

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

BRASIL

**PROGRAMA DE APOYO AL EQUILIBRIO FISCAL DE LA MUNICIPALIDAD DE
RECIFE**

(BR-L1575)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Maria Cristina Mac Dowell (FMM/CBR), Jefa de Equipo; Andre Martinez (FMM/CBR), Jefe de Equipo Alterno; Patricia Bakaj, Ana Dezolt, Soraya Naffah y Renata Café (FMM/CBR); Axel Radics, Anastasiya Udovenko, Leslie Harper, Trinidad Inostroza, Marcio Alvarenga, Mariana Canillas, Lorena Kevish y Liza Builes (IFD/FMM); José Luiz Rossi (CSC/CBR); Krysia Avila (LEG/SGO); Jorge Gallego (SPD/SDV); Fabia Bueno (FMP/CBR); Helio Ferreira (CSC/CBR); Ricardo Gazel, Monise Faria y Lilia Dobin (consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO
BRASIL

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo al Equilibrio Fiscal de la Municipalidad de Recife		
Número de Proyecto:	BR-L1575		
Equipo de Proyecto:	Maria Cristina Mac Dowell (FMM/CBR), Jefa de Equipo; Andre Martinez (FMM/CBR), Jefe de Equipo Alterno; Patricia Bakaj, Ana Dezolt, Soraya Naffah y Renata Café (FMM/CBR); Axel Radics, Anastasiya Udovenko, Leslie Harper, Trinidad Inostroza, Marcio Alvarenga, Mariana Canillas, Lorena Kevish y Liza Builes (IFD/FMM); José Luiz Rossi (CSC/CBR); Krysia Avila (LEG/SGO); Jorge Gallego (SPD/SDV); Fabia Bueno (FMP/CBR); Helio Ferreira (CSC/CBR); Ricardo Gazel, Monise Faria y Lilia Dobin (consultores).		
Prestatario:	Municipio de Recife		
Organismo Ejecutor:	Municipio de Recife, a través de su Secretaría de Finanzas (SEFIN)		
Garante:	República Federativa del Brasil		
Plan Financiero:	BID (CO)		US\$104.000.000
	Total:		US\$104.000.000 ¹
Salvaguardias:	Clasificación:	No aplica	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes

- 2.1 **Contexto de Brasil.** El Producto Interno Bruto Brasileño (PIB-BR) registró una contracción acumulada de 6,8% en términos reales en 2015 y 2016. Entre 2017 y 2019, el país experimentó un crecimiento bajo, en promedio de 1,5% al año, consecuencia del bajo consumo, alto desempleo y endeudamiento de las familias, así como las retracciones de las inversiones por las incertidumbres políticas y la contención del gasto público por la implementación del techo de gasto. Esta tendencia de bajo crecimiento se profundizó con la pandemia, registrando una contracción de 4,1% del PIB-BR en 2020. En 2021, especialmente con las medidas de transferencias de renta a las familias, hubo una recuperación económica coyuntural de 4,7% del PIB-BR, comparado con la reducción presentada en 2020. Dado este escenario, las expectativas de mercado para 2022 y 2023 son de crecimiento marginal (0,5% y 1,3%, respectivamente) y de 2% para los años posteriores². Consecuencia de la recesión, de la reducción de los ingresos y de la rigidez del gasto, el Gobierno Federal (GF) experimentó déficits primarios crecientes, con un aumento de 0,4% del PIB-BR en 2014 a un

¹ Valor acordado con la Secretaría del Tesoro Nacional (STN).

² [Informe Focus](#).

promedio de 2,3% en 2015 y 2016. Para enfrentar esta situación, el GF implementó el techo de gasto³, resultando en la disminución del déficit a un promedio de 1,6% del PIB-BR entre 2017 y 2019. Con la pandemia, el déficit alcanzó el 10% del PIB-BR, por la caída de 6% de los ingresos en términos reales y el incremento del gasto extraordinario, que alcanzó 7% del PIB-BR. Sin embargo, en 2021, en virtud del rebote en el crecimiento económico, el déficit disminuyó a 0,4% del PIB-BR. Como consecuencia de los déficits registrados, la deuda pública bruta pasó del 51,5% en 2013 al 80,3% del PIB-BR en 2021, y se estima que podría caer gradualmente hasta 76,6% en los próximos 10 años.

2.2 Contexto subnacional. Este frágil crecimiento del país tuvo efectos negativos importantes en la economía e ingresos de los entes subnacionales (ES) – estados, municipios y el Distrito Federal (DF). Esto, sumado a la rigidez del gasto obligatorio⁴, contribuyó al deterioro de las finanzas públicas de los ES hasta 2019, resultando en 14 de los 27 estados⁵ y 12 capitales estatales con la clasificación “C” de Capacidad de Pago⁶ (CAPAG)⁷ y 3 estados con la CAPAG “D”, la más baja clasificación⁸. En 2020, los ES recibieron transferencias extraordinarias del GF para hacer frente a la pandemia, por un monto de 1,7% del PIB-BR, lo que permitió una mejora coyuntural en la CAPAG. Así, en la CAPAG 2021, con base en los datos de 2020, apenas 4 estados y 7 capitales presentaron CAPAG “C” y 3 estados mantuvieron la CAPAG “D”. La gestión de esta clasificación es muy relevante ya que solamente los ES con CAPAG “A” o “B” cuentan con capacidad de pago para contratar préstamos con Garantía Soberana para atender las necesidades de la población⁹.

2.3 Plan de Promoción del Equilibrio Fiscal (PEF). Para hacer frente al escenario económico y fiscal, el Congreso Nacional aprobó el PEF¹⁰, que tiene como objetivo promover el equilibrio fiscal y solucionar los problemas de liquidez y ahorro

³ [Emenda Constitucional 95/2016](#).

⁴ Gastos corrientes con personal y de mantenimiento con obligaciones legales por un período superior al de los ejercicios respectivos.

⁵ Incluyendo el Distrito Federal (DF).

⁶ Metodología adoptada por la STN para el análisis del riesgo fiscal y consecuente concesión de Garantía por la Unión: [STN](#).

⁷ La metodología de cálculo de la CAPAG considera tres indicadores: Endeudamiento (E), Ahorro Corriente (AC) y Liquidez de Caja (LC). La calificación CAPAG de cada ES se otorga con base en dichos indicadores y oscila de la letra A a la D, siendo A la más alta calificación y D la más baja calificación respecto a la situación fiscal. De manera particular, cada indicador puede recibir un concepto, E y AC pueden recibir el concepto A, B o C, y LC recibe solo el concepto A o C, como se detalla a continuación: E: Este indicador tiene como objetivo evaluar el grado de solvencia del ente, a través de su stock de pasivos. Se calcula por la relación entre la Deuda Bruta Consolidada (DC) y Ingreso Corriente Neto. Los conceptos pueden ser: $DC < 60\% = A$; $60\% < DC < 150\% = B$; $DC > 150\% = C$.

AC: Este indicador busca verificar que el ente esté haciendo ahorros suficientes para absorber el crecimiento de sus gastos, ya que estos suelen crecer a un ritmo superior a los ingresos. Se calcula por la relación entre gastos e ingresos corrientes. Los conceptos pueden ser $AC < 90\% = A$; $90\% < AC < 95\% = B$; $AC > 95\% = C$.

LC: verifica que la persona tenga una situación de efectivo que le permita cumplir con sus obligaciones financieras a corto plazo. Se calcula por la relación entre las obligaciones financieras y la disponibilidad bruta de efectivo. Los conceptos pueden ser: $IL < 1 = A$; $IL > 1 = C$.

⁸ CAPAG 2020 basada en los datos fiscales de 2019.

⁹ Excepto para proyectos para la modernización de la gestión fiscal.

¹⁰ La [Ley Complementaria 178/2021](#), que propone el establecimiento del PEF, fue sancionada por el Presidente de la República de Brasil en 13 de enero de 2021. La reglamentación de la ley fue establecida por medio del [Decreto Presidencial 10.819](#), de 27 de septiembre de 2021. [Manual de Adhesión al PEF](#).

corriente para mejorar la capacidad de pago de los ES. Este programa se enfoca en el fortalecimiento fiscal de los ES con CAPAG “C” y “D”¹¹ para permitirles alcanzar CAPAG “B”. Como condición para acceder al PEF, se prevé que los ES firmen un convenio de adhesión y adopten por lo menos tres de las ocho medidas de ajuste fiscal incluidas en dicho plan¹². Adicionalmente, deberán cumplir metas fiscales específicas acordadas con el GF con el fin de acceder a la contratación de operaciones de crédito con garantía del GF permitidas en el plan.

- 2.4 **El Municipio de Recife (MR)**¹³. El municipio de Recife¹⁴, capital del Estado de Pernambuco (PE), está situado en la Región Nordeste, la menos desarrollada del país. En 2021, el MR tenía un poco más de 1,6 millones de habitantes, equivalente a 17% de la población del Estado. La economía del MR se basa en la prestación de servicios y otras actividades terciarias, especialmente en economía digital¹⁵, innovación y comercio. El PIB del municipio, en 2019¹⁶, representó cerca del 28% del PIB de Pernambuco. El valor del PIB per cápita de Recife en 2019 fue de US\$8.424¹⁷, mientras que el de Pernambuco fue de US\$5.247 y el de Brasil US\$8.753. Recife presenta una desigualdad elevada con un índice de Gini¹⁸ de 0,612, superior al promedio de Brasil (0,543) y el más alto entre las capitales del país.
- 2.5 **La COVID en Recife.** Los primeros seis meses de la pandemia del COVID-19 impactaron más fuertemente a Recife que al resto del país, con una tasa de infección más alta que la media nacional. Las medidas de aislamiento contribuyeron hacia una convergencia a la media del país, pero manteniéndose superior a las tasas de Pernambuco. Al 10 abril de 2022, Recife había registrado 13.766 casos confirmados por cada 100 mil habitantes desde el inicio de la pandemia, comparado con 14.319 de Brasil y 9.470 de Pernambuco. La letalidad en Recife fue de 2,69 muertes por casos confirmados, superior a la de Pernambuco (2,37) y Brasil (2,19).
- 2.6 **Situación fiscal de Recife.** El municipio presentó en 2021, con datos de 2020, una calificación CAPAG “C”. Con relación al indicador de Endeudamiento¹⁹, el Municipio está clasificado como “A”, con un porcentaje muy por debajo del límite de la [Ley de Responsabilidad Fiscal](#), que es 200% del Ingreso Corriente Neto (RCL, por sus siglas en portugués). Sin embargo, desde 2017, el indicador de Liquidez de Caja²⁰ está arriba del límite para alcanzar la clasificación “A” o “B”.

¹¹ Para los estados con CAPAG “D”, existe un programa específico de apoyo a consolidación fiscal, denominado [Régimen de Recuperación Fiscal \(RRF\)](#).

¹² [Medidas PEF](#).

¹³ Fuente: [STN, 2021](#).

¹⁴ [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE](#).

¹⁵ Está ubicado en Recife el mayor parque tecnológico de Brasil, o [Porto Digital](#), con ingresos torno de US\$210 millones en 2020.

¹⁶ Fuente: [IBGE](#). Último año con información disponible.

¹⁷ Dólar promedio de 2019 que fue de R\$3,94.

¹⁸ Estimado por el IBGE.

¹⁹ Indicador de Endeudamiento de la CAPAG de Recife: 35% del RCL en 2021.

²⁰ Indicador de Liquidez de la CAPAG de Recife: 250,7% en 2018; 1.365,5% en 2019; 514,5% en 2020 y 492,4% en 2021.

Además, actualmente el indicador de Ahorro Corriente²¹ está por encima del límite máximo establecido para alcanzar la clasificación “A” o “B”.

- 2.7 Entre 2016 y 2019, el MR tuvo un crecimiento real de los ingresos del Impuesto de Servicios de Cualquier Naturaleza (ISSQN), principal tributo de los municipios brasileños, 14%, siendo uno de los más bajos entre las capitales del país. A pesar de la reducción de las transferencias del GF, el RCL registró un crecimiento real de 9% el cual se ubicó debajo del aumento de los gastos corrientes de 11,5%, llevando a un resultado primario negativo en 2019. En 2020, con la pandemia, Recife registró el tercer peor desempeño en la recaudación tributaria entre las capitales del país, con una contracción de 7,5% en términos reales, en tanto la media de las demás capitales fue de -1,9%. Para hacer frente a la pandemia, Recife registró un aumento en los gastos de salud de 29% en 2020, con relación al año anterior, muy arriba de la media de las otras capitales del país que fue de 10,2%. La inversión promedio con recursos propios en Recife fue de 37,3% entre 2016 y 2020, por debajo de la media de las demás capitales (55,3%).
- 2.8 En este contexto, el Gobierno de Recife formalizó la adhesión al PEF²² y, con la anuencia del GF, solicitó al Banco apoyo para cumplir con las medidas propuestas en su plan. Sus principales problemas para alcanzar el equilibrio fiscal son: (i) ausencia de mecanismos de monitoreo de la política fiscal; (ii) bajo desempeño de la administración tributaria; y (iii) baja eficiencia del gasto público. Las causas se enumeran a la continuación.
- 2.9 **Política fiscal.** Recife no cuenta con liquidez financiera y ahorro corriente suficiente para alcanzar la CAPAG “B”. Esto se debe, en parte, a que no hay un proceso instituido de previsión y monitoreo de los indicadores fiscales que impactan la recaudación y el gasto público, lo que dificulta la toma de decisiones para alcanzar el equilibrio fiscal.
- 2.10 **Ingresos públicos.** El desempeño recaudatorio es limitado en relación con su potencial²³. Esto es resultado de: (i) baja actualización del registro de contribuyentes, lo que genera baja calidad de los datos y, en consecuencia, frágil control fiscal; (ii) ausencia de política para el monitoreo y orientación de los grandes contribuyentes, causando bajo incentivo para el cumplimiento voluntario; y (iii) alto costo de atención al contribuyente, tanto para el fisco como para los ciudadanos, así como para el medio ambiente, debido a la ausencia de directrices que prioricen los servicios virtuales.

²¹ Indicador de Ahorro Corriente de la CAPAG de Recife: 93,3% en 2018; 93,8% en 2019; 94,5% en 2020; y 95,4% en 2021.

²² [PEF-Recife](#).

²³ El crecimiento del ISSQN del MR fue uno de los más bajos entre las capitales (¶2.7). Se estima que en Brasil la evasión fiscal representa 9,2% del PIB ([Sindicato Nacional de Procuradores de Hacienda Nacional, 2018](#)). Para los municipios, la brecha fiscal, que incluye la elusión fiscal y los impuestos declarados y no pagados, es mayor.

- 2.11 **Gasto público.** El MR presenta deficiencias que dificultan el uso eficiente de los recursos públicos²⁴, como resultado de: (i) falta de una reglamentación para la gestión financiera centralizada de las entidades de administración directa e indirecta del Poder Ejecutivo, lo que genera baja eficiencia en el uso de los recursos públicos; (ii) desactualización del marco legal que provee las directrices para los cargos públicos de la administración directa, lo que viene generando costos de personal adicionales para el municipio; (iii) desactualización de las reglas pensionales con relación a la actual expectativa de vida²⁵, lo que también ha causado costos adicionales para el municipio; (iv) ausencia de reglamentación de la gestión del régimen complementario de servicios pensionales que asegure el equilibrio actuarial; (v) una política de compras públicas que carece de mecanismos que promuevan economías de escala²⁶, priorización de proveedores mujeres, y la protección de medio ambiente; y (vi) ausencia de una estrategia institucionalizada de monitoreo de los proyectos de inversión pública, que incluya, entre otros, indicadores de género y de vulnerabilidad al cambio climático, especialmente para los proyectos del Plan de Movilidad Urbana.

B. Objetivos, Descripción y Resultados Esperados

- 2.12 **Objetivos.** El objetivo general del programa es contribuir al logro del equilibrio fiscal. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la efectividad de la política fiscal; (ii) mejorar la eficiencia de la administración tributaria; y (iii) mejorar la eficiencia del gasto público. El programa se estructura en cuatro componentes:
- 2.13 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.
- 2.14 **Componente II. Efectividad de la política fiscal.** El programa apoyará la adopción de políticas para: (i) mejorar los indicadores fiscales que permitan alcanzar el equilibrio fiscal por medio del cumplimiento de las medidas y metas de ahorro corriente y liquidez de caja, acordadas en el PEF del municipio de Recife, y adhesión al Programa de Monitoreo y Transparencia Fiscal (PAF)²⁷; y (ii) mejorar la capacidad institucional de previsión y monitoreo de la política fiscal con el uso de datos fiscales electrónicos y nuevas tecnologías digitales.
- 2.15 **Componente III. Eficiencia de la administración tributaria.** El programa apoyará la adopción de políticas para: (i) fortalecer el control fiscal, por medio de la institución de directrices para el saneamiento continuo del registro de contribuyentes; (ii) fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por medio de la reglamentación de un programa de cooperación

²⁴ En 2020, la relación gasto con personal e ingreso corriente de Recife es 57,3% cuando la mediana de las capitales es de 56,3%; y la inversión con recursos propios de Recife fue de 28,1%, cuando la mediana de las capitales fue de 48,1%. En Mejor Gasto para Mejores Vidas, BID (2018) se estima que el sobre costo y retrasos en infraestructura en América Latina y el Caribe representa 0,7% del PIB.

²⁵ La edad de retiro de los funcionarios de Recife es de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, en cuanto para los funcionarios del GF es 62 y 65 años, respectivamente; y la contribución pensionaria de MR es de 12,82%, cuando para la legislación nacional es de 14%.

²⁶ Las compras, incluso de materiales comunes, son realizadas de manera descentralizada.

²⁷ Previsto en la [Ley Complementaria 178/2021](#).

(*Cooperative Compliance*) para dar orientación y realizar monitoreo de los grandes contribuyentes; y (iii) fortalecer la virtualización de los servicios al contribuyente para la reducción de los costos administrativos y de los impactos ambientales.

- 2.16 **Componente IV. Eficiencia del gasto público.** El programa apoyará la adopción de políticas para: (i) adoptar la gestión financiera centralizada de todos los órganos del Poder Ejecutivo²⁸; (ii) compatibilizar los beneficios de los funcionarios públicos municipales con los de los funcionarios del GF, por medio de la actualización de la norma que rige el régimen jurídico del MR²⁹; (iii) compatibilizar las reglas del sistema pensional de los funcionarios públicos municipales con las de los funcionarios públicos del GF, por medio de la actualización de la norma jurídica del MR³⁰; (iv) instituir un régimen pensional complementario de los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del MR³¹; (v) optimizar las compras públicas por medio de la centralización de la adquisición de material de uso común y priorización de empresas proveedoras encabezadas por mujeres y/o con orientación de preservación ambiental; y (vi) fortalecer la gestión de los proyectos de inversión pública, especialmente aquellos para mejorar la movilidad urbana, por medio de la automatización del monitoreo incluyendo indicadores de género y de vulnerabilidad al cambio climático.
- 2.17 **Resultados esperados.** A nivel de objetivo general de desarrollo, el proyecto contribuirá a promover el equilibrio fiscal por medio de la mejora de los indicadores de ahorro corriente y liquidez de caja, permitiendo así alcanzar una calificación CAPAG “B”. En términos de objetivos específicos de desarrollo, se prevé: (i) mejorar la precisión de las previsiones fiscales; (ii) aumentar el cumplimiento voluntario; (iii) mantener el gasto con personal por debajo del límite prudencial de la Ley de Responsabilidad Fiscal; y (iv) aumentar la participación de empresas proveedoras encabezadas por mujeres en el proceso licitatorio.
- 2.18 **Beneficiario.** Los principales beneficiarios serán: (i) el Municipio de Recife³², que contará con equilibrio fiscal y recursos públicos adicionales para implementar sus políticas públicas; y (ii) la población del Municipio, que se beneficiará de vivir en una ciudad con un ambiente económico estable.
- 2.19 **Alineación estratégica.** El programa se encuentra alineado con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) a través del desafío de desarrollo de productividad e innovación, por medio del uso de tecnología de la información y digitalización en el control fiscal y servicios al contribuyente. La operación está alineada con los temas transversales de: (i) capacidad institucional y Estado de derecho para el fortalecimiento de los sistemas tributarios y de planificación de recursos públicos para mejorar la eficiencia y transparencia del gasto público; (ii) cambio climático y sostenibilidad ambiental; e (iii) igualdad de género para el fortalecimiento del sistema de inversión pública y mejora de la política de compras públicas, incluyendo aspectos de género y medio ambiente. Asimismo, el programa contribuye al Marco de

²⁸ Medida del [PEF-Recife](#).

²⁹ Medida del [PEF-Recife](#).

³⁰ Medida del [PEF-Recife](#).

³¹ Medida del [PEF-Recife](#).

³² En especial: presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda, inversión, abastecimiento, compras y nóminas entre otros.

Resultados Corporativos 2020-2023 del Grupo BID (GN-2727-12), mediante los siguientes indicadores: (i) países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecida; (ii) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas; (iii) instituciones con prácticas reforzadas de transparencia e integridad; y (iv) emisiones evitadas. Además, el programa se alinea a la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2). La operación también es consistente con: (i) los Marcos Sectoriales de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-8), y Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), en las siguientes dimensiones: mejorar la eficiencia y calidad del gasto y la prestación de servicios, y promover mayor transparencia y rendición de cuentas; (ii) el Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-10) que contempla el apoyo del Banco para impulsar la transformación digital; (iii) el Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8) en la temática de sostenibilidad; y (iv) el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8). También se alinea a la Visión 2025 del Banco, al promover la economía digital, la equidad de género y acciones frente al cambio climático.

- 2.20 **Estrategia del Banco con el País.** La operación está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (GN-2973) en el área prioritaria de construir un sector público más efectivo que promueva la sostenibilidad fiscal, en los objetivos de reformar la estructura del gasto público, perfeccionar el sistema público de inversión y usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, *accountability* y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas. También está alineada con el desafío de desarrollo Productividad e Innovación y los temas transversales de Igualdad de Género; Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental; y Capacidad Institucional y Estado de Derecho.
- 2.21 **Monto, modalidad e instrumento de financiamiento.** El costo total de la operación será de US\$104 millones de financiamiento con recursos provenientes de Capital Ordinario del Banco. Esta operación proporcionará recursos fungibles para atender las necesidades fiscales, apoyando un programa de reformas de política establecido de común acuerdo. El monto de esta operación se justifica por los requerimientos financieros del sector público, aunque no guarda una relación directa con los costos vinculados a las reformas del programa, lo cual es consistente con lo establecido en el párrafo 3.27 (b) del documento CS-3633-2. El plazo de desembolsos se estima en tres años. Para lograr los objetivos planteados, el proyecto se estructura como un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política (PBL) de Tramos Múltiples³³ que será desembolsado en cuatro tramos de igual valor³⁴. Cada tramo contará con un conjunto de acciones de política, incluyendo la generación de conocimiento para orientar la formulación e implementación de dichas políticas; las bases legales del programa, mediante la expedición de los actos normativos relacionados con las nuevas medidas de políticas; las medidas para apoyar la implantación de las políticas; y finalmente, la evaluación de los resultados de las políticas. La determinación de la modalidad de

³³ Con base en el documento Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización (CS-3633-2).

³⁴ El [PEF-Recife](#), aprobado por la STN en diciembre de 2021, prevé cuatro tramos con liberación hasta 2024. El municipio está en estado avanzado de cumplimiento de las condiciones previstas para el primer y segundo tramo.

tramos múltiples y el número y valor de los tramos fue consensuada, y responde al interés del MR y del GF contar con el apoyo del Banco para impulsar reformas de políticas y cambios institucionales en el corto y mediano plazo, alcanzando así el equilibrio fiscal. El enfoque de múltiples tramos se justifica ya que se conocen los detalles de las medidas de mediano plazo consideradas esenciales para alcanzar el equilibrio fiscal, así como su cronograma de implementación, lo cual facilita la gestión de resultados en el mediano plazo. Además, permite una secuencia de medidas que engloban todo el ciclo de política pública desde el diseño hasta la implementación y evaluación.³⁵ Adicionalmente, se justifica debido al alto conocimiento y compromiso del gobierno municipal con el alcance y el contenido del proceso de políticas establecido, por lo que el instrumento fortalece su consistencia temporal.

- 2.22 **Esquema de ejecución.** El Prestatario será el MR y el Organismo Ejecutor (OE) será el MR por intermedio de su Secretaría de Finanzas (SEFIN). El municipio tiene experiencia previa en la ejecución de operaciones con organismos multilaterales³⁶, así como conocimiento técnico en gestión de proyectos. La Unidad de Coordinación del Programa (UCP) será constituida en el ámbito de la Asesoría de la SEFIN. La ejecución del programa, incluyendo la presentación de los medios de verificación, estará a cargo de la UCP, que será responsable de las actividades de planificación, gestión, coordinación, monitoreo y verificación. También será responsabilidad de la UCP la coordinación con la Secretaría de Planificación, Gestión y Transformación Digital, involucrada en el cumplimiento de las medidas de política previstas en el programa.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** El Banco ha venido apoyando a Brasil por más de dos décadas en el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal y la mejora de la gestión fiscal de los ES mediante proyectos de inversión ([PNAFE - 980/OC-BR](#), [PROFISCO I BR-X1005](#), [PROFISCO II BR-X1039](#), [PNAFM 3391/OC-BR](#)) y Préstamos de Apoyo de Reformas de Política (Programa de Consolidación Fiscal PROCONFIS)³⁷. Entre los resultados se encuentran el aumento en la recaudación, la mejora en la calidad de los gastos públicos y la sostenibilidad fiscal. Asimismo, el Banco tiene amplia experiencia en el fortalecimiento de la política y la gestión fiscal de los ES en la región ([1855/OC-AR](#); [4753/OC-AR](#); [CO-X1018](#); [2668/OC-BR](#)). Entre las lecciones aprendidas por parte del Banco a través de estas experiencias en el sector fiscal, se encuentran: fortalecer los instrumentos de monitoreo y de los indicadores fiscales, así como los instrumentos de auditoría y fiscalización en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y la gestión de la inversión pública. En los aspectos operacionales se destacan la importancia de complementariedad con operaciones de inversión, el

³⁵ De acuerdo con las directrices establecidas en el párrafo 3.31 del Documento CS-3633-2.

³⁶ Experiencia del ejecutor: (i) Programa de Desarrollo de Educación y Gestión Pública del Banco Mundial a través de un Préstamo Específico de Inversión, por un monto de US\$130 millones, y estructurado como un Sector Wide Approach Program - SWAP; (ii) Proyecto de Desarrollo Urbano e Inclusión Social de la Ciudad de Recife - Proyecto Capibaribe Mejor, del Banco Mundial, por un monto de US\$46,8 millones; (iii) Cooperación Técnica con: Agencia Francesa de Desarrollo-AFD y KfW - Banco Alemán de Desarrollo.

³⁷ [2081/OC-BR](#); [2841/OC-BR](#); [2850/OC-BR](#); [3039/OC-BR](#); [3061/OC-BR](#); [3138/OC-BR](#); y [3139/OC-BR](#).

seguimiento de mediano plazo a las acciones de política, la ejecución por una entidad específica, la discusión técnica entre las autoridades gubernamentales, y la participación del personal del Banco para ayudar a garantizar el desarrollo de las políticas.

- 3.2 **Valor agregado y adicionalidad del Banco.** El conocimiento técnico del Banco en el sector fiscal y el fuerte diálogo con las autoridades federales y municipales es reconocido como un factor clave para el diseño y ejecución de un programa que atiende, por un lado, las directrices de un programa federal, el PEF, y por otro, las necesidades de fortalecimiento institucional del municipio.
- 3.3 El Banco ha acompañado las reformas impulsadas por la actual administración en su diagnóstico, diseño e implementación. Durante 2021, el Banco apoyó al MR en el diagnóstico de los principales problemas para el alcance del equilibrio fiscal. En 2022, el Banco brindó asesoría técnica al MR durante las distintas etapas del proceso de preparación del PEF-Recife. De igual forma, viene brindando asesoría técnica en la definición de metodologías y modelos necesarios para la implantación de las políticas del programa, como, por ejemplo, la política de orientación y fiscalización de los grandes contribuyentes (*Cooperative Compliance*). Este programa, es además complementario a la operación PNAFM, que tiene como objetivo la modernización de la gestión fiscal, apoyando la implantación de varias de las políticas previstas en el mismo.
- 3.4 **Complementariedad con otras operaciones del Banco.** Para el cumplimiento de las políticas, el ejecutor contará con el apoyo del Banco por medio de las Cooperaciones Técnicas (CT) [BR-T1487](#) y [RG-T3663](#), así como con recursos del [PNAFM - 3391/OC-BR](#).

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevén efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales del país; por lo tanto, el PBL está excluido del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del BID, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4.7 del MPAS.
- 4.2 Los recursos de esta operación apoyarán la implementación de reformas institucionales y de política que serán implementadas por el prestatario. No se identifican riesgos fiduciarios. Los recursos serán desembolsados una vez cumplidas las medidas de política establecidas en el Contrato de Préstamo.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 **Riesgos.** Fueron identificados dos riesgos medio-alto. El primero está asociado al ambiente económico y financiero, en caso de que Brasil no se mantenga en su senda de crecimiento sostenible, y que eso pueda afectar el desempeño económico y fiscal del Municipio. Contribuyen a su mitigación, las políticas contempladas en el programa, que en gran parte propician un panorama fiscal más robusto y resiliente del Municipio, y la asistencia técnica, provista desde el

Banco para la promoción de la sostenibilidad fiscal. El segundo es el riesgo de desarrollo frente a la posibilidad que el Municipio no cumpla las metas del PEF, especialmente en los últimos tramos, y no logre los resultados necesarios respecto a los desembolsos acordados previamente. Este riesgo será mitigado por el monitoreo cercano de las dichas metas con apoyo del Banco. Además, el PEF prevé una cláusula de escape en situación de crisis económica que permite retrasar el desembolso hasta que las respectivas metas se cumplan.

- 5.2 **Oportunidad e innovación.** Esta es una operación pionera por tratarse del primer PBL para un municipio en estrecha conexión con un programa federal. También se destaca por las medidas que engloban todo el ciclo de política desde la preparación y formulación hasta la implementación y evaluación. Además, es innovadora la inclusión de una medida de política basada que refleja el compromiso de alcance de las metas fiscales, acordadas entre MR y la STN en el ámbito del PEF. De igual forma, existe un potencial de escalar este tipo de proyecto a otros municipios o estados brasileños que se van a adherir al PEF.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo V detalla los costos/cronograma para la preparación del proyecto. Se estima la distribución del POD para la Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) el 9 de junio de 2022, la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo por el Comité de Políticas Operativas (OPC) el 8 de julio de 2022, y la aprobación por el Directorio el 7 de septiembre de 2022. Finalmente, se estima un presupuesto administrativo de US\$90.518.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



E&S Screening Filter

Operation Information

Operation Name	
Fiscal Balance Support in the municipality of Recife	
Operation Number	BR-L1575

Operation Details

Organizational Unit	IDB Sector/Subsector
IFD/FMM	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH
Type of Operation & Modality	Original IDB Amount
LON / PBL	\$104,000,000.00
Environmental and Social Impact Categorization (ESIC)	Disaster and Climate Change Risk Classification (DCCRC)
N/A	N/A
Environmental and Social Risk Rating (ESRR)	
Executing Agency	Borrower
BR-XIBTNYB	MUNICIPIO DE RECIFE  
ESG Primary Team Member	Team Leader
Zachary Daniel Hurwitz	Maria Cristina Mac Dowell
Toolkit Completion Date	Author
25/04/2022	Hurwitz, Zachary Daniel
Applicable ESPs with requirements	

Operation Classification Summary

Overridden ESIC	Overridden ESIC Justification
Comments	

Overridden DCCRC	Overridden DCCRC Justification



E&S Screening Filter

Comments

Summary of Impacts / Risks and Potential Solutions

The PBL falls outside the scope of the Environmental and Social Policy Framework.

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1. No se espera que esta operación de PBL genere efectos negativos significativos y directos sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país; por lo tanto, el PBL está excluido del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del BID, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4.7 del MPAS.

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES

Estudios / documentos técnicos	Descripción	Estado	Enlaces electrónicos
Diagnóstico y aspectos técnicos y operativos de la reforma	Diagnóstico fiscal		
	Informe de Finanzas Subnacionales, STN (2021)	Concluido	Enlace
	Análisis fiscal de los Estados, IFI (2020)	Concluido	Enlace
	Análisis detallado sobre la situación fiscal y económica del Recife	Pendiente	
	<i>Retomada nos municípios: Por onde começar, BID (2021)</i>	Concluido	Enlace
	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Concluido	Enlace
	<i>Como melhorar a eficiência do gasto público a nível subnacional na América Latina: o caso Brasileiro</i>	Concluido	Enlace
	<i>Development Challenges in Brazil, BID (2018)</i>	Concluido	Enlace
	Componente II. Efectividad de la política fiscal		
	Informe de Finanzas Subnacionales, STN (2021)	Concluido	Enlace
	<i>Plan de Promoción del Equilibrio Fiscal</i>	Concluido	Enlace
	<i>Produtividade sem obstáculos: Propostas para retomar o crescimento do Brasil, BID (2019)</i>	Concluido	Enlace
	ALC Post COVID-19: Retos y oportunidades para países del Cono Sur, BID (2020)	Concluido	Enlace
	Componente III. Eficiencia de la administración tributaria		
	BID, CIAT, GIZ (2016) Manual sobre la recaudación y cobranza de tributos	Concluido	Enlace
	Como o Profisco e a Nota Fiscal Eletrônica conseguiram aumentar a arrecadação, o número de empresas formais e o salário dos trabalhadores no Brasil, BID (2022)	Concluido	Enlace
	Electronic Invoicing in Latin America, BID (2018)	Concluido	Enlace
	Programas de cumplimiento tributario cooperativo: una gran oportunidad para América Latina y el Caribe, BID (2022)	Concluido	Enlace
	Componente IV. Eficiencia del gasto público		
	Mejores gastos para mejores vidas, BID (2018)	Concluido	Enlace
	Ajustes en gastos de personal del sector público, IPEA (2020)	Concluido	Enlace
	<i>Impacto de medidas de gestão de pessoas sobre as despesas com pessoal, IFI (2021)</i>	Concluido	Enlace
	<i>Public Investment and Fiscal Crisis in Brazil: Finding Culprits and Solutions, BID (2021)</i>	Concluido	Enlace
Aspectos de diseño	Importancia de la inversión pública en la formación del PIB del RS, Diego Timmers (2014)	Concluido	Enlace
	Gestión de inversiones públicas: Experiencia de Corea, TCU (2020)	Concluido	Enlace
	<i>Big Push Ambiental en el Brasil, CEPAL (2018)</i>	Concluido	Enlace
	Análisis de Costo-Beneficio	Pendiente	
	Evaluación de impacto	Pendiente	
	Plan de Monitoreo y Evaluación de Resultados e Impactos del Programa	Pendiente	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).