

BRAZIL

PAÍS FEDERAL

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

CATEGORÍA DE INGRESO DEL PAÍS: MEDIANO ALTO

MONEDA LOCAL: REAL (BRL)

POBLACIÓN Y GEOGRAFÍA

Superficie: 8.515.759 km²
Población: 209.288.000 habitantes (2017) con un incremento anual del 0,8% (2010-2015)
Densidad: 25 hab/km²
Población urbana: 86,3% de la población nacional
Tasa de crecimiento de la población urbana: 1,1% (2017 vs 2016)
Capital: Brasilia (2,14% de la población nacional)

DATOS ECONÓMICOS

PIB: 3,255 billones (PPA, en dólares internacionales actuales), es decir, 15.553 dólares por habitante (2017)
Crecimiento real del PIB: 1,1% (2017 vs 2016)
Tasa de desempleo: 13,3% (2017)
Inversión Extranjera Directa, entradas netas (IED): 70.685 millones (Balanza de Pagos, dólares actuales, 2017)
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF): 15,63% del PIB (2017)
Índice de desarrollo humano (IDH): 0,759 (Alto), posición 79 (2017)
Tasa de pobreza: 3,4% (2015)

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Brasil es una república federal bajo un sistema presidencial (Constitución de 1988, confirmada por referéndum en 1993) formado por la Unión indisoluble de tres niveles autónomos de gobierno (Título III): el federal (llamada la Unión), los estados y el nivel municipal. Las disposiciones constitucionales que regulan los marcos jurídicos y financieros se denominan "Pacto Federativo Brasileño". En ellos se establece la singularidad de la gobernanza multinivel brasileña en la que los municipios son entidades federales que mantienen relaciones autónomas tanto con los Estados como con la Unión. Los estados federados y el Distrito Federal tienen sus propias constituciones que no pueden contradecir la Constitución de 1988. Ni la Unión ni los gobiernos de los estados pueden prohibir las acciones de los municipios.

La Constitución establece una división de poderes flexible en tres partes. Por un lado, el poder Judicial está organizado a nivel federal en forma de condados que abarcan varios municipios o partes de los municipios más grandes. Por otra parte, tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo están organizados de manera independiente en todos los niveles de gobierno. El Presidente, los gobernadores de los estados y los alcaldes son elegidos por sufragio universal como jefes de sus respectivos gobiernos por un período de cuatro años. El voto es obligatorio en Brasil y las elecciones tienen lugar cada dos años. Las elecciones municipales, tanto para el alcalde como para los parlamentarios, están separadas de las elecciones estatales y federales. A nivel federal, la Secretaría de Relaciones Institucionales, a cargo de la Oficina de la Presidencia (Casa Civil en portugués), es responsable de la coordinación general del gobierno con el Congreso Nacional. Mientras las cámaras legislativas estatales y municipales son unicamerales, el Congreso Nacional es bicameral y está compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. Por ley, todos los miembros de los órganos legislativos, en todos los niveles, son elegidos directamente por la ciudadanía mediante un sistema proporcional. Los 81 senadores son elegidos por un período de ocho años, sobre la base de distritos electorales estatales federados: tres senadores por estado. Cada cuatro años se renueva una parte del Senado. En las elecciones de 2018, los votantes eligieron a dos senadores. La Cámara de Representantes está compuesta por 513 miembros elegidos también sobre la base de distritos estatales. El número de representantes se calcula en función de la población. De esta manera, 11 estados aportan 8 diputados (principalmente en las regiones Norte y Centro-Oeste de Brasil), mientras que cuatro estados eligen entre 39 y 70 diputados (de entre los cuales, Sao Paulo es el que elige el mayor número de diputados). Los líderes de cada rama ejecutiva son responsables ante sus respectivas ramas legislativas y pueden ser destituidos.

Como resultado del Estatuto de Ciudad aprobado en 2001, fue creado en 2003 el Ministerio de las Ciudades como órgano coordinador de las políticas e inversiones urbanas. Además, en 2004 fueron creados el Consejo Nacional de Ciudades y la Conferencia Nacional de Ciudades. Las Conferencias Nacionales son convocadas por la Unión con el objetivo de formular políticas urbanas coordinadas con la sociedad civil. El Consejo de las Ciudades es el órgano consultivo colegiado permanente del Ministerio de las Ciudades y contribuye a formular políticas inclusivas multinivel, y a implementar y evaluar la Política Nacional de Desarrollo Urbano. También fueron creados consejos de ciudades, tanto estatales como municipales, a través de una ley específica. En 2017, la 6ª Conferencia Nacional de Ciudades se pospuso hasta 2019. Existen estructuras similares que promueven la participación social en diferentes cuestiones como la Seguridad Pública o el Agua y el Saneamiento. Por último, el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFAZ) es un mecanismo específico de coordinación entre la Unión y los gobiernos de los Estados y de los distritos federales.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2017	NIVEL MUNICIPAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL REGIONAL O ESTATAL	NÚMERO TOTAL DE GSN*
	Municipios		26 Estados Federados 1 Distrito Federal	
	Tamaño medio del municipio: 37.574 habitantes			
	5.570		27	5.597

*Gobiernos Subnacionales

DESCRIPCIÓN GENERAL. Brasil está formado por la unión de 26 estados federales, el Distrito Federal y 5.570 municipios. De acuerdo con el pacto federal, no existe ninguna jerarquía entre estas entidades federales. El Distrito Federal no puede ser dividido en municipios, tiene características comunes tanto con los estados como con los municipios y está estructurado en regiones administrativas. El país se divide en cinco regiones administrativas (Norte, Noreste, Centro-Oeste, Sudeste y Sur). La isla de Fernando de Noronha es el único distrito Estatal bajo la supervisión del Estado de Pernambuco. Por último, la Unión es responsable de la demarcación y protección de las tierras patrimoniales indígenas y de los quilombos.

MUNICIPIOS. Los municipios están dotados de personalidad jurídica y de cierta autonomía administrativa, y son las unidades autónomas más pequeñas de la Federación. El Estatuto de la Ciudad de 2001 establece directrices para que los gobiernos municipales y todos los actores promuevan la función social de la tierra, la planificación territorial integrada y la gestión democrática de la ciudad. En 2013 se crearon 5 nuevos municipios. Desde 2018, un proyecto de ley que renueva el procedimiento para la creación, fusión y subdivisión de municipios está a la espera de la aprobación final por parte del Congreso Nacional. Existen grandes discrepancias en cuanto al tamaño geográfico y de la población. En 2018, el 57% de la población brasileña vivía en el 5,7% de los municipios, que son coincidentes con los que tienen más de 100.000 habitantes. En 2018, 17 municipios tenían más de 1 millón de habitantes.

COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL. Además del Estatuto de la Ciudad, una serie de reformas institucionales han constituido un marco legal que fomenta la planificación integrada tanto a nivel de la ciudad como a nivel estatal. Para ello, los consorcios intermunicipales (públicos) fueron formalizados por la Ley Federal nº 11107/2005 como acuerdos institucionales voluntarios integrados por más de una entidad federativa con el objetivo de llevar a cabo "funciones públicas de interés común". En 2018 existían un total de 491 consorcios públicos, algunos de los cuales adoptaban un régimen interfederativo.

LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL. Los niveles de desigualdad regional en Brasil están entre los más elevados del mundo, aunque han disminuido en las últimas décadas. En 2017, el IDH de los estados oscilaba entre el 0,850 (muy alto) del Distrito Federal y el 0,683 (medio) en Alagoas. Cuatro estados aparecen con un IDH medio, 20 están en el rango alto y tres en el rango muy alto. El Distrito Federal y los estados de Río de Janeiro y Sao Paulo son los más densamente poblados, mientras que los estados menos poblados corresponden a Roraima, Amazonas y Mato Grosso.

El Estatuto de las Metrópolis de 2015 establece normas constitucionales para la creación de áreas metropolitanas por parte de los gobiernos estatales. Después de su formalización, las Áreas Metropolitanas disponen de un período de tres años para formular un plan de desarrollo urbano integrado (PDU). En 2018, existían un total de 69 regiones metropolitanas constituidas formalmente por ley, siendo Paraíba el estado con mayor número de regiones metropolitanas (12), seguido por Santa Catarina (9) y Alagoas (8). En 2018, la mayoría de las Áreas Metropolitanas no tenían una estructura de gobierno consolidada y no fueron capaces de formular sus respectivos PDUI, lo que llevó a extender el período para la formulación de los PDUI a cinco años. La Unión es responsable de establecer las tres regiones de desarrollo integrado, que corresponden a regiones metropolitanas que además se superponen a las fronteras estatales. La Unión también garantiza la participación de la sociedad civil en la estructura de gobernanza de las áreas metropolitanas.

RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Las Constituciones de los Estados y las Leyes Orgánicas Municipales detallan las competencias de sus respectivas jurisdicciones dentro del marco general establecido por la Constitución de 1998. La Unión se encarga exclusivamente de las funciones de interés nacional, mientras que las funciones de interés local son competencia exclusiva de los municipios. Los Estados son responsables de las funciones públicas de interés regional, que incluyen aquellas funciones que no pueden ser desempeñadas por los municipios y las delegadas por la Unión. Estas pueden incluir el transporte, la gestión del agua o el orden público y la seguridad. Por último, hay funciones de interés común que se comparten entre todos los niveles de gobierno, como la atención de la salud, la educación, la seguridad social, el bienestar, la agricultura y la distribución de alimentos, el saneamiento y la vivienda. El Estatuto de la Ciudad amplía las normas constitucionales sobre política urbana. Diversas leyes federales se han fundamentado en el Estatuto de la Ciudad con el fin de mejorar la prestación de servicios, por ejemplo, las asociaciones público-privadas y la política nacional de saneamiento (Leyes Federales nº 11079 de 2004 y 11445 de 2007). Desde 2015, el Estatuto Metropolitano define de manera clara la asignación de responsabilidades compartidas de interés común entre ciudades y estados bajo un mecanismo coordinado y prevé la participación de la sociedad civil en el impulso y seguimiento de los PDU.

PRINCIPALES RESPONSABILIDADES POR SECTORES Y SUBSECTORES

	ESTADOS	NIVEL MUNICIPAL (RÉGIMEN GRAL)
1. Administración pública general	Administración y operatividad de servicios generales. Gestión y mantenimiento de edificios y equipamientos públicos. Servicios administrativos.	Administración y operatividad de servicios generales. Gestión y mantenimiento de edificios y equipamientos públicos. Servicios administrativos.
2. Orden público y seguridad	Administración y mando de la policía militar y de los bomberos. Operaciones de la policía civil, administración del sistema penitenciario (cuando así lo delegue la ley federal). Control del tráfico rodado.	Policía municipal. Servicios de emergencia (compartidos).
3. Desarrollo económico y transportes	Agricultura y desarrollo rural. Desarrollo económico regional y apoyo a empresas y emprendedores locales. Turismo regional. Puertos. Gestión y mantenimiento de autopistas y carreteras estatales. Gestión del transporte intermunicipal.	Mantenimiento de carreteras urbanas. Transporte urbano. Turismo local. Mantenimiento de proyectos de construcción.
4. Protección del medioambiente	Licencias ambientales (compartidas). Educación ambiental (compartida). Protección, preservación y restauración de los recursos naturales regionales.	Licencias ambientales (compartidas). Educación ambiental (compartida). Protección y preservación de la fauna y flora. Parques y áreas verdes en los municipios. Recolección y eliminación de residuos.
5. Vivienda e infraestructura	Suministro y tratamiento de agua y saneamiento básico. Producción de energía (cuando sea delegada por el gobierno federal). Planificación metropolitana del uso del suelo. Construcción de viviendas y mejora de asentamientos (compartido).	Alumbrado público. Mantenimiento de calles y pavimentación urbana, limpieza de calles. Desarrollo urbano y planificación del uso del suelo. Construcción de viviendas y mejora de asentamientos (compartido).
6. Salud	Servicios hospitalarios. Atención médica preventiva. Servicios de salud secundarios y terciarios.	Atención básica de salud y prestación de servicios. Operatividad y administración de centros de salud (compartidos dentro del Sistema Unificado de Salud).
7. Cultura y ocio	Museos regionales. Bibliotecas. Actividades culturales y conservación del patrimonio.	Equipamientos deportivos. Bibliotecas. Museos municipales. Apoyo a las actividades culturales de las comunidades. Exposiciones municipales. Teatro y producción musical.
8. Educación	Enseñanza secundaria y superior. Apoyo a la administración municipal de la educación básica.	Administración de jardines de infancia. Educación preescolar y educación básica.
9. Asistencia social	Protección social. Apoyo a la prestación municipal de servicios de asistencia.	La Política de Asistencia Social Municipal como parte integrante del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

BRAZIL

PAÍS FEDERAL

FINANZAS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

Alcance de los datos fiscales: 26 Estados Federados; el Distrito Federal de Brasilia y 5.570 municipios.

SNA 2008

Disponibilidad
de datos fiscales:
AltaCalidad y fiabilidad
de los datos fiscales:
Alta

INTRODUCCIÓN GENERAL. La Constitución de 1988 define el Pacto Federal o Federalismo Fiscal especificando las competencias tributarias (art. 145 a 162) de todas las entidades de la Federación y sus respectivos gastos obligatorios (art. 21 a 32), siendo asimétrica en gran medida. En los años noventa, Brasil aprobó una Ley de Responsabilidad Fiscal para evitar que los estados y municipios incurrieran en déficits presupuestarios excesivos. Tras una década de expansión fiscal, Brasil atraviesa desde 2015 por importantes políticas fiscales de contratación. En 2016, fue aprobada una Enmienda Constitucional que derivó en un Nuevo Régimen Fiscal dentro de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución de 1988. Esto ha implicado la delimitación de un período de veinte años para mitigar los gastos primarios mínimos requeridos (por ejemplo, salud y educación) y el fin de la regla del presupuesto anual equilibrado. Además, el aumento de los niveles de endeudamiento a nivel subnacional de los últimos años ha llevado a adoptar Leyes Complementarias (nº 156/16 y 159/17) con el objetivo de renegociar los flujos de reembolso de la deuda con la Unión y establecer mecanismos para la recuperación fiscal de los estados insolventes.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

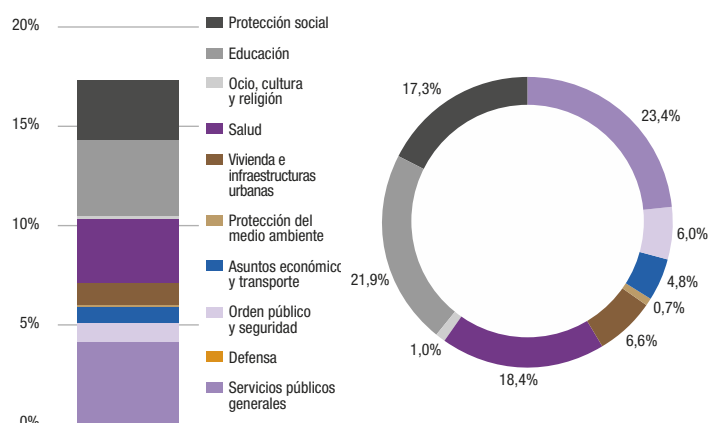
2016	GASTOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)			% PIB			% GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL			% GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE GASTOS)																							
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local																								
Total gastos	2.820	1.574	1.246	18,7%	10,4%	8,2%	100%	100%	100%	<table border="1"> <caption>Composición de los gastos por categoría y nivel de gobierno</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Nivel de Gobierno</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">Total gastos</td> <td>Estatal</td> <td>24,4%</td> </tr> <tr> <td>Local</td> <td>19,3%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Gastos de personal</td> <td>Estatal</td> <td>76,0%</td> </tr> <tr> <td>Local</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Gastos sociales</td> <td>Estatal</td> <td>23,2%</td> </tr> <tr> <td>Local</td> <td>31,2%</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">Inversiones directas</td> <td>Estatal</td> <td>5,2%</td> </tr> <tr> <td>Local</td> <td>8,1%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Nivel de Gobierno	Porcentaje	Total gastos	Estatal	24,4%	Local	19,3%	Gastos de personal	Estatal	76,0%	Local	0%	Gastos sociales	Estatal	23,2%	Local	31,2%	Inversiones directas	Estatal	5,2%	Local	8,1%
Categoría	Nivel de Gobierno	Porcentaje																															
Total gastos	Estatal	24,4%																															
	Local	19,3%																															
Gastos de personal	Estatal	76,0%																															
	Local	0%																															
Gastos sociales	Estatal	23,2%																															
	Local	31,2%																															
Inversiones directas	Estatal	5,2%																															
	Local	8,1%																															
Gastos corrientes	2.637	1.493	1.145	17,5%	9,9%	7,6%	93,5%	94,8%	91,9%																								
Gastos de personal	1.201	628	573	7,9%	4,2%	3,8%	42,6%	39,9%	46,0%																								
Consumo intermedio	643	254	389	4,3%	1,7%	2,6%	22,8%	16,2%	31,2%																								
Gastos sociales	459	365	94	3,0%	2,4%	0,6%	16,3%	23,2%	7,5%																								
Subsidios y transferencias corrientes	134	66	68	0,9%	0,4%	0,4%	4,7%	4,2%	5,4%																								
Cargos financieros	200	179	21	1,3%	1,2%	0,1%	7,1%	11,4%	1,7%																								
Otros gastos																																	
Gastos de capital	183	82	101	1,2%	0,5%	0,7%	6,5%	5,2%	8,1%																								
Transferencias de capital	19	10	9	0,1%	0,1%	0,1%	0,7%	0,6%	0,7%																								
Inversiones directas (o FBCF)	165	72	92	1,1%	0,5%	0,6%	5,8%	4,6%	7,4%																								

GASTOS. En Brasil, los gobiernos subnacionales representan el 44% del gasto público total, y se sitúan por encima del promedio mundial. Tanto los estados como los municipios son actores sociales y económicos importantes que representan una gran parte del gasto público (24,4% y 19,3%, respectivamente). Sin embargo, el presupuesto público es destinado principalmente a los gastos obligatorios. En 2016, los gastos corrientes representaron aproximadamente el 93,5% del gasto total, siendo dirigidos, en gran medida, a gastos de funcionarios públicos y a la remuneración de los empleados (42,6%). Por otra parte, el gasto social representa la segunda mayor partida del gasto del gobierno estatal (23,2% del gasto estatal), mientras que los municipios destinan el 31,2% de su gasto a los consumos intermedios. En 2016, el gobierno federal adoptó un techo de gasto corriente durante una década que implica la reducción progresiva al 5% del gasto corriente federal como proporción del PIB.

INVERSIÓN DIRECTA. En contraste, sólo el 6,5% de los presupuestos de los gobiernos subnacionales fueron destinados a la inversión de capital en el año fiscal de 2016, el porcentaje más bajo en once años. No obstante, la inversión directa de los GSN supuso tres cuartas partes de la inversión pública en el país. A lo largo de la última década se han impulsado muchas iniciativas gubernamentales de inversión para afrontar la brecha en la infraestructura, aunque ésta continúa siendo elevada. En las últimas dos décadas, la inversión pública ha sido considerablemente inferior a la del resto de los países de América Latina (ALC) y de las medias de los grupos de ingresos, lo que ha derivado en un capital social mucho menor a partir de 2016. En 2016, la inversión pública subnacional representaba el 1% del PIB.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL -COFOG

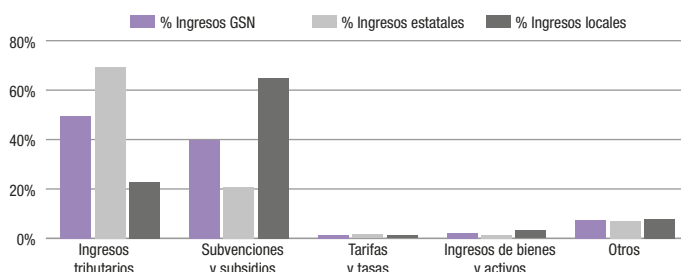
	% PIB			% GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL			% GASTOS DEL GSN COMO % DEL PIB	% DEL GASTO TOTAL GSN
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local		
Total gastos	17,3%	9,2%	8,1%	100%	100%	100%		
1. Servicios públicos generales	4,1%	2,4%	1,6%	23,4%	26,0%	20,3%		
2. Defensa								
3. Orden público y seguridad	1,0%	1,0%	0,0%	6,0%	10,8%	0,5%		
4. Asuntos económicos y transporte	0,8%	0,5%	0,3%	4,8%	5,8%	3,6%		
5. Protección del medio ambiente	0,1%	0,1%	0,1%	0,7%	0,7%	0,8%		
6. Vivienda e infraestructuras urbanas	1,1%	0,2%	1,0%	6,6%	1,7%	12,2%		
7. Salud	3,2%	1,2%	2,0%	18,4%	13,3%	24,3%		
8. Ocio, cultura y religión	0,2%	0,0%	0,1%	1,0%	0,5%	1,5%		
9. Educación	3,8%	1,6%	2,2%	21,9%	17,7%	26,6%		
10. Protección social	3,0%	2,2%	0,8%	17,3%	23,6%	10,1%		



En el año fiscal de 2016, el gasto efectuado a nivel subnacional se situó en el 17,3% del PIB. En el caso de los Estados, las partidas de gasto más importantes correspondieron a los servicios públicos generales (26% del gasto público subnacional total), la protección social (23,6%) y la educación (17,7%). El gasto municipal refleja la distribución de las responsabilidades de los municipios: educación (26,6%), salud (24,3%) y servicios públicos generales (20,3%). A nivel municipal, el gasto en vivienda y servicios comunitarios representa el 76,7% del gasto público de la misma categoría, mientras que a nivel estatal el gasto en seguridad y orden alcanzaba para la misma categoría el 85,4% del gasto público. La prestación de servicios públicos generales fue la principal actividad económica de Brasilia (el Distrito Federal) y del 48,9% de los municipios, de los cuales el 56% están situados en la región noroeste. Los gastos en defensa son insignificantes ya que se trata, ante todo, de un ámbito que es responsabilidad del Gobierno Federal.

INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CATEGORÍA

2016	% GDP			% GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE INGRESOS)			% INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	
Total ingresos	20,3%	11,7%	8,7%	58,6%	33,6%	25,0%	
Ingresos tributarios	10,0%	8,1%	2,0%	44,0%	35,3%	8,7%	
Subvenciones y subsidios	8,1%	2,4%	5,6%				
Tarifas y tasas	0,3%	0,2%	0,1%				
Ingresos de bienes y activos	0,4%	0,2%	0,3%				
Otros	1,5%	0,8%	0,7%				



DESCRIPCIÓN GENERAL En total, los impuestos y otros ingresos tributarios propios representan el 60% de los ingresos totales de los GSN (78% para los estados y 34% para los municipios), mientras que el 40% de los ingresos subnacionales corresponden a recursos transferidos. La mayoría de los municipios brasileños dependen en gran medida de las transferencias de los Estados y del Gobierno Federal. La Unión transfiere recursos a Estados y Municipios, y también desde los Estados a los Municipios. Las Subvenciones y los Subsidios representan aproximadamente el 65% del total de los recursos disponibles por las municipalidades. Las transferencias intergubernamentales a los municipios crecieron un 16% en el período 2013-2016. Los fondos transferidos suelen ser asignados para objetivos específicos. Esta asignación de ingresos es un mecanismo previsto en la Constitución Federal que ha sido creado para garantizar que cada nivel de gobierno invierta una cantidad mínima del presupuesto público en sectores prioritarios como la salud y la educación.

En cuanto a los ingresos propios, el "pacto federativo" es un principio que si bien siempre ha sido invocado, nunca se ha formulado realmente como tal. Este principio se basa en el texto detallado de la Constitución relativo al sistema tributario en el que son asignadas competencias tributarias exclusivas a cada una de las tres esferas de gobierno: en concreto, de importantes impuestos indirectos a los niveles subnacionales de gobierno. El texto constitucional detalla una serie de reglas básicas para la recaudación de los impuestos subnacionales que garantizan una elevada autonomía para estos niveles de gobierno. Hace lo mismo con respecto a la distribución constitucional de los impuestos, incluso especificando los porcentajes aplicables, las limitaciones del uso de los recursos en cuestión y, en algunos casos, detallando los criterios para su distribución.

INGRESOS TRIBUTARIOS. En 2016, los impuestos subnacionales representaban el 10% del PIB, de los cuales el 8,1% correspondía a los impuestos estatales y el 0,9% a los impuestos recaudados a nivel municipal. En el período 2013-2016, los municipios brasileños experimentaron un crecimiento significativo del 19% en la recaudación de sus propios ingresos. Desde 2014, la recaudación de ingresos propios de los estados y municipios ha tenido un menor crecimiento que la inflación como resultado de la crisis económica y la agudización de la competencia fiscal interestatal, lo que ha llevado a un aumento de las exenciones de ingresos estatales. A nivel estatal, la mayor parte de los ingresos son recaudados a través de un Impuesto sobre la Circulación de Mercancías (ICMS) -similar al IVA- que representa el 82% de los ingresos fiscales de los estados. Los Estados también recaudan un Impuesto sobre la

BRAZIL

PAÍS FEDERAL

Propiedad de los Vehículos Automotores (IPVA) y un Impuesto sobre la Transmisión "Causa Mortis" y la Donación (ITCMD). A nivel municipal, se recaudan tres impuestos principales: El Impuesto sobre el Servicio de Cualquier Naturaleza (ISS, según acrónimo brasileño), el Impuesto sobre la Propiedad Urbana y el Territorio (IPTU) y el Impuesto sobre la Transmisión de Bienes Inmuebles e Inmuebles y Derechos Conexos (ITBI), además de las tasas y contribuciones.

Durante años el Congreso Nacional brasileño ha debatido sobre una reforma fiscal general. Una de las propuestas es la implementación de un impuesto puro sobre el consumo que no supondría una carga para las exportaciones y las inversiones, y que podría ser distribuido según el denominado principio de destino. Una reforma similar fue llevada a cabo en relación al Impuesto sobre el Servicio recaudado por los Municipios, aunque en la actualidad la reforma está interrumpida por una orden preliminar de la Corte Suprema Federal.

SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS. Las ayudas y subvenciones pueden dividirse principalmente en dos tipos: transferencias obligatorias y transferencias voluntarias. La Constitución Federal de 1988 llevó a cabo grandes reformas con una asignación tributaria claramente definida en su texto, junto con un régimen de ayudas basado en fórmulas. En consecuencia, la mayoría de las subvenciones son compartidas de acuerdo a normas constitucionales no discrecionales. En el año fiscal de 2017, por ejemplo, el 94% de las subvenciones recibidas por los estados eran obligatorias, y sólo el 6% eran transferencias voluntarias discrecionales.

Las **transferencias voluntarias** son los recursos financieros que la Unión transfiere a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios como resultado de convenios, ajustes u otros instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo trabajos y/o servicios de interés común. Estas transferencias también adoptan la forma de ayudas de cooperación o asistencia financiera que no derivan de mandatos legales o constitucionales ni de los destinados al Sistema Único de Salud.

Las **transferencias obligatorias** están definidas por la Constitución. Estos Fondos de Financiación Constitucional constituyen la parte de los ingresos federales recaudados por la Unión y que son transferidos a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios. La distribución de los ingresos procedentes de la recaudación tributaria entre las entidades federadas representa un mecanismo clave para aliviar las desigualdades regionales y promover el equilibrio socioeconómico entre Estados y Municipios. Las principales transferencias de la Unión hacia los Estados, Distrito Federal y Municipios previstas en la Constitución son: el Fondo de Participación de los Estados y el Distrito Federal (FPE); el Fondo de Participación Municipal (FPM); el Fondo de Compensación de Exportaciones de Productos Industrializados (FPEX); el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb); y el Impuesto a la Propiedad Territorial Rural (ITR). En 2016, estas transferencias representaban más de tres cuartas partes de los presupuestos municipales en el 82% de los casos. En el período 2013-2016, las transferencias intergubernamentales hacia los municipios crecieron un 16%.

La Constitución (art. 159) prevé tres Fondos Financieros Regionales que establecen que el 3% del ingreso procedente de los impuestos sobre la renta (IR) y del impuesto sobre los bienes industrializados (IPI) deben ir destinados a apoyar a los sectores privados de las regiones administrativas del Norte, Noreste y Centro-Oeste (incluyendo los municipios del estado de Minas Gerais y Santa Catarina). La administración de estos fondos está a cargo del Ministerio de Integración Nacional, mientras que las operaciones son gestionadas por los Consejos Deliberativos de Superintendencia de Desarrollo Regional y por los Bancos Regionales.

OTROS INGRESOS. En el año fiscal de 2016, las tarifas y honorarios correspondían al 1,4% de los ingresos subnacionales, representando el 1,6% de los presupuestos de los estados y el 1,2% de los presupuestos municipales respectivamente. Los honorarios pueden ser creados por las tres esferas de gobierno. A nivel municipal, las tasas más importantes incluyen las tasas de licencia, las tasas relacionadas con el alumbrado público y las tasas de limpieza. En 2016, los estados también recibieron regalías procedentes de la explotación de los recursos naturales (petróleo -incluyendo el presal-, gas, minerales y agua). Además, tanto los estados como los municipios recibieron el retorno de la inversión, de las rentas y de los dividendos pagados por los bienes públicos y por las empresas controladas por el Estado.

■ REGLAS FISCALES Y DEUDA DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

2016	DEUDA POR HABITANTE (DÓLARES PPA)			% PIB			% DEUDA DEL GOBIERNO GENERAL			% DEUDA DEL GSN		
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local
Total deuda pendiente	1.884	1.722	163	12,5%	11,4%	1,1%	17,8%	16,3%	1,5%	100%	91,4%	8,6%
Deuda financiera*	1.884	1.722	163	12,5%	11,4%	1,1%	17,8%	16,3%	1,5%	100%	91,4%	8,6%

* Dinero legal y depósitos, bonos y obligaciones

REGLAS FISCALES. La Constitución Federal de 1988 establece una "regla de oro" fiscal por la cual se prohíbe financiar los gastos corrientes con recursos prestados. Después de varios incumplimientos por parte de los gobiernos subnacionales y de renegociaciones de la deuda durante los años 80 y 90, el gobierno federal creó un sistema de control de la deuda en el que, por un lado, los GSN, a cambio del rescate, se debían comprometer con un Programa de Ajuste Fiscal (FAP). Por otra parte, en el año 2000 fue promulgada una Ley de Responsabilidad Fiscal con el objetivo de evitar que los estados y municipios pudieran incurrir en déficits presupuestarios excesivos que hicieran peligrar la estabilidad macroeconómica. En ella fueron introducidas restricciones de deuda y de gastos de personal a nivel estatal. En 2017, el FAP fue reformulado para que sus objetivos y regulaciones coincidieran con los previstos por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

DEUDA. La Ley de Responsabilidad Fiscal establece límites no vinculantes para la deuda estatal y municipal. Durante el proceso de reestructuración de la deuda de 1996-1997, se acordó con el gobierno federal la imposición de restricciones vinculantes a los préstamos de los GSN. Hasta 2009, los GSN sólo podían solicitar préstamos bajo las reglas del FAP, que se hicieron más flexibles a partir de autorizaciones discrecionales por parte de la tesorería federal para ciertos estados. En 2012, el gobierno federal flexibilizó los requisitos de calificación en los préstamos a los GSN. En consecuencia, los niveles de endeudamiento subnacional aumentaron entre 2009 y 2017, alcanzando aproximadamente el 10% del PIB para los estados y el 1% para los municipios, aunque las proporciones entre deuda e ingresos de cada GSN varían enormemente. Los estados cargan con el mayor peso de la deuda del GSN, representando el 91% del total de la deuda. 23 de los 27 estados forman parte del PAF, lo que implica que negocian sus objetivos fiscales anualmente.



World Observatory on Subnational
Government Finance and Investment

Responsable: CGLU
Última actualización: 02/2019

www.sng-wofi.org

Indicadores socioeconómicos: Banco Mundial // PNUD // ONU Daes // OIT // Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) // Instituto de Investigación de Economía Aplicada (IPEA).

Fuente de los datos estadísticos (financieros): Secretaría del Tesoro Nacional // Banco Central de Brasil.

Otras fuentes de información: Ana Luisa Fernandes y Priscilla Santana (2018) Reforms of fiscal relations in Brazil: Main issues, challenges, and reforms (borrador) para la 14th Annual Meeting of the Network on Fiscal Relations Across Levels of Government // Confederação Nacional de Municípios (2017) Desenvolvimento Rural Local. Coletânea Gestão Pública Municipal, vol. 1 Finanças Municipais, gestão 2017-2020 // Ter-Minassian, T., y L. de Mello (2016) Intergovernmental Fiscal Cooperation: International Experiences and Possible Lessons for Brazil, Banco Interamericano de Desarrollo // OCDE (2013) Territorial reviews: Brazil 2013 // Celso Santos Carvalho y Anaclaudia Rossbach (org.) (2010) El Estatuto de la Ciudad: Un comentario - Cities Alliance y Ministerio de Ciudades