# Documento de Cooperación Técnica

## I. Información Básica de la CT

| | |
|---|---|
| ▪ País/Región: | BRASIL |
| ▪ Nombre de la CT: | Desafíos de la Gestión Fiscal en los Próximos 10 Años |
| ▪ Número de CT: | BR-T1545 |
| ▪ Jefe de Equipo/Miembros: | Maria Cristina Mac Dowell (IFD/FMM) Líder del Equipo; Dezolt, Ana Lucia Paiva (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Avila, Krysia A (LEG/SGO); Liza Builes (IFD/FMM); Martinez Fritscher, Andre Carlos (IFD/FMM); Motta Cafe, Renata (IFD/FMM) |
| ▪ Taxonomía: | Apoyo al Cliente |
| ▪ Operación a la que la CT apoyará: | |
| ▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT: | 23 Feb 2023 |
| ▪ Beneficiario: | República Federativa de Brasil, Estados y Municipios |
| ▪ 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$400,000.00 |
| ▪ Contrapartida Local, si hay: | US$0 |
| ▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución): | Período de desembolso 36 meses. Durante este mismo período se realizará la ejecución del proyecto. |
| ▪ Fecha de inicio requerido: | |
| ▪ Tipos de consultores: | Individual |
| ▪ Unidad de Preparación: | IFD/FMM-División de Gestión Fiscal |
| ▪ Unidad Responsable de Desembolso: | CSC/CBR-Representación Brasil |
| ▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n): | Sí |
| ▪ CT incluída en CPD (s/n): | Sí |
| ▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023: | Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género |

## II. Objetivos y Justificación de la CT

2.1 **Objetivo.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) no reembolsable es apoyar al gobierno brasileño en la prospección de soluciones y modelos de la gestión fiscal frente a los principales desafíos en los próximos 10 años, por medio de dos tipos de acciones: (i) avanzar en la transformación digital para impulsar la adopción de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, el *big data*, la nube y el Internet de las cosas, entre otras, para mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de la prestación de servicios a los ciudadanos y la toma de decisiones; y el (ii) fortalecer el federalismo cooperativo para fomentar la colaboración entre diferentes gobiernos subnacionales, así como con el sector privado, la sociedad civil y la academia, desarrollando enfoques multidisciplinarios para abordar los desafíos fiscales complejos que enfrenta Brasil.

2.2 Brasil está organizado como una república federativa, con tres niveles de gobierno: Federal 27 Unidades de la Federación (26 Estados y el Distrito Federal), y 5.570 Municipios. La Constitución Federal otorga un elevado nivel de autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales, los cuales tienen atribución de cobrar impuestos

con fuerte potencial recaudatorio. Mientras que el Gobierno Federal recauda un conjunto de contribuciones e impuestos, tales como el impuesto a las ventas y a la renta; los gobiernos estatales recaudan impuestos al consumo[1], propiedad de vehículos, y a las donaciones y herencias; y, los municipales tienen potestades sobre los tributos de los servicios, la propiedad territorial urbana y las transferencias de bienes inmuebles. Los gobiernos subnacionales contribuyen con alrededor de 35% de los ingresos públicos totales de Brasil, los cuales representan una tercera parte del PIB, mostrando niveles significativamente más altos que el resto de los países de la región[2].

2.3 En los últimos 25 años, el BID ha apoyado el proceso de descentralización fiscal en Brasil a través de programas destinados a fortalecer y modernizar la gestión fiscal subnacional. Este apoyo continuo a las haciendas estatales comenzó con el Programa Nacional de Apoyo a la Modernización Fiscal de los Estados Brasileños (PNAFE)[3], que se desarrolló entre 1996 y 2006. El segundo proyecto, Respaldo a la Gestión e Integración Fiscal en Brasil (PROFISCO I, BR-X1005, aprobado en 2008, por US$500 millones, en implementación), es una Línea de Crédito (CCLIP), diseñado para modernizar la gestión fiscal de los estados y apoyar la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico del país. Sus principales objetivos eran contribuir a la integración de los fiscos; hacer más eficiente la gestión tributaria, financiera y patrimonial, permitiendo una mayor recaudación tributaria a un menor costo administrativo; y mejorar el entorno de negocio simplificando los procesos de cumplimiento pago de impuestos. En total, 22 estados y el Distrito Federal han implementado PROFISCO I. Actualmente se está ejecutando el tercer ciclo del proceso de modernización, a través del Programa de Modernización de la Gestión Fiscal en Brasil (PROFISCO II, BR-X1039, aprobado en 2017 por US$900 millones, en implementación)[4]. Estos proyectos contribuyeron a la digitalización de la gestión fiscal de los estados por medio de la implementación de la Factura Electrónica (NF-e) y del sistema que permite el envío de los datos fiscales y contables de las empresas a los fiscos por medio digital y fortalecieron la capacidad tecnológica, permitiendo el almacenamiento y procesamiento de los datos fiscales de manera electrónica. Adicionalmente, implementó un nuevo Sistema Integrado de Finanzas Publicas, y de compras públicas, que generan datos de calidad para la gestión fiscal. De acuerdo con la evaluación de impacto, los estados participantes en el PROFISCO I presentaron un aumento de su recaudación tributaria superior en 11,7%, con relación a los estados que no participaron del programa[5].

---

[1] De hecho, el Impuesto a la Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS) es el tributo que genera el mayor ingreso de todo el sistema fiscal del país – 7,59% del PIB en 2021.

[2] Afonso et al (2021). *Panorama e Perspectivas para os Estados no Federalismo Brasileiro em Tempos de Covid-19, Reporte para el BID*.

[3] Con el PNAFE, prácticamente todos los estados han implementado sistemas integrados de gestión financiera. También se implementó SINTEGRA, una red propia, utilizando Internet, que conectaba las 27 unidades de la federación de manera descentralizada. El propósito del sistema era el intercambio de información para verificar el pago adecuado de las tasas interestatales; solicitudes y seguimiento formal de solicitudes de inspección e información fiscal; consulta pública a los registros estatales del ICMS.

[4] PROFISCO II está diseñado para fortalecer la administración del gasto público; a través de la gestión de la contratación pública; presupuesto a mediano plazo; y gestión de inversiones y costos públicos. Además, debe apoyar la evolución del SPED, la mejora de la inteligencia fiscal, la auditoría electrónica, la inspección y la simplificación de las obligaciones fiscales.

[5] Ver Martínez Fritscher, André; Mac Dowell, Maria Cristina; Ferreira, Soraya; y, Gazel Ricardo (2022).

2.4 Para los municipios, el Programa Nacional de Apoyo a la Gestión Administrativa y Fiscal de los Municipios Brasileños (PNAFM, 2248/OC-BR, aprobado en 2009 por US$150 millones), actualmente en su tercera fase, apoya el aumento de la recaudación propia, por medio de la implementación de la NF-e de servicios y actualización del catastro inmobiliario, la reducción de los costos administrativos y el aumento de los servicios a los contribuyentes. De acuerdo con evaluación intermediaria del PNAFM III, el programa contribuyó para que los municipios participantes en programa aumentarán en 20,9% su recaudación total, respecto a los municipios que no participaron en dicho programa[6]. A nivel federal, el Banco apoyó, entre otras acciones, la implementación de la metodología de gestión de riesgos e inteligencia antifraude en la Procuraduría General de Hacienda, y el Sistema de Información Contable y el Sistema de Información de Costos del Gobierno Federal, en el marco del Programa de Modernización Integrada del Ministerio de Hacienda (3142/OC-BR, aprobado en 2013 por US$19,8 millones)[7].

2.5 A pesar de todos los avances, permanecen varios retos para la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Para identificar los desafíos de la gestión fiscal en los próximos 10 años, el BID promovió en septiembre de 2022 un workshop con la participación de autoridades del Ministerio de Hacienda (MH) y de las secretarias estaduales de hacienda. Los principales desafíos identificados fueron: aumentar el espacio fiscal para la inversión pública, simplificar y buscar mayor eficiencia del sistema tributario, mejorar la eficiencia técnica y asignativa del gasto público, disminuir el contencioso tributario, equilibrar el sistema pensional de los empleados públicos y mejorar la gestión de los riesgos fiscales para mitigar el impacto del cambio climático. De igual forma, fue identificado una brecha de género en los procesos de transformación digital debido a falta de habilidades y competencias digitales de las mujeres. Para enfrentar estos desafíos, los participantes del workshop recomendaron intensificar la transformación digital de la gestión fiscal y fortalecer el federalismo cooperativo.

2.6 **Justificación.** Esta CT, solicitada por el MH, abre la oportunidad para el Banco continuar liderando, de manera más sólida e integral, el proceso de modernización de la gestión fiscal subnacional (estados y municipios) en Brasil a través de la identificación de oportunidades para la transformación digital y la cooperación federativa.

2.7 Por un lado, el uso intensivo de ciencias de datos y de inteligencia artificial, la interoperabilidad de los sistemas y la automatización de los procesos pueden contribuir a combatir el fraude y la evasión fiscal, así como en la facilitación del cumplimiento tributario. De igual forma, esto facilita el análisis de grandes volúmenes de datos financieros, proporcionando información para mejorar la eficiencia técnica y asignativa de los recursos públicos y contribuir a mejorar la transparencia y la confianza de los ciudadanos en los gobiernos.

2.8 A su vez, el incentivo a la cooperación federativa, por medio de la adopción de la gestión colaborativa y el refuerzo de la gestión en red, facilitaría el desarrollo de plataformas colaborativas, soluciones innovadoras, y el intercambio de

[6] Informe de situación de la operación BR-L1377. En fase de finalización para publicación.
[7] *Secretaria da Receita Federal*, 1996.

informaciones y buenas prácticas, contribuyendo al fortalecimiento del federalismo fiscal y a la reducción de los costos administrativos.

2.9 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (UIS) (AB-3190-2) y se alinea con los temas transversales de Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante el asesoramiento técnico para fortalecer el uso de tecnología de la información y la digitalización, e Igualdad de Género y Diversidad, mediante la adopción de tecnologías emergentes que promueven la inclusión de género. 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 fortalecidas; y (ii) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas. Asimismo, la CT está alineada con el Área prioritaria 3: 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 institucional y de las políticas y la prestación de servicios y la implementación de políticas para mejorar la gestión del sector público y promover el desarrollo del sector privado; y (ii) aprovechar la transformación digital para promover gobiernos más eficaces, eficientes y transparentes, mejores y más equitativas oportunidades para ciudadanos y empresas más productivas e innovadoras.

2.10 **Contribución al programa operacional del Banco.** La presente CT apoyará la agenda operacional del Banco en Brasil, particularmente las siguientes operaciones de CT: (i) Análisis y Reformas para el Federalismo Brasileño en el Período pos-Covid (ATN/OC-18813-BR, aprobado en 2021 por US$200.000, en ejecución, con 91,20% desembolsado); y (ii) dos operaciones con la Secretaria Ejecutiva del MH, Fortalecimiento de la Gestión de los Precatórios (ATN/OC-19497-BR, aprobada en 2022 por US$300.000, en ejecución, con 8,69% desembolsado) y Apoyo al fortalecimiento de la gestión fiscal y la evaluación de las políticas públicas (ATN/OC-19385-BR, aprobada en 2022 por US$300.000, en ejecución, con 16,42% desembolsado). Así como las siguientes operaciones de préstamo: 1194/OC-BR (aprobada en 1999, por US$300 millones); 2248/OC-BR (aprobada en 2009, por US$150 millones); y 3391/OC-BR (aprobado en 2014, por US$150 millones, en ejecución, con 67,54% desembolsado).

2.11 **Estrategia del Banco con el país.** La CT se alinea a la Estrategia de País del Grupo BID con Brasil 2019-2022 (GN-2973[8], mediante 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.

## III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

3.1 **Componente I: Transformación digital para enfrentar los desafíos de la gestión fiscal (US$ 200.000).** El objetivo es identificar las oportunidades generadas por la transformación digital y apoyar el diseño de soluciones y modelos innovadores para

[8] Vigente y en período de transición.

el fortalecimiento de la gestión fiscal. La CT se enfocará en impulsar la adopción de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, el *big data*, la nube y el Internet de las cosas, entre otras, para mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de la prestación de servicios a los ciudadanos, y la toma de decisiones, así como promover la inclusión de género. Así, la CT brindará apoyo técnico para implementar los siguientes productos: (i) propuestas de planificación y gestión estratégica para facilitar e inducir la transformación digital; (ii) propuestas para el avance en la digitalización, uso de ciencias de datos e inteligencia artificial en la gestión fiscal; y (iii) diagnósticos e identificación de los requisitos necesarios para facilitar la interoperabilidad de los sistemas y la automatización de los procesos.

3.2 **Componente II: Fortalecimiento del federalismo cooperativo para enfrentar los desafíos de la gestión fiscal (US$ 200.000).** El objetivo es apoyar el diseño de marcos normativos y de soluciones y modelos que faciliten la colaboración e intercambio de informaciones y experiencia entre los órganos de la gestión fiscal. Esto implica fomentar la colaboración entre diferentes gobiernos subnacionales, así como con el sector privado, la sociedad civil y la academia, desarrollando enfoques multidisciplinarios para abordar los desafíos fiscales complejos. La CT fortalecerá las redes de colaboración, el intercambio de datos y conocimientos y el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones. En concreto, la CT brindará apoyo técnico para implementar los siguientes productos específicos: (i) diagnósticos y definición de directrices sobre la madurez de la gestión colaborativa en el área fiscal; y (ii) lineamentos y apoyo técnico para incentivar la adopción de soluciones compartidas entre los órganos responsables por la gestión fiscal.

3.3 Las actividades estarán relacionadas con la elaboración de estudios analíticos, diagnóstico y propuestas de soluciones y modelos; talleres, cursos y/o presentaciones de expertos 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 para potencialmente aplicarlas al contexto institucional de Brasil.

3.4 **Resultados esperados.** Al finalizar la CT se espera contribuir al avance en la transformación digital y la cooperación entre los fiscos del país y fortalecer el diálogo técnico entre el Banco y los órganos de la gestión fiscal, al tiempo de que generan análisis y propuestas de soluciones innovadoras para enfocar los esfuerzos del Banco en dar continuidad al apoyo de la modernización de la gestión fiscal en Brasil.

3.5 **Presupuesto indicativo.** El costo total de la CT es de US$400.000, los cuales serán financiados en su totalidad 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), ya que no se contempla aporte de contrapartida local.

**Presupuesto Indicativo (US$)**

| Actividad / Componente | BID W2C | Financiamiento Total |
|---|---|---|
| Transformación digital para enfrentar los desafíos de la gestión fiscal | 200.000,00 | 200.000,00 |
| Fortalecimiento del federalismo cooperativo para enfrentar los desafíos de la gestión fiscal | 200.000,00 | 200.000,00 |
| | 400.000,00 | 400.000,00 |

3.6 **Supervisión, monitoreo y evaluación.** La supervisión de la CT se realizará por parte de la División de Gestión Fiscal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/FMM) a través del jefe de equipo. 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 MH para facilitar los insumos en la contratación de actividades y durante su ejecución.

3.7 **Lecciones aprendidas**. En el monitoreo y evaluación de la CT serán identificadas y sistematizadas las lecciones aprendidas y buenas prácticas que se deriven de las intervenciones propuestas. Estas lecciones aprendidas serán diseminadas en las reuniones de las redes de gestión fiscal de los estados y municipios.

3.8 **Sostenibilidad.** Para darle continuidad a los resultados de esta CT una vez concluya el proyecto, se buscará la validación oportuna de las soluciones por parte de los altos funcionarios del Ministerio de Hacienda y de las secretarías de hacienda de los estados y municipios, a través de discusiones de los avances y buenas prácticas. También se llevarán a cabo capacitaciones técnicas sobre las metodologías desarrolladas, a fin de difundir las herramientas, resaltar la utilidad y potencialidad de estas y promover su uso en los diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente, otros proyectos de modernización de la gestión fiscal financiados por el Banco podrán incorporar las soluciones desarrolladas en esta CT.

## IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

4.1 **Organismo ejecutor.** La ejecución de la CT, a solicitud del gobierno, será realizada por el Banco, a través de IFD/FMM, de acuerdo con la Política de Cooperación Técnica del Banco (GN-2470-2), además de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP-619-4) en el sentido del reconocimiento sobre el conocimiento técnico, metodológico y conceptual altamente especializado por parte del Banco para atender los temas de los estudios requeridos, así como la necesidad de conocer mejores prácticas internacionales en las materias abordadas por la CT, en la medida que el Banco cuenta con la experiencia técnica, redes de expertos y conocimiento de experiencias internacionales que justifican dicha solicitud. Asimismo, el proceso de contratación de servicios de consultoría puede ser más expedito por parte del Banco.

4.2 **Estructura.** El punto focal designado para la ejecución de la CT será el jefe de equipo. El MH y los gobiernos subnacionales de Brasil serán los principales beneficiarios de la CT. Igualmente, El Banco trabajará de cerca en el dialogo técnico con los beneficiarios en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar

y fortalecer su capacidad institucional, quienes a su vez, podrán brindar insumos técnicos sobre los informes de los consultores.

4.3 **Adquisiciones.** 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 los Lineamientos para Empleados de la Fuerza Laboral Complementaria con Financiamiento Externo (AM-650); (ii) contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765-4) y los Lineamientos Operativos para la Selección y Contratación de Firmas Consultoras para Trabajo Operacional Ejecutado por el Banco (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 de Adquisiciones Institucionales del BID (GN-2303-28).

4.4 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.

## V. Riesgos importantes

5.1 Los principales riesgos de la CT están relacionados con: (i) una eventual pérdida de interés de la agenda de fortalecimiento de la transformación digital y del trabajo colaborativo; (ii) una potencial debilidad institucional que podría retrasar la ejecución de la TC; y (iii) dificultad de coordinación de las actividades de la CT debido al gran número de beneficiarios.

5.2 Los factores de mitigación de estos riesgos son: (i) preparación de un plan de acción, elaborado en conjunto con los representantes de los tres niveles de gobierno, de tal manera que reflejen las prioridades del país y se aprovechen las oportunidades generadas por la transformación digital; (ii) contratación de profesionales con amplia experiencia en la temática, que guíen y apoyen el desarrollo de las soluciones y metodologías; (iii) involucramiento en las actividades de la CT de los representantes de las redes de gestión fiscal de los estados y municipios, como la Comisión de Gestión, el Encuentro Nacional de Coordinadores y Administradores Tributarios del Estado; y el Grupo de los Gestores Financieros de los Estados, para facilitar la coordinación de la CT y la consecución de su resultados.

## 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-T1545[9]

Matriz de Resultados - BR-T1545

Términos de Referencia - BR-T1545

Plan de Adquisiciones - BR-T1545

[9] 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).