

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la gestión de los precatórios
▪ Número de CT:	BR-T1513
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Maria Cristina Mac Dowell (IFD/FMM) Líder del Equipo; Martinez Fritscher, Andre Carlos (IFD/FMM) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Aguiar, Fernando Amaral De (CSC/CDR); Avila, Kryssia A (LEG/SGO); Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); De Freitas Severino, Ligia (CSC/CDR); Liza Builes (IFD/FMM); Motta Cafe, Renata (IFD/FMM); Soraya Ferreira (IFD/FMM); Valente Lins, Paula (CSC/CDR)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	26 Abr 2022
▪ Beneficiario:	República Federativa de Brasil, a través del Ministerio de Economía
▪ Organismo Ejecutor y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses de periodo de desembolso y 36 meses de periodo de ejecución
▪ Fecha de inicio requerido:	
▪ Tipos de consultores:	Individuales y Firmas Consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CDR-Representación Brasil
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Brasil viene enfrentando retos estructurales a su sostenibilidad fiscal. Desde 2014, el Gobierno Federal (GF) acumula déficits primarios, lo que ha incrementado la deuda pública del 51,5% (2013) al 80,3% (2021) del PIB, según la metodología del Banco Central. El limitado espacio fiscal disponible pone de relieve la necesidad de fortalecer la gestión de riesgos fiscales, entre ellos, los procesos de gobernanza y gestión de las acciones judiciales y precatórios¹. El GF estima que los riesgos fiscales específicos alcanzaron R\$4,2 billones en 2021 (48% del PIB), un aumento de R\$130 mil millones en la comparación con 2020. La mayor parte de los riesgos fiscales está relacionada con la gestión de pasivos (R\$2,9 mil millones o 70% del monto total) y el restante con la gestión de activos. Particularmente, en línea con la digitalización de procesos judiciales y mayor productividad del Poder Judicial, el valor del stock de

¹ Los precatórios son obligaciones de pago, previstas en la Constitución, por sentencia judicial definitiva, de los gobiernos de los tres niveles y otros entes públicos, a cargo de la Hacienda Pública.

juicios contra el GF aumentó 296% de 2014 a junio de 2021, incrementándose de R\$560 mil millones a R\$2,22 billones (25% del PIB). Se calcula que la pérdida del GF es posible para 58% del stock y probable para 42%. A su vez, los gastos anuales con pérdidas judiciales presentan trayectoria ascendente: de R\$20,7 mil millones en 2014, equivalente a 14% del gasto discrecional, llegaron a R\$54,7 mil millones en 2021, 46% del gasto discrecional. El monto para 2022 fue calculado en R\$89,1 mil millones, lo que consumiría 68% del gasto discrecional. Las Enmiendas Constitucionales 113 y 114, de 2021, limitaron el pago de precarios del GF para 2022 en R\$45,3 mil millones, posponiendo el restante a los siguientes años y proporcionando alivio de corto plazo, pero sin corregir los retos estructurales vinculados al crecimiento desordenado de este rubro de gasto.

- 2.2 El fortalecimiento de la gestión fiscal del GF incluye el relacionamiento con los gobiernos subnacionales (GS). De 2016 a agosto de 2021, los honores de garantías de préstamo de los GS por el GF alcanzaron R\$38,5 mil millones, y las contragarantías para reembolso del GF no fueron ejecutadas por un monto de R\$38,1 mil millones (98,9% del total). Esto afecta el cumplimiento de la Regla de Oro, además de incrementar la deuda pública del GF. La mayor parte de las garantías honradas por el GF proviene de un número reducido de estados que están en proceso de incorporación, o ya se han incorporado, al Régimen de Recuperación Fiscal (RRF), programa creado en 2017 con el objetivo de apoyar a los estados con grave desequilibrio fiscal. Dichos estados suman más de R\$400 mil millones en deuda con el GF que pueden ser renegociados bajo el RRF. En este contexto, se han identificado debilidades en este régimen, entre ellas, alta judicialización, bajo compromiso estatal para cumplir con los compromisos acordados, baja legitimidad del consejo gestor e insuficiente rendición de cuentas por actores críticos. Con procesos adecuados para adhesión, gestión y seguimiento de los compromisos acordados por los estados, el RRF podría convertirse en el segundo mayor programa de renegociación de deuda en la historia reciente de Brasil, reduciendo pérdidas actuales y futuras del GF en las relaciones federativas, y fortaleciendo la posición fiscal del país.
- 2.3 **Objetivos.** El **objetivo general** de esta cooperación técnica (CT) es apoyar al Ministerio de Economía de Brasil (ME) en el fortalecimiento de la gobernanza y los procesos para la gestión de acciones judiciales y precatorios, y los pasivos generados de la relación de éste con los gobiernos subnacionales. Los **objetivos específicos** son: (i) incrementar la efectividad de la gestión de acciones judiciales y precatorios, a través de la implementación de procesos orientados a la acción proactiva en la identificación y mitigación de riesgos, con énfasis en el uso de nuevas tecnologías y funcionalidad jurisdiccional para mejorar dichos procesos; y (ii) mejorar la gestión y el seguimiento de los acuerdos con los estados bajo el Régimen de Recuperación Fiscal (RRF) a través del apoyo técnico para la gestión de información para el seguimiento y gestión de los estados en el RRF, generando resultados efectivos para las relaciones federativas.
- 2.4 Esta CT, solicitada por la Secretaría Especial del Tesoro y Presupuesto del Ministerio de Economía (SETO) de Brasil, abre la oportunidad para apoyar el proceso de consolidación fiscal del país a través del fortalecimiento de la gobernanza y procesos de gestión de acciones judiciales y precatorios, y de la mejoría de los procesos de adhesión y gestión del RRF. La CT consolidaría una serie de acciones específicas del Banco, tomadas en el último año para brindar apoyo a la SETO en el diagnóstico del modelo de gobernanza y riesgos fiscales de juicios y precatorios, y la identificación de cuellos de botella de los procesos de adhesión y gestión al RRF. También sería

un complemento preciso para la CT del Tesoro Nacional en el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas ([BR-T1495](#)) y la CT con la Secretaría de Política Económica del ME para el apoyo a las reformas estructurales de las finanzas públicas ([BR-T1481](#)).

- 2.5 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea con el tema transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, por medio del fortalecimiento de la gestión y planificación de recursos públicos, elevando los niveles de eficiencia y efectividad del sector público a través de una mayor digitalización y automatización de procesos y servicios; y se alinea también al desafío de desarrollo de Productividad e Innovación al mejorar la gestión de los gastos públicos con el uso de tecnología de información y digitales. Adicionalmente, contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (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; y (iii) instituciones con prácticas reforzadas de transparencia e integridad. Asimismo, la CT está alineada con el Área prioritaria de Instituciones Eficaces, Eficientes y Transparentes del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), mediante la implementación de estrategias que permiten fortalecer la gestión de las acciones judiciales y precatorios, con énfasis en el uso de nuevas tecnologías y funcionalidades que mejoran la calidad institucional del sector público, así como su eficacia, eficiencia y transparencia. Igualmente, es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), al proveer apoyo para el desarrollo de instrumentos que fortalecen la modernización institucional y tecnológica de las administraciones tributarias en la gestión de los precatorios, lo cual contribuye a una mejor gestión de los riesgos fiscales, facilitando así la credibilidad de la política fiscal en el país. Finalmente, la CT se alinea con la Visión 2025 (AB-3266), ya que las estrategias e instrumentos mencionados previamente contribuyen al fortalecimiento de una buena gobernanza e instituciones adecuadas.
- 2.6 **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; y (iii) usar el gobierno electrónico y soluciones digitales para promover la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia, perfeccionando los servicios a los ciudadanos y empresas.
- 2.7 **Contribución al programa operacional del Banco.** La presente CT fortalecerá la agenda operacional del Banco en Brasil, apoyando a los gobiernos en su proceso de administrar más eficientemente los recursos públicos a través de mayor efectividad en la gestión de acciones judiciales y precatorios y el perfeccionamiento de la gestión y el seguimiento de acuerdos con los estados bajo el Régimen de Recuperación Fiscal, generando resultados efectivos para las relaciones federativas en cuanto al fortalecimiento de la gestión fiscal. 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 ([888/OC-BR](#), aprobado en 1995 por US\$78 millones, cerrado). Con los Estados, el Banco ha contribuido a la modernización de la gestión fiscal: Programa Nacional en Administración Fiscal para los Estados ([980/OC-BR](#) aprobado en 1996 por US\$500 millones, cerrado); la CCLIP -

PROFISCO I y II ([BR-X1005](#), aprobado en 2008 por US\$500 millones y [BR - X1039](#), aprobada en 2017 por US\$900 millones, ambos en ejecución); el Proyecto de Modernización de la Gestión Fiscal del Estado de São Paulo ([4706/OC - BR](#), aprobado en 2018 por US\$87,1 millones, en ejecución); el Proyecto de Apoyo a la Gestión Fiscal del Estado de Bahía ([1727/OC-BR](#), aprobado 2006 por US\$12 millones, cerrado); y los proyectos para la Consolidación del Equilibrio Fiscal de los estados de Alagoas ([5344/OC-BR](#), aprobado en 2021 por US\$36 millones, en ejecución), Bahía ([4970/OC-BR](#), aprobado en 2020 por US\$40 millones, en ejecución) Pernambuco ([4554/OC-BR](#), aprobado en 2018 por US\$37 millones, en ejecución) y Rio Grande do Sul ([4961/OC-BR](#), aprobado en 2019 por US\$60 millones, en ejecución). Finalmente, con los municipios, el Banco apoyó su Programa de Modernización de la Gestión Administrativa y Fiscal ([1194/OC-BR](#), aprobado en 1999 por US\$300 millones, cerrado; [2248/OC-BR](#) aprobado en 2009 por US\$150 millones, cerrado; [3391/OC-BR](#), aprobado en 2014 por US\$150 millones, en ejecución). 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 complementa dicho trabajo al enfocar el fortalecimiento de la gobernanza y los procesos para la gestión de acciones judiciales y precatorios, incluyendo la relación del gobierno federal con los gobiernos subnacionales.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I: Fortalecimiento de los procesos de gobernanza y gestión de precatorios (US\$200.000).** El objetivo de este componente es crear capacidad estatal para incrementar la efectividad de la gestión de las acciones judiciales y precatorios por parte del ME (especialmente la SETO), a través de la implementación de procesos para identificación proactiva y mitigación de riesgos de precatorios, y de la modernización de los sistemas de validación y control de los mismos, con énfasis en el uso de nuevas tecnologías y funcionalidades de jurimetría² que orienten el estado en su estrategia de defensa para aumentar las posibilidades de ganar los procesos judiciales, evitando la generación de nuevos precatorios. En concreto, se desarrollarán los siguientes productos específicos: (i) diagnóstico del modelo de gobernanza y de los riesgos fiscales de las acciones judiciales y los precatorios; (ii) estrategia y apoyo técnico para la implementación de instrumentos que contribuyan a la identificación proactiva y la mitigación de los riesgos de precatorios de manera sostenible, priorizando un enfoque basado en soluciones (*solutions-driven approach*³); (iii) estrategia y apoyo técnico para la implementación de nuevas tecnologías y funcionalidades de jurimetría en los sistemas de validación y control de precatorios de manera sostenible; y (iv) talleres de capacitación sobre precatorios para desarrollar capacidades de la SETO y otras autoridades implicadas en la gestión de los precarios, garantizando la sostenibilidad de la intervención.
- 3.2 **Componente II: Mejoría de procesos de adhesión y gestión del RRF (US\$100.000).** El objetivo de este componente es mejorar la gestión y seguimiento de los convenios del RRF, generando resultados efectivos para las relaciones federativas. Más concretamente, la CT brindará apoyo técnico para crear capacidades

² La jurimetría es la aplicación de métodos cuantitativos, como la probabilidad y estadística, al derecho.

³ Los cual incluye: ver el problema como un todo, crear una coalición dentro del ME y con otras instituciones involucradas para el desarrollo de las capacidades y soluciones, iterar y adaptar las soluciones y aprender y escalar.

estatales que impulsen una mayor eficiencia en la gestión, seguimiento y evaluación de los compromisos y resultados financieros de los estados por parte del ME (especialmente la SETO y sus entidades u oficinas), aumentar la transparencia y transformar digitalmente los procesos, promoviendo una mejor rendición de cuentas. Los productos incluyen: (i) estrategia y apoyo técnico para la gestión de información para el seguimiento y gestión de los estados en el RRF de manera sostenible; y (ii) taller de capacitación sobre RRF para desarrollar capacidades de la SETO y otras autoridades implicadas en la gestión del RRF, garantizando la sostenibilidad de la intervención. Los productos de ambos componentes se desarrollarán y se llevarán a cabo mediante la contratación de consultores individuales y firmas consultoras.

- 3.3 Resultados esperados.** Al finalizar la CT, se espera que los procesos de la gestión de acciones judiciales y precatorios del gobierno federal de Brasil sean fortalecidos, incluyendo los pasivos de los gobiernos subnacionales con el GF a través del RRF, por medio de la generación de capacidades, revisión de procesos y documentos institucionales, estudios analíticos y más conocimiento de alta calidad sobre este tema, así como de una mayor claridad respecto a cuáles son las modificaciones de proceso necesarias para promover una gestión de riesgos eficiente y eficaz, mientras se garantiza una mayor sostenibilidad fiscal. También fortalecerá el diálogo técnico entre el Banco y el sector público brasileño en los temas de precatorios, relaciones federativas y gestión fiscal, al tiempo de que otorga más información y análisis sobre dónde el Banco puede enfocar sus esfuerzos, obteniendo un mayor impacto en el bienestar económico y social de la población.
- 3.4 Comunicación y diseminación de resultados.** A lo largo de la ejecución de esta CT, los resultados intermedios serán presentados y discutidos con el beneficiario y al final se prevé la presentación y discusión del producto final, además del apoyo en la implementación de procesos y sistemas informáticos. De igual forma, los productos de la CT serán socializados mediante talleres, cursos y/o presentaciones de expertos con el ME para capacitación, comunicación y difusión; y la realización de visitas técnicas a gobiernos de otros países donde los funcionarios brasileños puedan aprender de experiencias y mejores prácticas y puedan potencialmente aplicarlas al contexto institucional de Brasil. Los productos de conocimiento serán difundidos hacia el público en general, así como los documentos técnicos, desde que no presenten datos confidenciales o información sensible del gobierno brasileño. Las actividades de comunicación y diseminación de resultados serán desarrolladas durante la ejecución del proyecto y financiadas por este.
- 3.5 Presupuesto indicativo.** El costo total de la CT es de US\$300.000, los cuales serán financiados por el Banco a través de la Ventanilla 2, Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C), del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID OC SPD- W2	Cont. Local	Financiamiento Total
Componente I. Fortalecimiento de los procesos de gobernanza y gestión de precatorios	Implementación de procesos para identificación proactiva y mitigación de riesgos de precatorios, y modernización de los sistemas de validación y control de precatorios, con énfasis en el uso de nuevas tecnologías y funcionalidades de jurimetría.	200.000	-	200.000
Componente II: Mejoría de procesos	Estrategia y apoyo técnico para la gestión de información para impulsar mayor eficiencia en la gestión, seguimiento y evaluación de los	100.000	-	100.000

de adhesión y gestión del RRF	compromisos y resultados financieros de los estados en el RRF.			
Total		300.000	-	300.000

IV. Organismo Ejecutor y estructura de ejecución

- 4.1 La República Federativa de Brasil, a través del ME será el principal beneficiario de la CT, la cual, a solicitud del gobierno, será ejecutada por el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM) por un período de 36 meses. Esto se alinea con los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de Cooperación Técnica (OP-619-4; Anexo II- 2.2.) en cuanto al reconocimiento sobre 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, teniendo en cuenta que el Banco cuenta con la experiencia técnica, redes de expertos y conocimiento de experiencias internacionales que justifican dicha solicitud, así como una mayor agilidad en los proceso de contratación de servicios de consultoría, justificaciones contempladas en el OP-619-4. Como precedente, IFD/FMM tiene experiencia en la ejecución de CTs al ser responsable de la implementación y supervisión de once cooperaciones técnicas en los últimos diez años con resultados positivos. Además de satisfacer la solicitud del beneficiario, las actividades propuestas son congruentes con la estrategia y programa de país del Banco con Brasil (GN-2973), en virtud de la política de cooperación técnica del Banco (GN-2470-2).
- 4.2 La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores individuales y firmas consultoras, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto, siendo la Unidad Responsable de Desembolsos la Representación del Banco en el país (CSC/CBR). Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Dichas contrataciones se harán de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes. 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: (i) sección AM-650 del Manual Administrativo Fuerza de Trabajo Complementaria, para consultores individuales; (ii) Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y sus Directrices Operativas (OP-1155-4), para firmas consultoras; y (iii) Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-28), para logística y otros servicios relacionados.
- 4.3 En línea con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (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 CT 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 del área Legal del Banco.

- 4.4 El Banco, a través del equipo de la CT y su líder, tendrán la responsabilidad fiduciaria y técnica de la implementación del proyecto, así como la supervisión de sus productos. El monitoreo de la CT se hará a través de los informes periódicos de ejecución con base en 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 durante la contratación y ejecución de este.
- 4.5 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 gobernanza y los procesos para la gestión de acciones judiciales y precatorios, así como pasivos generados de la relación con los gobiernos subnacionales, con base en las mejores prácticas internacionales y de gestión fiscal. 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.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los principales riesgos de la CT están relacionados con: (i) una eventual pérdida de interés o cambio en las prioridades de Gobierno brasileño de la agenda de fortalecimiento de procesos de gobernanza y gestión de las acciones judiciales resultante, por ejemplo, de las próximas elecciones presidenciales; y (ii) una potencial debilidad institucional de las entidades u oficinas involucradas en la gestión de precatorios, acciones judiciales y del RRF, debido a falta de claridad en los roles o limitaciones en la comunicación interna que podrían retrasar la ejecución de la CT.
- 5.2 No obstante, el consenso entre los actores políticos, sociales y académicos es gestionar adecuadamente los desafíos fiscales, aprovechando el elevado interés de las autoridades beneficiarias de esta CT y la relación de colaboración existente entre el Banco y el ME, lo cual contribuirá a mitigar los riesgos mencionados previamente.
- 5.3 En cuanto al riesgo de no poder realizar visitas técnicas o talleres presenciales en caso de que las condiciones sanitarias del COVID-19 no sean propicias para dichas actividades, se espera poder llevar a cabo estos compromisos de manera virtual.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

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

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

Anexos Requeridos:

Solicitud del Cliente - BR-T1513⁴

[Matriz de Resultados - BR-T1513](#)

⁴ This Annex includes deliberative information, and thus, confidential, according to the exception relative to "Deliberative Information" contemplated in paragraph 4.1 (g) of the Bank's "Access to Information Policy" (Document GN-1831-28).

[Términos de Referencia - BR-T1513](#)

[Plan de Adquisiciones - BR-T1513](#)