

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la Cooperación Técnica (CT)

▪ País/Región:	BRASIL
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al fortalecimiento de la gestión fiscal y la evaluación de las políticas públicas
▪ Número de CT:	BR-T1514
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Martinez Fritscher, Andre Carlos (IFD/FMM) Líder del Equipo; Maria Cristina Mac Dowell (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Aguiar, Fernando Amaral De (CSC/GBR); Astudillo, Karen (IFD/FMM); Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Carmen Montesinos Ibanez (IFD/FMM); De Freitas Severino, Ligia (CSC/GBR); Kevish, Maria Lorena (IFD/FMM); Liza Builes (IFD/FMM); Motta Cafe, Renata (IFD/FMM); Nathalia Gonzalez (IFD/FMM); Roberta Felix (CSC/GBR); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Valente Lins, Paula (CSC/GBR); Verissimo Da Silva, Carolina (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	25 Mar 2022.
▪ Beneficiario:	República Federativa de Brasil, a través del Ministerio de Economía
▪ Agencia Ejecutora 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):	24 meses de periodo de desembolso y 24 meses de periodo de ejecución
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio, 2022
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/GBR-Representación Brasil
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	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 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es fortalecer la gobernanza y los procesos de gestión fiscal y la evaluación de las políticas públicas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos por parte de los gobiernos en Brasil. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer el proceso de evaluación ex-ante y ex-post, así como fortalecer el seguimiento de los resultados de la evaluación y su retroalimentación al presupuesto público; y (ii) fortalecer y ampliar el diagnóstico de Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal (MD-GEFIS) para apoyar la acción estratégica y la priorización de iniciativas de los gestores públicos estatales y municipales.

- 2.2 En Brasil se ha impulsado una agenda de mejoría en la evaluación de políticas públicas. El Gobierno Federal (GF) estableció en 2019 el Consejo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (CMAP por sus siglas en portugués), bajo la coordinación del Ministerio de Economía (ME), con el objetivo de evaluar políticas financiadas por intermedio de gastos directos o subsidios fiscales, financieros y crediticios. En cada ciclo anual, un conjunto de políticas es priorizado y, concluida la evaluación, el CMAP hace recomendaciones al Comité Interministerial de Gobernanza y a los ministros de línea responsables por la política, y es responsable por monitorear la implementación de las recomendaciones. De la misma forma, la Enmienda Constitucional (EC) 109, de 2021, hizo obligatoria la evaluación de políticas públicas en la administración pública, tanto a nivel federal como subnacional, así como la divulgación de los programas a evaluar y los resultados alcanzados¹. La EC 109 también exigió que las leyes presupuestarias tomen en cuenta los resultados de la evaluación de políticas públicas, con el fin de tornar más efectivas las acciones del gobierno y mejorar la calidad del gasto público. Estas medidas buscan garantizar que los recursos fiscales recaudados tengan el mayor impacto posible sobre el bienestar de la población, asignando los recursos en programas públicos que muestren su efectividad. En un contexto de bajo espacio fiscal y elevadas necesidades sociales y económicas de Brasil, este tema se vuelve especialmente relevante.
- 2.3 No obstante, los avances recientes en la etapa de evaluación todavía no cuentan con la gobernanza suficiente para permitir retroalimentar sistemáticamente el proceso presupuestario. Además, algunas herramientas para orientar la asignación presupuestaria y mejorar el diseño de políticas están aún por implantarse. Si bien el proceso de evaluación ex post está definido en los reglamentos del CMAP, falta implementar el proceso de análisis ex ante en el marco de evaluaciones. El proceso de evaluación ex ante diseñado por el ME requiere de apoyo técnico para su validación e implementación. Asimismo, hace falta un plan de comunicación consolidado para dotar de apoyo y legitimidad de la población a la estrategia de mejoramiento de las políticas públicas.
- 2.4 Asimismo, la evaluación de la gestión fiscal y de las políticas públicas debe ser transversal entre los niveles de gobiernos, responsables por recaudar los ingresos que se aplicarán al financiamiento de las políticas públicas, garantizando su control y correcta asignación y utilización. La metodología Madurez y Desempeño de la Gestión Fiscal (MD-GEFIS), cuya primera ronda se ha implementado con gran éxito y buena acogida por los estados brasileños, realizándose 30 evaluaciones de 2017 a 2022, señala las áreas de mejora para las administraciones tributarias, de gestión hacendaria y del gasto público de los gobiernos subnacionales. Además de avanzar en el diagnóstico para los Estados con una segunda ronda del MD-GEFIS, la metodología podría aplicarse a los municipios para ofrecer una visión amplia e integrada de la gestión fiscal subnacional. Esta herramienta, además de permitir profundizar el diálogo estratégico y técnico con nuestras contrapartes, ha sido un insumo fundamental para el diseño de proyectos de modernización de la gestión fiscal

¹ La EC 109 aún requiere regulación en forma de ley para ser plenamente efectiva.

y representa una línea de base que permitirá una evaluación posterior de la evolución de la madurez fiscal de las haciendas públicas.

- 2.5 Esta CT, solicitada por el Gobierno de Brasil, abre la oportunidad para que el BID siga apoyando, de manera más sólida e integral, el fortalecimiento de las instituciones y políticas públicas hacia un mejor gasto público y bienestar de la población. La CT consolidaría una serie de acciones específicas del BID para apoyar los esfuerzos de evaluación de políticas públicas del GF, incluyendo análisis de oportunidades y desafíos para una retroalimentación entre los instrumentos de la función evaluativa y el ciclo presupuestario, recomendaciones para la creación de un catálogo de políticas públicas, recomendaciones de experiencias internacionales para la construcción de un proceso ex ante para evaluación de políticas públicas, y colaboración en evaluaciones del CMAP, entre otras. También sería un excelente complemento para la aplicación del MD-GEFIS (BR-T1417) tanto a los Estados, que sienten la necesidad de obtener el seguimiento de las evaluaciones sobre la gestión fiscal con rondas de aplicación del instrumento adicionales y solicitan nuevas rondas de aplicación para conocer su evolución, como a los municipios, tras las adaptaciones metodológicas necesarias. Cabe mencionar que el MD-GEFIS se ha vuelto un referente entre los ministerios de finanzas estatales, que han demandado más evaluaciones y han servido para evidenciar sus fortalezas y áreas de oportunidades y, así diseñar intervenciones pertinentes que mejoren la gestión fiscal y una administración más eficiente para servir mejor a los ciudadanos. La utilidad de la herramienta ha hecho que los municipios la soliciten.
- 2.6 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de Productividad e Innovación porque una mejor calidad del gasto puede incrementar la infraestructura y capital humano, lo que contribuye a la productividad del país, y con el tema transversal de Capacidad Institucional del Estado de Derecho, mediante el asesoramiento técnico para “fortalecer la gobernanza y los procesos de la gestión fiscal y de la evaluación de las políticas públicas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos de los gobiernos”. 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), que tiene como resultados esperados: (i) fortalecer la calidad de instituciones y políticas así como la provisión de servicios e implementación de políticas, para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo del sector privado; y (ii) apalancar la transformación digital para promover gobiernos más efectivos, eficientes y transparentes, mejores y más equitativas oportunidades para los ciudadanos, y empresas más productivas e innovadoras. La CT se alinea a la Visión 2025 (AB-3266) incluyendo la alineación específica al objetivo de mediano plazo de fortalecimiento de la buena gobernanza e instituciones.
- 2.7 **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.

- 2.8 **Contribución al programa operacional del Banco.** La presente CT apoyará la agenda operacional del Banco en Brasil apoyando a los gobiernos de los tres niveles de gobierno en su proceso de administrar más eficientemente los recursos públicos a través del perfeccionamiento de la evaluación de las políticas públicas y la transparencia de sus acciones, así como apoyando el 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* (SRF, 1996). Con los Estados el Banco ha contribuido a la modernización de la gestión fiscal: Programa Nacional en Administración Fiscal para los Estados (PNAFE 980/OC-BR) y la CCLIP PROFISCO I y II (BR-X1005); Proyecto de Modernización Fiscal del Estado de São Paulo; Proyecto de Modernización y Transparencia de la Gestión Fiscal del Estado de Bahía (1727/OC-BR); y los proyectos para la Consolidación del Equilibrio Fiscal de los estados de Amazonas, Alagoas, Bahía, Pernambuco y Rio Grande do Sul. Finalmente, con los municipios el Banco apoyó su Programa de Modernización de la Gestión Administrativa y Fiscal (PNAFM I/1194/OC BR; II/2248/OC-BR y III/3391/OC BR). Mientras que la experiencia se ha centrado principalmente en programas de modernización de la gestión fiscal, la cual ha permitido hacer más eficiente la administración de los recursos públicos de los diferentes niveles de gobierno, la presente CT complementa dicho trabajo al proveer soluciones innovadoras para la gestión y emisión de la deuda pública, en la transparencia de los datos de finanzas públicas, que puedan guiar de manera más eficiente el análisis y diseño de políticas públicas, en particular, de las relacionadas con las finanzas públicas.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I. Evaluación de políticas públicas y retroalimentación presupuestaria (US\$150,000).** El objetivo del componente I es fortalecer los procesos de evaluación de políticas y retroalimentación presupuestaria para promover una prestación de servicios públicos más eficiente y eficaz. En concreto, la CT brindará apoyo técnico para los siguientes productos específicos que han sido solicitados por el Beneficiario: (i) definir el proceso de retroalimentación evaluación-presupuesto, elaborar el instrumento responsable por la retroalimentación, y ejecutar un proyecto piloto de retroalimentación presupuestaria para una política pública evaluada con el fin de comprender la mecánica de todo el proceso presupuestario; (ii) analizar el proceso diseñado por el ME para la evaluación ex ante de políticas presupuestarias, acompaña su ejecución con asesoría técnica, y hacer recomendaciones de mejora al proceso; (iii) orientar la gestión del plan de comunicación hacia el público general, legislatura y ministerios de línea, y fortalecer la transparencia del área de evaluación de políticas del GF; y, (iv) ejecutar evaluaciones ex post bajo la competencia del CMAP por medio de la selección, contratación y seguimiento técnico y operativo de consultores expertos en evaluación.

Los productos se desarrollarán y se llevarán a cabo mediante la contratación de consultores individuales y firmas consultoras.

- 3.2 **Componente II. Fortalecimiento de la evaluación de la madurez y desempeño de la gestión fiscal subnacional (US\$150,000).** El objetivo del componente II es perfeccionar los procesos de evaluación de la gestión fiscal subnacional a través del MD-GEFIS, y ejecutar una nueva ronda de evaluaciones. Más concretamente, la CT brindará apoyo técnico para (i) ejecutar una segunda ronda del MD-GEFIS en los Estados brasileños (aplicación de los cuestionarios MD-GEFIS y generación de reportes), priorizando aquellos que han manifestado su interés y han solicitado al Banco la realización de la evaluación; (ii) adaptar la metodología del MD-GEFIS para ejecutar evaluaciones a nivel municipal, considerando las potestades y desafíos específicos de los gobiernos municipales; y (iii) aplicar el MD-GEFIS a los municipios (generación de al menos cinco nuevos reportes), seleccionados por orden de solicitud, priorizando las capitales de los estados por la mayor cantidad de recursos que administran y por su liderazgo a nivel local. Las actividades de este componente serán la revisión metodológica del MD-GEFIS, la aplicación de los cuestionarios del MD-GEFIS y la producción de reportes. Los productos se desarrollarán y se llevarán a cabo mediante la contratación de consultores individuales y firmas consultoras.
- 3.3 Las actividades estarán relacionadas con la elaboración de estudios analíticos para el diagnóstico y propuestas a los procesos evaluativos; 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.
- 3.4 **Resultados esperados.** Al finalizar la CT, se espera que el área de evaluación de políticas del GF esté fortalecida, por intermedio de generación de capacidades, revisión de procesos y documentos institucionales, estudios analíticos y más conocimiento de alta calidad y precisa sobre los procesos de evaluación de políticas y de la gestión fiscal subnacional y la retroalimentación presupuestaria, así como de una mayor claridad de cuáles son las modificaciones de proceso necesarias para promover una prestación de servicios públicos eficiente y eficaz, al tiempo que se garantice una mayor sostenibilidad fiscal. También fortalecerá el diálogo técnico entre el Banco y el sector público brasileño en el área de evaluación de políticas y de la gestión 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.
- 3.5 **Comunicación y diseminación de resultados.** A lo largo de la ejecución 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 proyectos piloto. Los productos de conocimiento serán difundidos hacia el público en general y en documentos técnicos, desde que no presenten datos confidenciales o información sensible del gobierno brasileño.
- 3.6 El **Presupuesto Indicativo** total de la CT es de US\$300.000, los cuales serán financiados por el Banco a través del OC SDP *Window 2 - Institutions W2C*. El proyecto no contempla contrapartida local.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID OCSDP	Financiamiento Total
Componente I. Evaluación de políticas públicas y retroalimentación presupuestaria.	Definir el proceso de retroalimentación evaluación-presupuesto, elaborar el instrumento responsable por la retroalimentación, y ejecutar un proyecto piloto.	150.000	150.000
	Analizar el proceso diseñado por el ME para la evaluación ex ante de políticas presupuestarias, apoyar su ejecución, y hacer recomendaciones de mejora al proceso.		
	Orientar la gestión del plan de comunicación hacia el público general, legislatura y ministerios de línea, y fortalecer la transparencia del área de evaluación de políticas del GF.		
	Ejecutar evaluaciones ex post bajo la competencia del CMAP.		
Componente II. Fortalecimiento de la evaluación de la madurez y desempeño de la gestión fiscal subnacional.	Ejecutar una segunda ronda del MD-GEFIS en los Estados brasileños.	150.000	150.000
	Adaptar la metodología del MD-GEFIS para ejecutar evaluaciones a nivel municipal, considerando las potestades y desafíos específicos de los gobiernos municipales.		
	Aplicar el MD-GEFIS a los municipios (generación de al menos cinco nuevos reportes).		
Total		300.000	300.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 El Ministerio de Economía de Brasil será el principal beneficiario de la CT. La ejecución de la CT, a solicitud del gobierno, será realizada por el Banco, a través de IFD/FMM. Ello se alinea con los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de Cooperación Técnica (OP-619-4) en el sentido del 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, a la par de que el Banco cuenta con la experiencia técnica, redes de expertos y conocimiento de experiencias internacionales que justifican dicha solicitud. Asimismo, de quedar la responsabilidad de la ejecución en manos del beneficiario, el proceso de contratación de servicios de consultoría puede ser más demorado tanto por cuestiones presupuestales, como por un proceso administrativo largo. Ambas justificaciones están contempladas en el OP-619-4. Como precedente, FMM/CBR 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 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 evaluación de políticas públicas, retroalimentación presupuestaria 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.
- 4.3 La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Asimismo, el Banco es responsable de coordinar y participar en la aplicación de la MDGEFIS. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. 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 de LEG.
- 4.4 El BID, a través del equipo de la CT y su líder, tendrán la responsabilidad fiduciaria y técnica por la implementación del Proyecto, así como por la supervisión de los productos del Proyecto. El monitoreo de la CT se hará a través de los informes periódicos de ejecución con base a la matriz de resultados. La ejecución de las actividades contempladas bajo la CT se realizará en estrecha colaboración con los representantes designados del ME para facilitar los insumos en la contratación de actividades y durante su ejecución.
- 4.5 El Banco contratará consultores individuales y firmas consultoras, de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones vigentes. 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) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría para la realización de los seminarios y talleres, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Se han identificado tres riesgos que podrían afectar a esta CT. El principal está relacionado con una posible pérdida de interés por parte del beneficiario de no dar prioridad dentro de la agenda a la mejoría de la calidad del gasto; en línea con lo descrito en la sección de riesgos dentro de la Estrategia país: (i) riesgos macroeconómicos asociados con el contexto externo y con la evolución de la consolidación fiscal; y (ii) debilidad institucional que podría retrasar la ejecución.
- 5.2 No obstante, se cuenta con: (i) el consenso entre los actores políticos, sociales y académicos para continuar con la agenda de fortalecimiento institucional en la evaluación de políticas públicas; (ii) el elevado interés de las autoridades beneficiarias de esta CT; y (iii) la colaboración cercana del Banco en conjunto con el ME, que colaborarán para la definición de los temas específicos a trabajar que contribuirán a mitigar los riesgos.
- 5.3 El segundo riesgo está relacionado con el gran número de beneficiarios involucrados en la ejecución del MD-GEFIS (26 Estados y el Distrito Federal), que culminará en varios puntos focales. La interacción con un único punto focal suele ser más sencilla, fluida y coordinada. Además, cuando hay muchos puntos focales, la priorización de las evaluaciones se hace más difícil, por ejemplo, en relación con los criterios de priorización en el caso de una demanda muy grande. Un factor clave para la mitigación de este riesgo será la experiencia del BID en la primera ronda del MD-GEFIS y la red de contactos desarrollado por la división fiscal del Banco en Brasil.
- 5.4 El tercer riesgo, sería la imposibilidad de llevar a cabo visitas técnicas en caso de que las condiciones sanitarias del COVID-19 no sean propicias para viajes. Esto podría mitigarse con la celebración de talleres y mesas de discusión virtuales.

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-T1514](#)

[Matriz de Resultados - BR-T1514](#)

[Términos de Referencia - BR-T1514](#)

[Plan de Adquisiciones - BR-T1514](#)