

Documento de Cooperación Técnica (CT)

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo para las Reformas Estructurales de las Finanzas Públicas en Brasil
▪ Número de CT:	BR-T1481
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Martinez Fritscher, Andre Carlos (IFD/FMM) Líder del Equipo; Maria Cristina Mac Dowell (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Astudillo, Karen (IFD/FMM); De Assis Bueno, Fabia Maria (VPC/FMP); De Freitas Severino, Ligia (CSC/CBR); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Salazar, David Agustin (VPC/FMP); Valente Lins, Paula (CSC/CBR); Verissimo Da Silva, Carolina (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	6 Abr 2021.
▪ Beneficiario:	República Federativa del Brasil, por medio del Ministerio de Economía (ME)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses (incluye periodo de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	28 de agosto 2021
▪ Tipos de consultores:	Individuales y Firmas Consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CBR-Representación Brasil
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

I. Objetivos y Justificación de la CT

- 1.1. El principal objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es brindar apoyo técnico al Gobierno Federal de Brasil, más específicamente al Ministerio de Economía (ME), en el análisis y diseño de reformas estructurales de las finanzas públicas. La CT contribuirá a evaluar las fortalezas y oportunidades de mejoras en el marco fiscal actual, proponiendo cambios orientados a resolver los principales cuellos de botella identificados y valorando los impactos en la eficiencia y desigualdad de posibles reformas de las finanzas públicas. Entre los desafíos que Brasil debe abordar en materia de finanzas públicas se encuentran: (i) la poca flexibilidad y el elevado gasto público; (ii) la complejidad del sistema tributario; (iii) la estructura de reglas e instituciones que garanticen la sostenibilidad de la deuda pública. El propósito de esta CT es diagnosticar e identificar las potenciales reformas en temas de gastos y reglas fiscales y de transferencias federales que lleven a que las finanzas públicas sean más equitativas, simples y eficientes, identificando los efectos económicos, fiscales y sociales de las propuestas contempladas.
- 1.2. Brasil ha acumulado desequilibrios fiscales en los últimos años que han llevado a un incremento paulatino en sus niveles de deuda pública. De 2013 a 2019, el déficit nominal del gobierno federal promedió 5,9% del Producto Interno Bruto (PIB), con lo

que la deuda pública, de acuerdo con la metodología del Banco Central, aumentó de 51,5% a 75,8% en ese periodo¹. Esta situación se debe en parte a la crisis económica que el país tuvo entre los años 2015 y 2016, su débil recuperación en los años posteriores y el choque de 2020 por la pandemia², las finanzas públicas vienen enfrentando retos estructurales independientes al ciclo económico.

- 1.3. En primer lugar, el gasto público tiene rigidices que condicionan su evolución: (i) ingresos etiquetados a rubros de erogaciones; (ii) pisos de gasto en educación y salud; e (iii) indexación de categorías de gasto a la inflación y al salario mínimo. Ello ha contribuido a que el gasto público como por ciento del PIB haya crecido de 21,4% del PIB en 2010 a 23,7% en 2019. En ese año, mientras que el gasto en pensiones, salarios y pago de intereses representaba 36% y 18% del gasto público federal, respectivamente, es decir, 72% en conjunto; la inversión pública contribuía únicamente con el 3%. Esta estructura, por un lado, que existe poca flexibilidad de la autoridad en la asignación de gasto³; mientras que, por otro lado, las erogaciones se concentran en el gasto corriente, al tiempo que la inversión pública se encuentra en mínimos históricos; al ser el rubro de ajuste para compensar parcialmente el crecimiento inercial de otros ítems del presupuesto.
- 1.4. En segundo lugar, si bien la recaudación fiscal de Brasil es elevada en términos internacionales⁴, el sistema fiscal de Brasil es muy complejo. Coexisten decenas de contribuciones e impuestos cobrados por los tres niveles de gobierno, que en algunos casos no solo comparten la misma base tributaria, sino que son acumulativos y algunos de ellos son cobrados a las ventas y no al valor agregado, lo cual genera distorsiones en la asignación de recursos y en las decisiones económicas. Esa situación lleva a que el litigio tributario sea una constante, generando altos costos e inseguridad jurídica, tanto para los contribuyentes como para el fisco. También la complejidad tiene impactos sobre la competitividad y productividad de las empresas que operan en Brasil. Por ejemplo, de acuerdo con la publicación [Doing Business](#) del Banco Mundial del 2020, las compañías dedican en promedio, más de 1,500 horas anuales a dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias, lo cual representa casi cinco veces más que lo invertido para ese fin, en promedio, por los países latinoamericanos. Por otro lado, revisar los gastos fiscales que, a nivel federal, representaron 4.2% del PIB en 2020, representa una oportunidad para fortalecer los ingresos públicos. Finalmente, a pesar de que los ingresos públicos son elevados, Brasil puede revisar la progresividad de su sistema fiscal, principalmente a lo que se

¹ En 2020, el gobierno implementó una política fiscal expansiva para mitigar los impactos económicos de la pandemia, llevando al déficit público a 13,4% del PIB y la deuda pública a 89,3%.

² Durante 2015 y 2016, el PIB de Brasil cayó acumuladamente 7,2%, mientras que entre 2017 y 2019 el crecimiento económico promedió 1,4% anual. Así el nivel del PIB del país en 2019 aún no recuperaba su nivel de 2014. En 2020, la actividad económica se contrajo 4,1%.

³ Solamente 7% del gasto primario es considerado discrecional (inversión, gasto operativo y algunas políticas públicas).

⁴ Los ingresos tributarios totales representaron el 33,1% del PIB en 2019 (la recaudación del gobierno central equivale a 18,6 % del PIB después de transferencias), mientras el promedio para la América Latina y el Caribe (ALC) fue de 22,9% del PIB. El nivel de la carga tributaria de Brasil es comparable al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al 33,8% del PIB. [Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021](#).

refiere a sus impuestos directos, debido a que su contribución a la recaudación total es más baja al compararlo con otros países⁵.

- 1.5. Finalmente, las reglas fiscales que existen en Brasil han permitido anclar las expectativas de los agentes económicos y moderar el deterioro fiscal, en particular la aprobada en 2016 que impide que el gasto primario crezca por encima de la inflación. Si bien este techo ha contenido la inercia de crecimiento de los gastos y ha permitido disminuir los déficits y el incremento de la deuda; también ha llevado a una reestructura en la composición del gasto público, sacrificando la inversión pública. De esta manera, también existe la necesidad de evaluar su optimalidad y analizar las condiciones y alternativas que garanticen su cumplimiento en el futuro para continuar siendo una guía para los agentes económicos de como la política fiscal evolucionará y garantizará una trayectoria sostenible de la deuda pública. Asimismo, se abre la oportunidad para fortalecer la institucionalidad fiscal a través de la implementación de instrumentos de planeación estratégica macro fiscal de mediano plazo que orienten las políticas fiscales con un enfoque intertemporal⁶.
- 1.6. Reconociendo estos cuellos de botellas y con el fin de mejorar el ambiente de negocios; estimular la productividad y el crecimiento económico; y reducir la desigualdad; el gobierno federal y otros actores políticos y sociales han hecho propuestas de cambios al marco legal de las finanzas públicas. A pesar de estas iniciativas y esfuerzos, aún falta mayor análisis para tener un mejor entendimiento de los impactos económicos, fiscales y sociales de las diferentes propuestas para contar con la mejor información posible para hacer los cambios fiscales que se requieren.
- 1.7. Esta CT, solicitada por la Secretaría de Política Económica del ME del Gobierno de Brasil, abre la oportunidad para contribuir al fortalecimiento de las instituciones y políticas fiscales de Brasil que permitan un mayor dinamismo económico y bienestar de su población. Esta CT complementa a la [ATN/OC-18099-BR](#), la cual aborda apoyo técnico relacionado a mejoras en la administración tributaria y lo contencioso que permitan fortalecer los ingresos públicos; así como la desarrollada con el Tesoro Nacional sobre la gestión de inversión pública y de ejecución financiera ([ATN/AA-16776-BR](#)), que tiende a mejorar la eficiencia del gasto. Ambas CT atienden aspectos diversos que llevan a una postura fiscal más sólida del Gobierno Federal.
- 1.8. **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea al desafío de desarrollo de Productividad e Innovación y con el área transversal sobre Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al otorgar asesoramiento técnico “para la reforma de los sistemas tributarios y de gasto, y para mejorar su clima de negocios y sus mercados, los cuales a su vez actúan como un engranaje para desbloquear, apalancar, atraer y catalizar recursos internos y flujos.” Asimismo, la CT está alineada principalmente a los subcomponentes de gestión del sector público y de generación de ingresos y gestión macro-fiscal del componente de gestión y financiamiento del sector público de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (documento GN-2587-2). La CT contribuye al Marco de Resultados

⁵ Si bien la carga tributaria total para Brasil es comparable a la de la OCDE, su composición se distingue por un peso más grande de los impuestos al consumo que a los impuestos sobre la renta, los cuales son conocidos por ser más progresivos. En Brasil, los impuestos al consumo totalizaron el 14,2% del PIB en 2019, mientras que el promedio para los países de la OCDE alcanzó el 10,9% del PIB. A su vez, los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital alcanzaron el 7,4% del PIB en Brasil y 11,5% del PIB en la OCDE.

⁶ Ver [Brazil: Boom, Bust and the road to Recovery. EE. UU.](#), Spilimbergo, Antonio, y Krishna Srinivasan. (2019). [Contas Públicas no Brasil. Brasil: Saraiva Jur](#), Salto, Felipe y Pellegrini, Josue. (2020).

Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante una mayor eficacia gubernamental al fortalecer la política y gestión tributaria y del gasto público y reforzando las capacidades gerenciales de las instituciones, así como sus prácticas de transparencia. En términos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (GN-2819-1), la naturaleza de los productos de esta CT abona a sus objetivos al mejorar la calidad de instituciones y políticas, incrementar las capacidades de implementación de políticas y creación y difusión de conocimiento, a través de intercambio de experiencias con otros países, elaboración de estudios y realización de seminarios. Asimismo, es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8) en: (i) mejorar la eficiencia y calidad del gasto y de la prestación de servicios; (ii) aumentar la recaudación de impuestos; y (iii) promover mayor transparencia y rendición de cuentas.

- 1.9. **Estrategia del Banco con el país.** La CT se alinea a la Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (GN-2973), principalmente en el área de construir un sector público más efectivo, que promueva la sostenibilidad fiscal; con los objetivos estratégicos específicos de: (i) reformar la estructura del gasto público; (ii) perfeccionar el sistema público de inversión, apoyando la adopción de marcos presupuestales de mediano plazo; y (iii) usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, *responsabilidad* y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas.
- 1.10. **Contribución al programa operacional del Banco.** La presente CT apoyará la agenda operacional del Banco en Brasil generando análisis económicos, fiscales y sociales sobre las finanzas públicas, así como forjando un menú de propuestas innovadoras de cambios fiscales, creadas con base en las mejores prácticas y experiencias, que tengan como fin generar un entorno de sostenibilidad fiscal con condiciones propicias para incrementar la equidad social y el crecimiento económico. Ello permitirá contar con información técnica sólida que permita al gobierno federal guiar sus propuestas de reformas estructurales en las finanzas públicas. Asimismo, la generación y diseminación de esta información valiosa contribuirá a identificar y guiar áreas de diálogo y operativas entre el Banco y el Gobierno de Brasil en sus tres esferas de gobierno, principalmente a nivel federal. Esta CT pretende fortalecer y complementar el trabajo que el Banco ha desarrollado en materia de finanzas públicas con Brasil en los últimos 20 años. A nivel federal el Banco apoyó el Proyecto de Modernización Fiscal de la *Receita Federal de Brasil* (SRF, 1996). Con los Estados el Banco ha contribuido a la modernización de la gestión fiscal: Programa Nacional en Administración Fiscal para los Estados ([PNAFE 980/OC-BR](#)) y la CCLIP-PROFISCO I y II ([BR-X1005](#)); Proyecto de Modernización Fiscal del Estado de São Paulo; Proyecto de Modernización y Transparencia de la Gestión Fiscal del Estado de Bahía ([1727/OC-BR](#)); y los proyectos para la Consolidación del Equilibrio Fiscal de los estados de Amazonas, Alagoas, Bahía, Pernambuco y Rio Grande do Sul. Finalmente, con los municipios el Banco apoyó su Programa de Modernización de la Gestión Administrativa y Fiscal ([PNAFM I/1194/OC-BR](#); II/2248/OC-BR y III/ 3391/OC-BR). Mientras que la experiencia se ha centrado principalmente en programas de modernización fiscal, la cual ha permitido hacer más eficiente la administración de los recursos públicos de los diferentes niveles de gobierno, la presente CT pretende profundizar el conocimiento de los retos estructurales y las respuestas de reformas óptimas.

II. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 2.1 **Componente 1: Análisis y propuestas de reformas estructurales a las finanzas públicas de Brasil (US\$300,000).** La CT financiará servicios de consultoría destinados: (i) al diagnóstico de las principales fortalezas y las oportunidades de reformas del marco fiscal y de gastos actual; (ii) a proponer modificaciones institucionales que resuelvan los principales cuellos de botella identificados; y (iii) a analizar los efectos en eficiencia, crecimiento económico, recaudación fiscal y desigualdad que las posibles reformas contempladas tendrían. Las actividades estarán relacionadas con la elaboración de estudios analíticos que permitan tratar tanto el diagnóstico, propuestas y evaluación de las reformas formuladas; como la organización de presentaciones de los resultados de esos trabajos, mesas de discusión, talleres, cursos y/o presentaciones de expertos con el ME. Otro tipo de actividades se enfoca en generar documentos macro que puedan ser implantados por el Gobierno de Brasil, fortaleciendo la institucionalidad de las finanzas públicas.
- 2.2 Entre los productos específicos a elaborar bajo el componente que han sido solicitados por el Beneficiario están: i) el diseño de un **modelo de microsimulaciones** para estimar los efectos sobre variables económicas y fiscales agregadas, así como de bienestar y de distribución del ingreso de los hogares ante **reformas fiscales** y de subsidios hipotéticas; (ii) la realización de un estudio sobre los **efectos sectoriales y regionales de cambios al marco fiscal** desde una óptica de la necesidad de acompañar el sistema de transferencias para aminorar el impacto en los estados más afectados por las reformas; (iii) la preparación de análisis que cuantifiquen las **presiones futuras de gasto público** en diferentes rubros (salarios, pensiones, programas sociales, salud, etc.), propuestas para controlar dinámicas crecientes, incluyendo el impacto presupuestario de cada medida; (iv) la elaboración de un modelo de documento de **Marco Fiscal de Mediano Plazo para implementar su publicación bianual**, el cual introduciría un horizonte plurianual de variables fiscales congruente; y (v) la implementación de un modelo macroeconómico dinámico que permita **calibrar diferentes reglas fiscales** y evaluar su impacto en variables económicas y fiscales en el mediano plazo y, así, valorar sus ventajas y desventajas.
- 2.3 **Resultados esperados.** Al finalizar la CT, se espera que el ME cuente con propuestas de documentos institucionales, estudios analíticos y más conocimiento de alta calidad y precisa sobre los desafíos de las finanzas públicas, así como de una mayor claridad de cuáles son las modificaciones tributarias, de gasto público y del entramado institucional fiscal necesarias para garantizar una mayor sostenibilidad fiscal, al tiempo que se generen condiciones desde la intervención pública de mayor eficiencia y equidad. También fortalecerá el diálogo técnico entre el Banco y el sector público brasileño en el área fiscal, al tiempo de que otorga más información y análisis en donde el Banco puede enfocar sus esfuerzos en dicha materia en Brasil para obtener un mayor impacto en el bienestar económico y social de la población.
- 2.4 **Comunicación y diseminación de resultados.** Los resultados finales de la CT serán presentados y discutidos con el beneficiario, y difundidos hacia el público en general y en documentos técnicos.
- 2.5 El presupuesto total de la CT es de US\$300.000, los cuales serán financiados por el Banco a través del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS)

financiado con recursos del Capital Ordinario. El proyecto no contempla contrapartida local.

Cuadro 1. Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1	Análisis y propuestas de reformas estructurales a las finanzas públicas de Brasil	US\$300,000.00	US\$300,000.00
Total		US\$300,000.00	US\$300,000.00

III. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 3.1 La República Federativa del Brasil, por medio de la Secretaría de Política Económica del ME de Brasil será el principal beneficiario de la CT. La ejecución de la CT, a solicitud del beneficiario, será realizada por el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal (FMM), bajo la responsabilidad del equipo de proyecto. El reconocimiento de que el conocimiento técnico, metodológico y conceptual altamente especializado que los temas de los estudios requieren, así como la necesidad de conocer mejores prácticas internacionales en las materias abordadas por la CT, a la par de que el Banco cuenta con la experiencia técnica, redes de expertos y conocimiento de experiencias internacionales justifican dicha solicitud. Como precedente, FMM tiene experiencia en la ejecución de CT al ser responsable de la implementación y supervisión de ocho cooperaciones técnicas en Brasil en los últimos diez años con resultados satisfactorios.
- 3.2 La presente CT contempla la participación de instituciones académicas, de análisis de políticas públicas y de ministerios de otros países con el fin de robustecer la comprensión del diagnóstico y propuestas de reforma fiscal con base en las mejores prácticas internacionales. El Banco articulará los esfuerzos de todos los involucrados a través de la organización de reuniones y seminarios que aborden los temas de interés del beneficiario.
- 3.3 La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II del documento OP-619-4. El Banco supervisará los servicios de consultoría y el beneficiario podrá brindar insumos técnicos a los informes de los consultores. Igualmente, el Banco trabajará de cerca en el diálogo técnico con el beneficiario en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar y fortalecer su capacidad institucional. El punto focal designado para la ejecución de la CT será el especialista en gestión fiscal de la Representación del Banco en Brasil. Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta cooperación técnica serán de propiedad del Banco y podrán colocarse a disposición del público bajo licencia de *creative commons*. No obstante, a solicitud del beneficiario, se podrá también licenciar la propiedad intelectual de dichos productos al beneficiario a través de compromisos contractuales específicos que se elaborarán con la asesoría de LEG.
- 3.4 El BID, a través del equipo de la CT y su líder, tendrán la responsabilidad fiduciaria y técnica por la implementación del Proyecto, así como por la supervisión de los productos del Proyecto. El monitoreo de la CT se hará a través de los informes

periódicos de ejecución con base a la matriz de resultados. La ejecución de las actividades contempladas bajo la CT se realizará en estrecha colaboración con los representantes designados del ME para facilitar los insumos en la contratación de actividades y durante su ejecución.

- 3.5 El Banco contratará consultores individuales y firmas consultoras, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes del Banco. Por lo tanto, las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría para la realización de los seminarios y talleres, de acuerdo a la política GN-2303-28.

IV. Riesgos importantes

- 4.1 El principal riesgo de la CT está relacionado con los descritos en la Estrategia País: (i) riesgos macroeconómicos asociados con el contexto externo y con la evolución de la consolidación fiscal; y (ii) debilidad institucional que podrían retrasar la ejecución. No obstante, el consenso entre los actores políticos, sociales y académicos de lidiar con los desafíos fiscales, el elevado interés de las autoridades beneficiarias de esta CT y la colaboración cercana entre el BID y el ME para la definición de los temas específicos a trabajar contribuirán a mitigar los riesgos. Asimismo, esta CT también procura generar conocimiento que permita fortalecer la política macroeconómico y mitigar sus riesgos, al tiempo que busca precisamente fortalecer las capacidades y mantener un diálogo abierto entre el Banco y el ME.

V. Excepciones a las políticas del Banco

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

VI. Salvaguardias Ambientales

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

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - BR-T1481](#)

[Matriz de Resultados - BR-T1481](#)

[Términos de Referencia - BR-T1481](#)

[Plan de Adquisiciones - BR-T1481](#)