de la teoría de cambio, revisión actualizada de la evidencia internacional y estudios cualitativos. Adicionalmente, para los impactos de la operación, el documento detalla metodologías cuasiexperimentales posibles de ser implementadas dentro del escopo de una cooperación técnica en discusión. Las actividades de monitoreo y evaluación serán realizadas por el organismo ejecutor en coordinación con el Banco.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo de desarrollo general de este proyecto es contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19. El objetivo específico es apoyar la preservación de los niveles de ingreso y de empleo de personas afectadas por el COVID-19, en el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis.
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general: Contribuir a asegurar niveles mínimos de calidad de vida de las personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19						
Indicador 1. Hogares que fueron protegidos de caer por debajo de la línea de pobreza a través de la implementación de la Asistencia de Emergencia y de <i>Bolsa Família</i> , durante el plazo de ejecución del Proyecto.	Puntos porcentuales	0	Abril de 2020	6	Fuente de datos: PNAD continua – 2020 - IBGE. Responsable: organismo ejecutor y BID	Metodología de cálculo: Diferencia entre: (A) el porcentaje estimado ¹ de hogares por debajo de la línea de pobreza en caso de no haberse implementado la Asistencia de Emergencia y <i>Bolsa Família</i> , al final del periodo de análisis; y (B) el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza al final del periodo de análisis. Detalles en el PME.
Indicador 2. Empleos formales en el sector privado que fueron protegidos de perderse a través de la	Puntos porcentuales	0	Abril de 2020	2	Fuente de datos: Registros administrativos de PEMEI y RAIS.	Metodología de cálculo: Diferencia entre: (A) el porcentaje de vínculos laborales formales contemplados en el PEMEI ² ; y (B) el porcentaje de vínculos laborales formales contemplados en el

¹ Metodológicamente, el contrafactual a la Asistencia de Emergencia (A), puede ser estimado a partir del cálculo del ingreso familiar neto de dicha transferencia para los hogares que la recibieron o que cumplen con las condiciones para haber la recibido. Con recursos de cooperación técnica, se analizará la viabilidad técnica de utilizar como contrafactual el nivel de pobreza de la población que, en el margen—por ejemplo, utilizando el hecho de que hay un nivel máximo de ingreso familiar en 2018 para ser elegible—no cumplió con las condiciones de elegibilidad para la Asistencia de Emergencia o *Bolsa Família*, a través del método de Regresión Discontinua.

² Se asume que todos los vínculos laborales beneficiados por el programa serían perdidos ya en el periodo inmediato de la crisis en la ausencia del programa. El Ministerio de Economía de Brasil estima que se perderían 12 millones vínculos laborales por efecto de la pandemia, y mismo con PEMEI se perderán 3,2 millones. Con recursos de cooperación técnica, se analizará la viabilidad técnica de utilizar técnicas de evaluación cuasiexperimental, utilizando, por ejemplo, diferencias en las tasas de participación en el PEMEI (*take up rate*) para firmas que, en el margen, tienen características que implican diferencias en el subsidio al salario de sus empleados.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
implementación del Programa de Emergencia de Manutención de Empleo e Ingresos (PEMEI), al año de su implementación.					Responsable: organismo ejecutor y BID	PEMEI que no se mantienen 12 meses después de haber sido cubiertos por el programa. Detalles en el PME.

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2020)	Medios de Verificación	Comentarios ²
Objetivo Específico 1. Apoyar la preservación de los niveles de ingreso y de empleo de personas afectadas por el COVID-19, en el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis						
Indicador 1. Beneficiarios de <i>Bolsa Familia</i> que reciben transferencias extraordinarias como parte de la estrategia de Asistencia de Emergencia, para enfrentar los impactos sociales de COVID-19.	Porcentaje	0	2019	90	Registro de transferencias extraordinarias de Auxilio de Emergencia pagadas a la población objetivo y registros del <i>Bolsa Familia</i>	Denominador: total de beneficiarios de <i>Bolsa Familia</i> en febrero 2020 (pre-COVID-19). Numerador: beneficiarios de Bolsa Familia que recibieron transferencias de la Asistencia de Emergencia durante la respuesta a COVID-19. Detalles en el PME.
Indicador 2. Jefas de hogar (sin cónyuge) ³ beneficiarias del <i>Bolsa Familia</i> que reciben transferencias extraordinarias como parte de la estrategia de la Asistencia de Emergencia, para	Porcentaje	0	Febrero 2020	32	Registro de transferencias extraordinarias de Auxilio de Emergencia pagadas a la población objetivo y registros del <i>Bolsa Familia</i>	Denominador: total de beneficiarios de <i>Bolsa Familia</i> que recibieron transferencias de la Asistencia de Emergencia durante la respuesta a COVID-19. Numerador: jefas de hogar (sin cónyuge) en Bolsa Familia que recibieron transferencias de la Asistencia de Emergencia durante la respuesta a COVID-19.

³ Jefas de hogar sin cónyuge (y que el hogar tiene al menos una persona menor de 18 años) reciben por mes el monto equivalente a 2 (R\$1200) beneficios regulares.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2020)	Medios de Verificación	Comentarios ²
enfrentar los impactos de COVID-19.						Detalles en el PME.
Indicador 3. Familias beneficiarias de <i>Bolsa Família</i> que reciben transferencias regulares como parte de la estrategia para enfrentar los impactos de COVID-19.	Porcentaje	100	Febrero 2020	110	Registros del <i>Bolsa Família</i>	Denominador: familias beneficiarias de <i>Bolsa Família</i> en febrero 2020 (pre-COVID-19). Numerador: familias beneficiarias de <i>Bolsa Família</i> durante el período inmediato de la crisis del COVID-19 ⁴ .
Indicador 4. Personas que reciben transferencias extraordinarias de la Asistencia de Emergencia que no forman parte del padrón de beneficiarios de <i>Bolsa Família</i> .	Porcentaje	0	2019	34	Registro de transferencias extraordinarias del Auxilio de Emergencia pagadas a la población objetivo y registros del <i>Bolsa Família</i>	Como porcentaje de la población que estaba en el <i>Cadastro Único</i> a marzo de 2020, pero sin ser beneficiaria de <i>Bolsa Família</i> . (Fuente: Registros administrativos de los programas Asistencia de Emergencia y <i>Bolsa Família</i> . Los registros son responsabilidad de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI, por sus siglas en portugués) / Ministerio de Ciudadanía de Brasil.) Detalles en el PME.
Indicador 5. Jefas de hogar (sin cónyuge) ⁵ que reciben transferencias extraordinarias de la Asistencia de Emergencia que no estaban en el padrón de beneficiarios de <i>Bolsa Família</i> .	Porcentaje	0	Febrero 2020	11	Registro de transferencias extraordinarias de Auxilio de Emergencia.	Denominador: personas que reciben transferencias extraordinarias de la Asistencia de Emergencia que no estaban en el padrón de beneficiarios de <i>Bolsa Família</i> . Numerador: jefas de hogar (sin cónyuge) que no estaban en el padrón de beneficiarios de <i>Bolsa Família</i> que recibieron transferencias de la Asistencia

⁴ A los fines de este documento, se considera como el periodo inmediato de la crisis del COVID-19 los meses posteriores a la ejecución de la Asistencia de Emergencia, dentro del plazo de ejecución del Proyecto.

⁵ ibid. pie de página 3.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2020)	Medios de Verificación	Comentarios ²
						de Emergencia durante la respuesta a COVID-19. Detalles en el PME.
Indicador 6. Empleos formales en el sector privado que fueron protegidos de perderse a través de la implementación del Programa de Emergencia de Manutención de Empleo e Ingresos (PEMEI), a los seis meses de su implementación.	Puntos porcentuales	0	Abril de 2020	4	Fuente de datos: Registros administrativos de PEMEI y RAIS. Responsable: organismo ejecutor y BID	Metodología de cálculo: Diferencia entre: (A) el porcentaje de vínculos laborales formales contemplados en el PEMEI ⁶ ; y (B) el porcentaje de vínculos laborales formales contemplados en el PEMEI que no se mantienen seis meses después de haber sido cubiertos por el programa. Detalles en el PME.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2020)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 1: Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de identificación de beneficiarios existentes						
Producto 1.1. Transferencias extraordinarias de la Asistencia de Emergencia pagadas a beneficiarios de <i>Bolsa Familia</i> , en el marco del Proyecto.	Transferencias	0	Febrero 2020	596,667	Registros Administrativos	Montos relacionados con el beneficio Asistencia de Emergencia para beneficiarios de <i>Bolsa Familia</i> .
Hito: Transferencias de la Asistencia de	Transferencias	0	Febrero 2020		Registros Administrativos	

⁶ Se asume que todos los vínculos laborales beneficiados por el programa serían perdidos ya en el periodo inmediato de la crisis en la ausencia del programa.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2020)	Medios de Verificación	Comentarios
Emergencia realizadas a mujeres jefas de hogar (sin cónyuge) beneficiarias de <i>Bolsa Família</i> , en el marco del Proyecto.						
Producto 1.2. Familias beneficiarias de <i>Bolsa Família</i> que reciben transferencias regulares, como parte de la estrategia para enfrentar los impactos de COVID-19, en el marco del proyecto.	Familias	0	Febrero 2020	475,659	Registros Administrativos	Montos relacionados a la expansión de <i>Bolsa Família</i> .
Producto 1.3. Transferencias extraordinarias de la Asistencia de Emergencia pagadas realizadas a familias que no estaban en el padrón de beneficiarios de <i>Bolsa Família</i> , en el marco del Proyecto.	Transferencias	0	Febrero 2020	536,732	Registros Administrativos	Montos relacionados con el beneficio Asistencia de Emergencia para no beneficiarios de <i>Bolsa Família</i> .
Hito: Transferencias extraordinarias pagadas de la Asistencia de Emergencia realizadas a mujeres jefas de hogar (sin cónyuge) que no	Transferencias	0	Febrero 2020		Registros Administrativos	

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final (2020)	Medios de Verificación	Comentarios
estaban en el padrón de beneficiarios de <i>Bolsa Familia</i> , en el marco del Proyecto.						
Componente 2: Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias de ingreso, y que trabaja en el sector formal						
Producto 2.1. Empleados de empresas que reciben el Beneficio de Emergencia como parte del PEMEI, en el marco del programa.	Número de empleados	0	Febrero 2020	1,027,432	Registros Administrativos	Montos relacionados con el Beneficio de Emergencia para trabajadores de sector formal, en PEMEI.

País: Brasil **Sector:** SPH **No. de Proyecto:** BR-L1554 **Año:** 2020
Cofinanciación: NO **Coejecución:** Ministerio de Economía / Ministerio de la Ciudadanía

Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

Organismos Ejecutores: La República Federativa de Brasil, por intermedio del Ministerio de Economía y del Ministerio de la Ciudadanía

Nombre del Proyecto: Apoyo de Emergencia a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus

I. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

1. Uso de sistemas de país en el proyecto¹

<u>Presupuesto</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Reportes</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Sistema Informativo</u> <input type="checkbox"/>	<u>LPN Nacional</u> <input type="checkbox"/>
<u>Tesorería</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Auditoría Interna</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Comparación de Precios</u> <input type="checkbox"/>	<u>LPN Avanzada</u> <input type="checkbox"/>
<u>Contabilidad</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Control Externo</u> <input checked="" type="checkbox"/>	<u>Consultores</u> <input type="checkbox"/> <u>Individuales</u>	<u>Firma Consultora</u> <input checked="" type="checkbox"/>

2. Capacidad fiduciaria del Organismo Ejecutor

La evaluación de la capacidad fiduciaria de los Organismos Ejecutores es satisfactoria.

El Ministerio de Economía, bajo sus distintas denominaciones, ha sido un ejecutor recurrente de proyectos financiados por el BID. Cuenta con una estructura administrativa e institucional sólida, apoyada por una base de funcionarios públicos de carrera bien calificados y alta capacidad técnica en el desempeño de sus funciones como órgano rector de los sistemas presupuestarios, de tesorería, y de información financiera y contable del Sector Público Federal.

El Ministerio de la Ciudadanía cuenta, por su lado, con amplia experiencia en la gestión de programas de asistencia social a través de transferencias directas a beneficiarios. Bajo su antigua denominación de Ministerio de Desarrollo Social, ha sido responsable de la gestión del programa de transferencias condicionadas Bolsa Familia desde el año 2003. Si bien no cuenta con experiencia ejecutando programas del BID, posee amplia experiencia en la gestión de programas financiados por otros organismos multilaterales.

3. Riesgos fiduciarios y acciones de mitigación

Riesgo Fiduciario: Alto ☐; Medio ☐; Bajo ☒

Riesgo	Nivel de Riesgo	Plan de Mitigación
Inconsistencias o errores en los procesos de verificación de criterios de elegibilidad o pagos a beneficiarios suscitados durante la implementación de los programas <i>Auxilio Emergencial</i> , <i>Bolsa Família</i> y <i>Beneficio Emergencial</i> .	Bajo	El Banco dará seguimiento al trabajo de fiscalización continua que la Contraloría General de la Unión (CGU) y el <i>Tribunal de Cuentas de la Unión</i> (TCU) están realizando en relación con la ejecución de los programas de apoyo a la población ante los efectos del COVID-19. En virtud de

¹ Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad podría ser aplicable a la operación, de acuerdo con los términos de la validación del Banco.

Riesgo	Nivel de Riesgo	Plan de Mitigación
		eventuales hallazgos y/o recomendaciones de estos órganos, el Banco podrá declarar la inelegibilidad de cualquier gasto previamente reconocido.

II. Aspectos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales del Contrato

Condiciones previas al primer desembolso: Ninguna
Para efectos de lo estipulado en el Artículo 4.10 de las Normas Generales, las Partes acuerdan que la tasa de cambio aplicable será la indicada en el inciso (b)(i) de dicho Artículo. Para efectos de determinar la equivalencia de los gastos realizados en moneda local con cargo al Préstamo (Reembolso de Gastos), la tasa de cambio acordada será la tasa de cambio del día de la presentación de la solicitud de reembolso al Banco.
Los Estados Financieros Auditados se presentarán dentro de los 120 días posteriores al cierre del año fiscal de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco y con los otros Financiadores que participen en el apoyo a los programas de emergencia COVID-19 del Gobierno Federal.

III. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de Adquisiciones

Excepciones a Políticas y Guías

No se prevé el Financiamiento de Bienes ni Servicios dentro del Programa.
--

Financiamiento Retroactivo²	<ul style="list-style-type: none"> El Banco podrá financiar retroactivamente gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la Asistencia de Emergencia y/o el Beneficio de Emergencia hasta por la suma de US\$500 millones (50% del monto del préstamo), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el Contrato de Préstamo. Este monto permitiría apoyar las transferencias de la Asistencia de Emergencia para alrededor de 1,5 millones de familias durante tres meses, o bien, apoyar con el PEMEI a más de 1,2 millones de trabajadores formales durante 2,5 meses. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 20 de marzo de 2020, fecha en que se reconoció el periodo de calamidad pública a causa de la COVID-19, a través del Decreto Legislativo 6. Aunque esta fecha es anterior a la fecha de ingreso oficial del proyecto en el inventario de operaciones (documento GN-2259-1), por las circunstancias excepcionales de la emergencia de salud global, se justifica autorizar excepcionalmente el financiamiento retroactivo.
Apoyo Complementario de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.

² Conforme a la política de financiamiento retroactivo, reconocimiento de gastos y contratación anticipada GN-2259-1, o la política equivalente que estuviera vigente para el momento de la operación.

Arreglos Alternativos de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Proyectos con Intermediarios Financieros	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Agentes de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Contratación Directa	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.

IV. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> El gobierno brasileño implementó el <i>Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda</i> (PEMEI) a través de la Medida Provisional N° 936 del 1 de abril de 2020, y el <i>Programa de Auxílio Emergencial</i> a través de la Ley N° 13.982 del 2 de abril de 2020. Además, el 8 de mayo de 2020 fue sancionada la Enmienda Constitucional N° 10/2020 que flexibilizó las normas existentes en materia de control de gastos y endeudamiento de la Unión, con la finalidad de contar con los recursos necesarios para hacer frente a la pandemia COVID-19. Esta enmienda constitucional prevé el uso de recursos públicos para financiar programas de apoyo a las poblaciones afectadas por la paralización económica: por ello fueron modificadas las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Economía y del Ministerio de la Ciudadanía a fin de viabilizar la ejecución de los programas de asistencia a las poblaciones vulnerables durante la pandemia.
Flujo de Recursos y Ejecución Financiera del Proyecto	<p>Programas Auxílio Emergencial</p> <ul style="list-style-type: none"> La AE está siendo ejecutada con recursos presupuestarios y financieros propios del Ministerio de la Ciudadanía. Las transferencias a los beneficiarios son realizadas de manera electrónica, previa validación por parte del Ministerio a partir de los bases de datos de personas físicas de DataPrev y del Cadastro Único. El agente pagador de la AE es la Caixa Econômica Federal, banco público federal con amplia experiencia en la ejecución de transferencias directas a beneficiarios de programas asistenciales del gobierno. Los beneficiarios de AE reciben la transferencia bajo los siguientes formatos: <ul style="list-style-type: none"> - <u>Grupo 1 (Beneficiarios del Programa Bolsa Familia)</u>: Crédito en cuenta existente en Caixa o crédito a través del monedero electrónico del Programa Bolsa Familia de la Caixa. - <u>Grupo 2 (Inscritos en el Cadastro Único, sin ser beneficiarios del Programa Bolsa Familia)</u>: 1) Crédito en cuenta existente en Caixa, o 2) Crédito en cuenta existente en el Banco do Brasil, o 3) Abertura y depósito en una cuenta social digital e individualizada en Caixa. <p>Para mayores informaciones: http://www.caixa.gov.br/auxilio/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx</p> <p>Programas de Beneficio de Emergencia (BE)</p> <ul style="list-style-type: none"> El BE está siendo ejecutado con recursos presupuestarios y financieros propios del Ministerio de Economía. Las transferencias a los beneficiarios son realizadas de manera electrónica, previa validación por parte del Ministerio a partir de los bases de datos de personas físicas de DataPrev y del Ministerio de Economía.

	<ul style="list-style-type: none"> • Caixa Econômica Federal funge como agente pagador del BE de aquellos beneficiarios que informen una cuenta en Caixa o aquellos sin informaciones bancarias al momento de solicitar el beneficio. • Banco do Brasil funge como agente pagador del BE para aquellos beneficiarios con cuentas en bancos distintos a la Caixa. • Los beneficiarios del BE reciben la transferencia bajo los siguientes formatos: <ul style="list-style-type: none"> - <u>Para aquellos beneficiarios con cuenta válida informada al momento del registro:</u> crédito en cuenta existente del beneficiario (cualquier banco). - <u>Para aquellos beneficiarios que no cuenten con informaciones bancarias válidas:</u> 1) apertura y depósito en una cuenta social digital e individualizada en Caixa, o 2) crédito en monedero electrónico <i>Cartão do Cidadano</i> de la Caixa. <p>Para mayores informaciones: http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/beneficio-emergencial/Paginas/default.aspx</p> <p>Programa Bolsa Família</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Programa <i>Bolsa Família</i> se ejecuta con recursos financieros y presupuestarios del Ministerio de Ciudadanía. • Las transferencias a los beneficiarios del programa se realizan mensualmente de manera electrónica, estando sujetas a la validación de los datos de los beneficiarios en el Cadastro Único y al cumplimiento de los requisitos establecidos en las reglas del Programa. • Caixa Econômica Federal es el agente pagador de <i>Bolsa Família</i>. • Los beneficiarios de <i>Bolsa Família</i> reciben la transferencia bajo los siguientes formatos: <ul style="list-style-type: none"> - Crédito a través de cuenta de ahorros individualizada en la Caixa. - Crédito a través del monedero electrónico del Programa Bolsa Família de la Caixa. <p>Para mayores informaciones: http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx</p>
Tesorería y Gestión de Desembolsos	<ul style="list-style-type: none"> • Los desembolsos del préstamo se realizarán en dólares estadounidenses, principalmente bajo la modalidad de reembolso de gastos. Se podrá utilizar también la modalidad de anticipo de fondos en caso de ser solicitado por los OE. • El BID procesará los desembolsos y depositará los recursos dentro de una subcuenta de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) designada por la Secretaría del Tesoro Nacional. • Para anticipo de fondos, el Ministerio de Economía deberá presentar un plan financiero con estimaciones de ejecución hasta por 6 meses, debiendo presentar justificaciones de gastos por al menos 80% para poder solicitar un nuevo anticipo. Las verificaciones por parte del BID se realizarán de manera ex post.
Contabilidad, Sistemas de Información y Generación de Reportes	<ul style="list-style-type: none"> • Los OE utilizan el SIAFI para la ejecución presupuestaria, financiera y registro contable de las actividades del Programa. El SIAFI permite la generación de los informes financieros requeridos por el Banco para las solicitudes de desembolso y rendiciones de cuenta.
Control Externo:	<ul style="list-style-type: none"> • La auditoría externa del Proyecto será realizada por la <i>Controladoria-Geral da União</i> (CGU) con base en términos de referencia acordados con el BID y otros Financiadores que participan en el apoyo a los programas de emergencia COVID-19 del Gobierno Federal. • El Ministerio de Economía presentará Estados Financieros Auditados consolidados que incluyan la ejecución de todos los programas de emergencia

	<p>COVID-19 que reciban financiamiento de bancos multilaterales y agencias de desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> La auditoría externa examinará la elegibilidad de los gastos con base en lo dispuesto en cada contrato de préstamo que suscriba el Gobierno Federal con los agentes financiadores. Asimismo, verificará que los gastos hayan sido presentados para reconocimiento de un financiador.
Supervisión Financiera de Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> La supervisión financiera se realizará principalmente de manera <i>ex post</i> a través de los estados financieros auditados, así como con otros informes intermedios requeridos por los otros financiadores. Adicionalmente, se dará seguimiento al trabajo de fiscalización continua de estos programas por parte de la CGU y el TCU.

V. Información relevante para la operación

Políticas y Guías aplicables a la operación

Gestión Financiera	Adquisiciones
<ul style="list-style-type: none"> <u>GN-2811 [OP-273-12]</u> 	<ul style="list-style-type: none"> <u>N/A</u>

Registros y Archivos

Todas las informaciones administrativas, financieras y de gestión de los Programas son resguardadas en la plataforma electrónica del gobierno federal SEI (Sistema Eletrônico de Informações) y en SIAFI, el sistema integrado de administración financiera del gobierno federal.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Brasil. Préstamo ___/OC-BR a la República Federativa del Brasil. Apoyo de Emergencia a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Federativa del Brasil, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del proyecto Apoyo de Emergencia a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$1.000.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2020)