



**Auditoría
Coordinada
ODS**



INFORME NACIONAL
BRASIL

INFORME DE LA AUDITORÍA COORDINADA EN LA PREPARACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE - FASE NACIONAL

TC: 029.427 / 2017-7

Fiscalización: 421/2017

Ponente: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

Modalidad: Auditoría de Desempeño

Acto constitutivo: Decisión Administrativa del 17/10/2017 (TC: 019.552 / 2017-3)

Objetivos de la Auditoría: evaluar la presencia de estructuras de gobernanza en el Gobierno Federal para implementar la Agenda 2030 y la meta 2.4 de los ODS en Brasil y consolidar los resultados junto con los de otras once Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe sobre el mismo tema. Específicamente sobre la meta 2.4 (la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos), evaluar el seguimiento y la revisión de las renuncias tributarias relacionadas con pesticidas, sus componentes y afines.

Acto de designación: Ordenanza de Planificación 1.109, del 18/10/2017; Ordenanza de Fiscalización Ejecución e Informe 1.110, del 18/10/2017.

Período de realización de la auditoría: 03/04/2017 a 30/03/2018.

Composición del equipo para las etapas de Planificación, Ejecución e Informe:

Nombre del AUFC(Auditor Federal de Control Externo)	Matrícula	Repartición	Período
Adriano Martins Juras	8936-2	SecexSaúde	03/04/2017 al 30/3/2018
André Jacintho dos Santos	6538-2	SecexAmbiental	03/04/2017 al 30/03/2018
Dashiell Velasque da Costa (coordinador)	4625-6	SecexAmbiental	03/04/2017 al 30/03/2018
Elisângela Papst	5082-2	SecexAmbiental	03/04/2017 al 30/03/2018
Carlos Eduardo Lustosa da Costa (supervisor)	8152-3	SecexAmbiental	03/04/2017 al 30/03/2018

* SecexAmbiental: Secretaría de Control Externo de Agricultura y de Medio Ambiente

* SecexSaúde: Secretaría de Control Externo de Salud

Entidades Auditadas: la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (Segov / PR); la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (CC / PR); el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP, vinculado); la Secretaría General de la Presidencia de la República (SG / PR); la Fundación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, vinculado al MP); la Fundación del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea, vinculado al MP); el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE); el Ministerio de Hacienda (MF); la Secretaría de la *Receita* Federal de Brasil (Obs.: es el Órgano de fiscalización impositiva de Brasil) (RFB / MF); el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC); el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA); el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Renovables (Ibama); el Ministerio del Medio Ambiente (MMA); la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa); y el Ministerio de Salud (MS).

Vinculación en el TCU: Secretaría de Control Externo de Agricultura y Medio Ambiente.

PREPARACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN BRASIL

¿Qué encontró el TCU?

El TCU verificó que la institucionalización de la Agenda 2030 en Brasil, a pesar de haber presentado avances, tiene oportunidades de mejora en lo que respecta a la adecuación de las metas, a la definición de los indicadores nacionales, a la sensibilización de los stakeholders y a la elaboración del informe nacional, y existen riesgos de discontinuidad y de inconsistencia en el proceso de institucionalización de los ODS en el país.

Se concluyó, también, que el Gobierno Federal no cuenta con una planificación de largo plazo, no integra las actividades de seguimiento y evaluación de políticas públicas, y no se identificaron mecanismos de prevención y gestión integral de riesgos. Esta situación perjudica la coordinación, la coherencia del desempeño gubernamental, la ejecución de las políticas públicas, y estimula los riesgos de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas, y de desperdicio de recursos públicos y de esfuerzos.

Finalmente, se corroboró que las exenciones tributarias concedidas a los pesticidas en Brasil no están siendo ni seguidas ni evaluadas con regularidad por el gobierno, y su concesión no considera el grado de toxicidad y el riesgo ambiental de estos productos. Como consecuencia de ello, el gobierno no posee ninguna gestión sobre más de mil millones de reales de tributos exonerados anualmente, además de eso, no existe una internalización de los costos sociales y ambientales de los pesticidas en su precio.

¿Cuáles son los beneficios esperados?

Se espera que la adopción de las recomendaciones propuestas pueda contribuir al fortalecimiento de la cultura de gobernanza pública en Brasil, lo que se verá reflejado de manera positiva en la implementación de la Agenda 2030 y en el logro de los objetivos fundamentales de la Constitución de 1988. En este sentido, se espera que se construyan las bases que posibiliten una planificación nacional de largo plazo, que se promueva la gestión integral de prevención de riesgos, que haya seguimiento y evaluación integrada de las políticas públicas, y que la implementación de los ODS en Brasil tenga continuidad y sostenibilidad. Se espera que se mitiguen los riesgos de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en el desempeño gubernamental y también el desperdicio de recursos y esfuerzos.

Finalmente, se espera que se realice el seguimiento y la evaluación periódica de las exenciones tributarias de los pesticidas, con transparencia y con una integración de datos e información, que incluya la discusión sobre la posibilidad de realizar la internalización de los costos sociales y ambientales de estos productos en la estructura tributaria.

En resumen

¿Por qué se realizó la auditoría?

La Agenda 2030 de la ONU es una oportunidad para que los gobiernos nacionales evalúen el propio desempeño en relación al desarrollo sostenible al considerar la necesidad de una mayor integración y coordinación de los actores participantes, de políticas públicas coherentes y de una visión nacional de largo plazo. Las cuestiones de gobernanza pública se refieren en última instancia a la eficacia de las políticas públicas y a los resultados devueltos a la sociedad, en nombre de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por lo tanto, se destaca el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en la evaluación de políticas públicas, por la responsabilidad en la utilización de los recursos públicos y en la promoción de la eficiencia de la administración pública.

¿Cuáles son las principales propuestas?

Las propuestas del equipo de auditoría son: el perfeccionamiento del proceso de institucionalización de los ODS en Brasil; la definición del proceso de elaboración de la planificación nacional de largo plazo; la creación de sistemas de gestión integrados de prevención de riesgos en el gobierno; la implementación de un seguimiento y evaluación integrados de políticas públicas de forma multisectorial, multinivel y de largo plazo; el monitoreo y la evaluación de las exenciones tributarias concedidas a pesticidas, la definición del órgano gestor; la desagregación de datos en relación a los gastos tributarios divulgados por la *Receita* Federal; el análisis de viabilidad de utilizar el grado de toxicidad y de riesgo ambiental para fijar las alícuotas de los tributos sobre pesticidas.

Resumen

Introducción	3
Parte 1 – Centro de Gobierno	5
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	5
Resultados de la auditoría - Centro de Gobierno	11
Hallazgo 1: Avances en la institucionalización de los ODS por parte del Gobierno Federal, con algunos temas pendientes.....	11
1.1 Comisión Nacional para los ODS y Plan de Acción	12
1.2 Vinculación de políticas públicas a la Agenda 2030	13
1.3 Movilización de los stakeholders	14
1.4 Metas e indicadores nacionales de los ODS	15
1.5 Sensibilización a la Agenda 2030 y comunicación de sus resultados	17
1.6 Informe Nacional Voluntario (INV).....	18
Hallazgo 2: Debilidades en el sistema de gobernanza, el cual es necesario para la implementación de los ODS	20
2.1 Planificación nacional de largo plazo	21
2.2 Prevención y gestión integrada de riesgos.....	22
2.3 Seguimiento y evaluación integrados a nivel nacional	24
Parte 2 - Sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos.....	26
Meta 2.4: sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos	26
Pesticidas	29
Exenciones tributarias a los pesticidas.....	32
Estructura de los tributos exonerados	35
Resultados de la auditoría - Meta 2.4	39
Hallazgo 3: Ausencia de seguimiento y de evaluación de las exenciones tributarias federales relativas a la importación, producción y comercialización de pesticidas.....	39
Hallazgo 4: Concesión de exenciones tributarias a pesticidas sin distinción de alícuotas en cuanto al grado de toxicidad a la salud humana y a la evaluación de riesgo ambiental	45
Análisis de los comentarios de los gestores	51
Conclusión	51
Propuestas de recomendaciones.....	54
Bibliografía	57
Apéndice C.....	60
Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS	61
Resultados de América Latina.....	62
Centro de Gobierno	62
Meta 2.4.....	64
Resultados de Brasil	65
Centro de Gobierno	65
Meta ODS (M)	66
Apéndice D.....	68
Análisis FSD	69
1- Identificación de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las principales políticas relacionadas con la meta 2.4.....	69
2- Identificación de posibles efectos de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las políticas analizadas.....	71
Conclusión	71

Introducción

1. Este informe tiene como objetivo presentar los resultados de la auditoría de desempeño con respecto a la preparación del Gobierno Federal brasileño para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como para la preparación gubernamental en relación a la meta 2.4, la cual se refiere a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos. Específicamente, en relación a la mencionada meta, se analizó de manera más profunda la gobernanza de las exenciones tributarias concedidas a pesticidas en Brasil.
2. Esta auditoría forma parte de un proyecto más amplio compuesto por diversas iniciativas, explicadas en el Apéndice A. Una de ellas fue la realización de una **Auditoría Piloto**, en la cual se evaluó la preparación inicial del gobierno brasileño para implementar los ODS en Brasil, con foco en la meta 2.4 (TC 028.938 / 2016-0, Sentencia 1.968 / 2017-Plenaria). A partir de los resultados de este trabajo, se procedió a una **Auditoría Coordinada**, en la que participaron más de diez Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) latinoamericanas, con el objetivo de evaluar la preparación de los respectivos gobiernos nacionales para la implementación de la Agenda 2030 y la meta 2.4.
3. Esta auditoría coordinada se dividió en dos fases: una nacional y otra latinoamericana. La fase nacional corresponde a la auditoría llevada a cabo por el TCU en el Gobierno Federal brasileño, cuyos resultados se presentan en este informe. Por otra parte, la fase latinoamericana fue coordinada por el TCU y contó con el apoyo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) y de la agencia de cooperación alemana *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). Los principales resultados de esta fase se presentan en el Apéndice C y, cuando es oportuno, los datos y los análisis son discutidos en comparación con los resultados nacionales. Está prevista la elaboración de un resumen ejecutivo sobre la consolidación de los resultados con el objetivo de ofrecer un panorama regional del nivel de preparación de los gobiernos de América Latina para la implementación de la Agenda 2030.
4. Cabe destacar que la Agenda 2030 es una declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada en 2015 por todos sus países miembros, incluido Brasil. Se trata de un plan de acción internacional para el logro de diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desglosados en 169 metas y 232 indicadores, que abordan diversos temas fundamentales para el desarrollo humano (Resolución A / RES / 70/1, de 2015).
5. Esta agenda propone acciones y mecanismos para enfrentar desafíos existentes y emergentes, tales como la desigualdad mundial, el aumento de la exposición de poblaciones vulnerables a desastres naturales, la rápida urbanización, los nuevos patrones migratorios humanos, y el consumo excesivo de energía y de recursos naturales, que amenazan intensificar los efectos de los fenómenos naturales a niveles peligrosos con impactos globales sistémicos, como es el caso del calentamiento global. Los objetivos y las metas de esta agenda transversal requieren una actuación basada en un enfoque integrado, a fin de conducir el mundo hacia un camino más sostenible y resiliente.
6. La transversalidad de los objetivos y de las metas de la agenda exige, de los gobiernos nacionales, la alineación de las diversas políticas públicas estatales, a fin de promover el logro de los resultados esperados, con sinergia. La agenda constituye una oportunidad para que los gobiernos nacionales evalúen su propio desempeño en relación al desarrollo sostenible, considerando la necesidad de una mayor integración y coordinación de los actores participantes, de políticas públicas coherentes y de una visión nacional de largo plazo.
7. El modelo de desarrollo sostenible propuesto por la Agenda 2030 se basa en las tres dimensiones de la sostenibilidad: la **social**, la **económica** y la **ambiental**. Además de ellas, se suma una cuarta dimensión, la **institucional**, que brega por instituciones fuertes que puedan velar por el equilibrio entre las otras tres dimensiones. Esta dimensión institucional se refiere a la gobernanza pública, que se relaciona con la dirección, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública, con el objetivo de atender las necesidades de los ciudadanos y demás partes interesadas.

8. Frente a este contexto, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) se propuso evaluar la preparación del Gobierno Federal para implementar los ODS, entendiendo, por **preparación del gobierno**, la presencia de estructuras de **gobernanza** en el centro de gobierno y en los órganos sectoriales, responsables por las políticas públicas. Además, la presente auditoría adoptó una perspectiva integrada de gobierno, buscando evaluar mecanismos transversales e intersectoriales que son necesarios para un desempeño gubernamental más sistémico y coordinado.

9. En este trabajo, se debe entender, por centro de gobierno, el grupo de instituciones que sirven a la Presidencia de la República en el proceso de toma de decisiones estratégicas, al llevar a cabo la totalidad de las acciones gubernamentales con el objetivo de asegurar coherencia y cohesión a las diversas iniciativas propuestas por el gobierno.

10. De este modo, a nivel de centro de gobierno, se evaluaron los componentes de gobernanza con foco en la implementación de la Agenda 2030 como un todo. A nivel sectorial, los componentes de gobernanza fueron evaluados bajo la lente del recorte temático relativo a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, referidos en el texto de la meta 2.4 de los ODS, redactado de la siguiente manera:

Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra (ONU, 2015)

11. Las principales políticas públicas brasileñas que se refieren a esta meta se examinaron en la Auditoría Piloto, mencionada anteriormente (TC 028.938 / 2016-0, Sentencia 1.968 / 2017-Plenaria). En este trabajo, se identificaron fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en la interrelación de estas políticas, donde se destacan las exenciones tributarias concedidas a la importación, producción y comercialización de pesticidas, con impacto en la intención estatal de la transición agrícola hacia sistemas más sostenibles de producción de alimentos.

12. Por lo tanto, el objetivo de la presente auditoría también incluyó las exenciones tributarias referentes a las actividades de importación, producción y comercialización de pesticidas en Brasil, para permitir una mirada más detallada sobre el tema. La realización de la auditoría con este objetivo también cumple con las resoluciones de la Plenaria del TCU en el sentido de que las unidades de la Secretaría General de Control Externo (Segecex) realicen fiscalizaciones de políticas públicas basadas en renuncias tributarias (TC 018.259 / 2013-8, Sentencia 1.205 / 2014-Plenaria, ítem 9.6.2).

13. El alcance de esta auditoría no abarcó la evaluación de la efectiva implementación de los ODS en Brasil, debido a que este proceso se encuentra en su etapa inicial. Tampoco se incluyó evaluar la efectividad de las políticas públicas relacionadas con la meta 2.4. Los detalles relativos al alcance o no del análisis de la gobernanza de las exenciones tributarias concedidas a los pesticidas se explican en la Parte 2, debido a sus particularidades.

14. La realización de esta auditoría fue autorizada por decisión administrativa del Ministro Augusto Nardes, el 17 de octubre de 2017.

15. Entre los criterios de evaluación utilizados en este trabajo, se destacan el Decreto 9.203, de 22/11/2017, que instituyó la Política de Gobernanza en la administración pública federal, y el Decreto 8.892, de 27/10/2016, que creó la Comisión Nacional para los ODS (CNODS). Además, se utilizaron también los criterios definidos por el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) en el Referencial para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas (TCU, 2014), así como en las publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

16. En cuanto a la metodología utilizada, el equipo desarrolló un modelo de auditoría en ODS basado en la perspectiva integrada de gobierno, evaluando la preparación para la implementación de los ODS a nivel de centro de gobierno, órganos sectoriales y políticas públicas (TC 028.938 / 2016-

0). Este modelo privilegia una visión horizontal de la coordinación y de la transversalidad entre políticas públicas. El modelo de auditoría se encuentra detallado en el Apéndice B.

17. Se utilizaron las siguientes técnicas de auditoría, algunas de las cuales se explicitan en el apéndice: Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS y Radar ODS (Apéndice C), Análisis de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas (Apéndice D), cuestionario electrónico (Apéndice E), además de cartas de solicitud y entrevistas.

18. Durante la realización de los trabajos, fueron observadas las Normas de Auditoría del TCU (NAT), aprobadas por la Ordenanza-TCU 280, del 8/12/2010, así como el Manual de Auditoría de Desempeño del TCU, aprobado por la Ordenanza-Segecex 4, del 26/2/2010, no se impuso ninguna restricción a los análisis realizados. En la etapa de ejecución de la auditoría, fueron consultados especialistas por medio de la realización de un panel de referencia, con el objetivo de recibir apoyo técnico para mejorar el análisis.

19. La versión preliminar del informe fue sometida a la evaluación de los gestores, para recibir comentarios que pudieran contribuir con el perfeccionamiento de los hallazgos, con las conclusiones y con las propuestas sugeridas por el equipo de auditoría. El texto final del informe ya incluye posibles alteraciones mencionadas en estos comentarios.

20. Para facilitar su comprensión, el informe se dividió en dos partes: Parte 1 - Centro de Gobierno; y Parte 2 - Meta 2.4. En cada parte, se presenta la visión general, con el contexto del objetivo de auditoría, y los resultados de la evaluación. Estos resultados se organizaron en cuatro hallazgos: Avances en la institucionalización de los ODS por parte del Gobierno Federal, con algunos temas pendientes (Hallazgo 1); Debilidades en el sistema de gobernanza, el cual es necesario para la implementación de los ODS (Hallazgo 2); Ausencia de seguimiento y de evaluación de las exenciones tributarias federales relativas a la importación, producción y comercialización de pesticidas (Hallazgo 3) y Concesión de exenciones tributarias a pesticidas sin diferenciación en las alícuotas en cuanto al grado de toxicidad a la salud humana y a la evaluación de riesgo ambiental (Hallazgo 4). Por último, se presenta el análisis de los comentarios de los gestores, la conclusión del informe y las propuestas sugeridas.

Parte 1 – Centro de Gobierno

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

21. Brasil se adhirió a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en septiembre de 2015, la cual fue aprobada en la Asamblea General de la ONU. Como se mencionó anteriormente, esta agenda propone un plan de acción internacional para el logro de diecisiete objetivos (Figura 1), desglosados en 169 metas y 232 indicadores, que abordan diversos temas fundamentales para el desarrollo humano y giran en torno a cinco ejes centrales: personas, planeta, prosperidad, alianzas y paz (Figura 2). La agenda también propone una sección sobre medios de implementación y de alianzas mundiales, y un sistema de seguimiento y evaluación.

Figura 1 - Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: material enviado por las PNUD Brasil al TCU.

Figura 2 – Los 5 P's de la Sostenibilidad



Fuente: Disponible en: <http://nospodemos-sc.org.br/os-5-ps-de-sustentabilidade/>. Último acceso el: 20/3/2017.

22. La responsabilidad por la implementación de la agenda es compartida. Según el texto de la resolución aprobada en la ONU, " La implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada (...). Además facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los **gobiernos**, el **sector**

privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles"(ONU, 2015, el subrayado es nuestro).

23. Hay que mencionar que el concepto de **desarrollo sostenible** adoptado por la Agenda 2030 abarca tres dimensiones integradas e indivisibles: la **económica**, la **social** y la **ambiental**. Además de estas dimensiones, existe también el aspecto **institucional**, según el cual las instituciones nacionales deben ser fuertes para que puedan llevar a cabo la implementación de esta Agenda en el país, observando el equilibrio entre las otras tres dimensiones. Este aspecto se materializa bajo la perspectiva de la gobernanza, como se muestra en la Figura 3:

Figura 3 - Dimensiones del desarrollo sostenible



Fuente: elaborado por el equipo de auditoría

24. Parte integral de esta agenda es el sistema de seguimiento y evaluación establecido por la propia resolución de la ONU que define los objetivos y metas. Conforme a esta resolución, "las metas son definidas como ambiciosas y **mundiales**, y cada gobierno fijará sus propias metas **nacionales** guiado por la ambiciosa visión mundial, pero tomando en cuenta las circunstancias nacionales" (ONU, 2015, el subrayado es nuestro).

25. La agenda establece además que " el seguimiento y el examen de los Objetivos y las metas se llevarán a cabo utilizando un conjunto de indicadores **mundiales** que se complementarán con indicadores **regionales** y **nacionales** formulados por los Estados Miembros" (ONU, 2015, el subrayado es nuestro). Para atender a la demanda de seguimiento a nivel mundial, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDGs) definió en julio de 2017 un conjunto de **232 indicadores mundiales**, aprobado por medio de la Resolución A/RES/71/313. A nivel mundial, los países deberán proporcionar los datos e información necesarios para que los organismos internacionales puedan calcular estos indicadores.

26. Es importante destacar que la propia ONU reconoce que aún no están disponibles los datos de referencia para varias metas y que, para parte de estos indicadores, aún no hay consenso en lo que respecta a los conceptos fundamentales o en cuanto a la metodología de cálculo (IAEG-SDGs, 2017). Por lo tanto, uno de los grandes desafíos de la agenda es justamente la producción de información para el seguimiento, evaluación y comunicación de los avances de los países en relación a los objetivos y metas.

27. Para ejecutar el sistema de seguimiento y evaluación, la agenda prevé "exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel subnacional, nacional, regional y mundial. (...)Los informes nacionales permitirán evaluar los progresos y detectar los problemas en los planos regional y mundial" (ONU, 2015). Esta parte se refiere a los **Informes Nacionales Voluntarios**, documento que será producido por cada país según se considere conveniente, y cuyo propósito será comunicar el progreso nacional en relación a los ODS.

28. A pesar de que el alcance de la Agenda 2030 sea amplio y ambicioso, se observa que los objetivos establecidos reflejan ambiciones ya concretizadas en diversas normas brasileñas, también

en la Constitución Federal de 1988, motivo por el cual presenta pocas innovaciones. La principal novedad que trae la agenda está en el enfoque propuesto para enfrentar los desafíos: "como reflejo del **enfoque integrado** que hemos convenido, los nuevos Objetivos y metas están profundamente **interrelacionados** y vinculados por numerosos elementos **transversales**" (ONU, 2015, el subrayado es nuestro). De esta manera, los ODS, además del enfoque estratégico de largo plazo, pueden ser caracterizados por su transversalidad, por el enfoque *multistakeholder* (multi-actores) y por la inclusión (que nadie se quede atrás).

29. Por lo tanto, la implementación de los ODS exigirá del gobierno un esfuerzo de integración de sus acciones para responder a los problemas complejos que propone la agenda. En otras palabras, necesitará adoptar una **perspectiva integrada de gobierno** (*whole-of-government approach*). Esta perspectiva es un término global que contiene un conjunto de respuestas al problema de la creciente fragmentación del sector público y una aspiración a mejorar la integración, la coordinación y las capacidades de enfrentar estos problemas complejos. En este sentido, la presente auditoría adoptó una perspectiva integrada de gobierno, para evaluar estrategias transversales e intersectoriales que son necesarias para un desempeño gubernamental más sistémico y coordinado.

30. Es necesario mencionar el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) dentro de este contexto. La responsabilidad para la implementación de los ODS es compartida, y las EFS también pueden contribuir positivamente en la implementación exitosa de la Agenda 2030, debido a la posición que ocupan en los sistemas nacionales, a su amplio mandato sobre todas las áreas de los gastos gubernamentales y a la cooperación activa en las organizaciones internacionales de ámbito global y regional. Esta importancia fue declarada por importantes organismos internacionales, como la ONU y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

31. La Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de su Resolución A/RES/66/209 de 2011, reconoció la importante función de las EFS y de la Intosai al promover la eficiencia, *accountability* (rendición de cuentas), la efectividad y la transparencia de la administración pública, de incentivar el desarrollo nacional hacia acuerdos internacionales, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), vigentes en aquella época (2011). De la misma manera, la Resolución A/RES/69/228 de 2014 reforzó explícitamente el papel de las EFS en este proceso:

La Asamblea General (...)

2. Reconoce también la importante función que cumplen las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que contribuye a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente;

(...)

6. Reconoce la función de las entidades fiscalizadoras superiores en el fomento de la rendición de cuentas de los gobiernos por su utilización de los recursos y su desempeño en el logro de los objetivos de desarrollo;

7. Toma nota del interés de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores en la agenda para el desarrollo después de 2015;

8. Alienta a los Estados miembros a que presten la debida consideración a la independencia y la creación de la capacidad de las entidades fiscalizadoras superiores en forma acorde con sus estructuras institucionales nacionales, así como a la mejora de los sistemas de contabilidad pública, de conformidad con los planes nacionales de desarrollo en el contexto de la agenda para el desarrollo después de 2015; (...).

(ONU, 2014, traducción libre)

32. Como consecuencia de ello, el TCU ya está desarrollando desde el 2016 una serie de iniciativas para acompañar la implementación de los ODS en Brasil (Apéndice A). Se realizó entre mayo de 2016 y marzo de 2017 una Auditoría Piloto (TC 028.938 / 2016-0) en la preparación del

Gobierno Federal para implementar la agenda. La sentencia 1.968 / 2017-Plenaria, relativa a aquel trabajo, mostró los siguientes resultados para el nivel de **centro de gobierno**:

- En cuanto al proceso de **institucionalización** de los ODS, se llegó a la conclusión de que había debilidades en la forma en que se estaba llevando a cabo este proceso. Como la Comisión Nacional para los ODS aún no había comenzado a funcionar, esto impedía el inicio de otros procesos relevantes, como la internalización de los objetivos de los ODS y la definición de los indicadores para su seguimiento a nivel nacional.
- En cuanto al mecanismo de **estrategia**, se identificó la inexistencia de una planificación nacional de largo plazo, lo que podría dificultar la internalización de los ODS, además de perjudicar la definición de prioridades nacionales y traer riesgos de discontinuidad y desalineación del desempeño gubernamental; y
- En cuanto al mecanismo de **supervisión**, se constató la inexistencia de seguimiento y evaluación integrados de las acciones gubernamentales, con potencial impacto negativo en la transparencia y en la retroalimentación de la toma de decisiones en el ámbito del Gobierno Federal.

33. Luego de la mencionada Auditoría Piloto, se inició la Auditoría Coordinada, cuya fase internacional tuvo por objetivo evaluar la preparación de los gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe para implementar los ODS. Con respecto a los resultados obtenidos en la Auditoría Coordinada, se identificaron problemas comunes a distintos países latinoamericanos, tales como:

- Fragilidad en los procesos de **institucionalización** e **internalización** de la Agenda 2030;
- Ausencia de instrumentos de planificación nacional de largo plazo;
- Inexistencia de mecanismos de **gestión integrada de riesgos** para la implementación de la Agenda 2030; y
- Fragilidad en los procesos de **seguimiento y evaluación** de los ODS en los países y sus efectos en los **Informes Nacionales Voluntarios**.

34. Finalmente, los resultados de los trabajos de las entidades participantes en la Auditoría Coordinada se establecieron de acuerdo a los criterios de la Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS y se representaron en el Radar ODS, según se detalla en el Apéndice C. La visualización gráfica de los resultados para cada componente de gobernanza que se analiza en el nivel de centro de gobierno se presenta en la figura siguiente:

Figura 4 – Radar ODS de América Latina - Centro de Gobierno



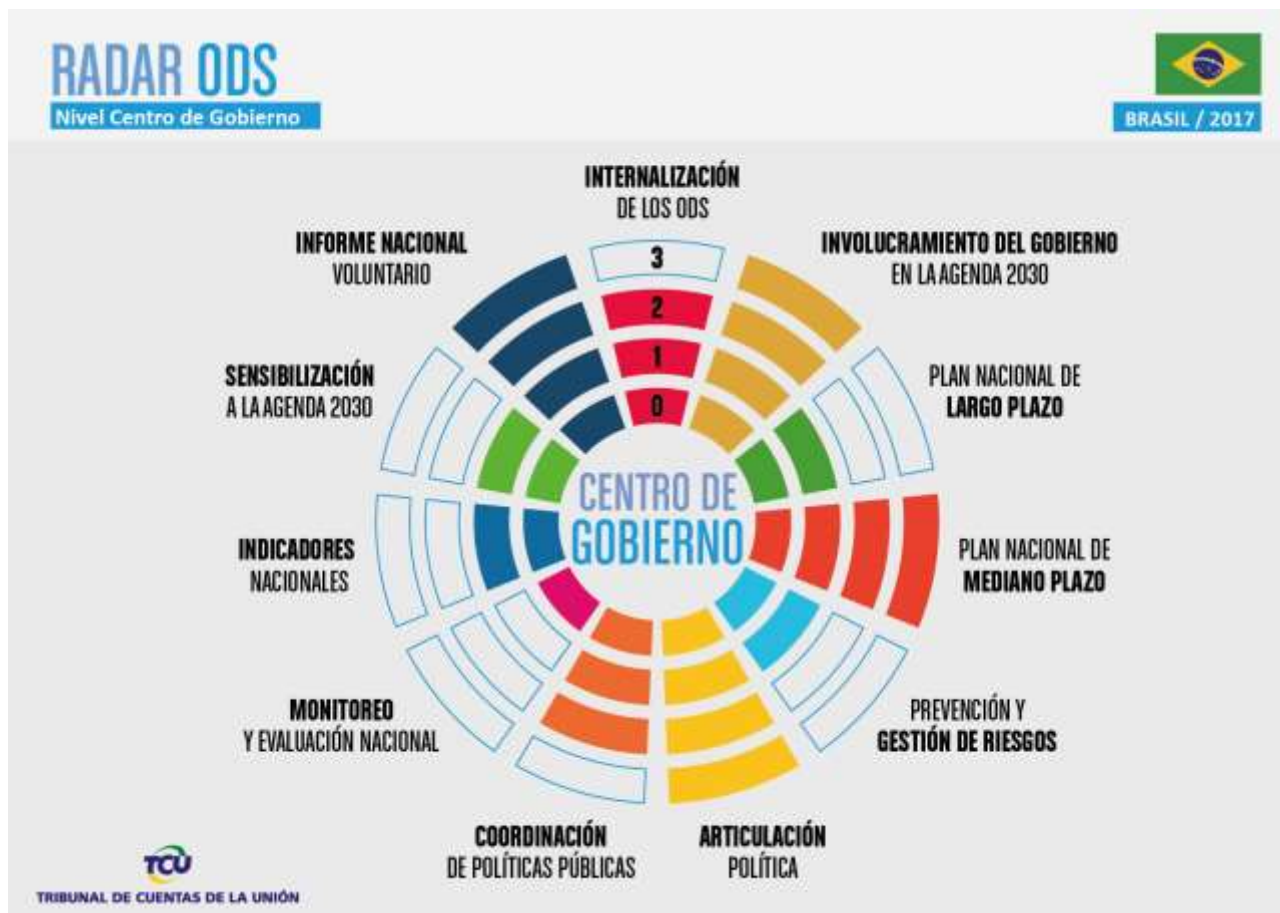
Fuente: elaborado por el equipo de auditoría.

35. Los once componentes mostrados en la Figura 4 fueron evaluados con una escala de 0 a 3, de acuerdo con el grado de implementación en cada país: no implementado (0) en formación (1), en desarrollo (2) y optimizado (3). Los puntajes presentados en el radar se obtienen del promedio de los puntajes obtenidos por los países en cada componente que se refiere a la implementación de la Agenda 2030 como un todo, los mismos se encuentran detallados en el Apéndice C.

36. Según el radar, se observa que los componentes que están más desarrollados en América Latina son: la elaboración del informe nacional voluntario (2,6); el involucramiento del gobierno en la agenda (2,2); la planificación nacional de mediano plazo (2,1); y la articulación política (2,2). Los análisis mostraron que las áreas que están deficientes en la región son: la planificación nacional de largo plazo (1,5); la prevención y gestión de riesgos (1,3); el monitoreo y la evaluación integrados (1,3).

37. Las evaluaciones de gobernanza del centro de gobierno en el caso de Brasil se presentan en el Radar ODS, en la Figura 5:

Figura 5 – Radar ODS de Brasil - Centro de Gobierno



Fuente: elaborado por el equipo de auditoría.

38. En la evaluación de gobernanza del centro de gobierno, el caso brasileño es una muestra de la realidad latinoamericana, sin desentonar en ningún aspecto en relación a los promedios presentados en el radar anterior (Figura 4). Los principales aspectos a mejorar en Brasil se refieren a la planificación de largo plazo, la prevención y gestión de riesgos, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, los indicadores nacionales y la sensibilización para la Agenda 2030.

39. En el capítulo siguiente se presentan los resultados de la auditoría a nivel nacional en lo que se refiere a los componentes de gobernanza del centro de gobierno para la implementación de la agenda.

Resultados de la auditoría - Centro de Gobierno

Hallazgo 1: Avances en la institucionalización de los ODS por parte del Gobierno Federal, con algunos temas pendientes

40. En relación a la institucionalización de los ODS, se observó que el Gobierno Federal demostró diversos avances, especialmente en relación a la definición de liderazgo y al establecimiento de instancias de coordinación y articulación política (Comisión Nacional para los ODS), mapeo de políticas públicas en relación con los ODS, planificación de actividades, movilización de *stakeholders* y acciones de sensibilización y comunicación de la Agenda 2030. Aunque algunas etapas aún se encuentran pendientes de implementación (tales como la nacionalización de la agenda y la elaboración de un plan de comunicación para los ODS), se ha previsto la mayoría de ellas en el Plan de Acción de la Comisión Nacional para los ODS 2017-2019. También se observaron algunas lagunas, como por ejemplo la ausencia de una estrategia de largo plazo para la comisión y la falta de definición de un proceso de elaboración de los Informes Nacionales Voluntarios brasileños. Las etapas pendientes y las lagunas constituirán puntos para la propuesta de recomendaciones.

41. Cabe resaltar que, en relación al proceso de institucionalización de los ODS, Brasil se encuentra en situación semejante a la de los demás países participantes de la Auditoría Coordinada. Los resultados latinoamericanos demuestran que los países implementaron distintas estrategias para institucionalizar la agenda en cada contexto nacional, demostrando algunos avances. Sin embargo, la mayoría de los países aún no han concluido la etapa de nacionalización de las metas e indicadores de los ODS, mostrando que, en general, hay margen para mejorar este proceso a nivel regional.

42. A continuación, se exponen los principales avances detectados en esta auditoría, así como los temas pendientes y las lagunas identificadas.

1.1 Comisión Nacional para los ODS y Plan de Acción

43. La Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CNODS), creada por el Decreto 8.892 / 2016 e instaurada por la ordenanza Segov 38, del 24/5/2017, se encuentra en funcionamiento y publicó un plan de acción para el período de 2017 a 2019. Sin embargo, no hay una estrategia de largo plazo para la comisión para el período que va hasta el 2030, lo que puede representar un riesgo para la continuidad de sus actividades.

44. Los documentos enviados por la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (Segov), que ejerce el papel de Secretaría Ejecutiva de la CNODS, evidencian que la comisión celebró reuniones ordinarias y extraordinarias, discutiendo diversos temas que pueden considerarse como avances en la preparación gubernamental para la implementación de los ODS. Uno de ellos fue la aprobación del Reglamento Interno, que estructura la comisión y detalla la operacionalización de sus principales procesos.

45. La creación de la comisión responde al mismo tiempo a la necesidad de definir el liderazgo en el proceso de institucionalización de la Agenda 2030 y los componentes de gobernanza relativos a la coordinación y a la articulación política (externa al Poder Ejecutivo Federal), en lo que respecta a la **preparación**. Esto puede ser comprobado por la conformación de la CNODS, en la que se observa la participación de actores de los demás niveles federativos, así como de la sociedad civil y del sector privado.

46. Otro tema importante fue la aprobación del Plan de Acción 2017-2019. En este plan se exponen las diversas actividades necesarias en la preparación para la implementación de los ODS en Brasil, tales como difusión, internalización y localización de la Agenda 2030, seguimiento y monitoreo de la agenda, y también actividades de gestión y gobernanza de la propia comisión. Salvo por algunas lagunas, este plan de acción cubre un espectro bastante amplio de actividades de preparación, lo que representa un paso importante en la institucionalización de los ODS en Brasil.

47. Sin embargo, se identificaron dos lagunas en el desempeño de la comisión.

48. La primera se refiere a la inexistencia de comisiones temáticas previstas en el Decreto 8.892 / 2016, que pueden ser espacios importantes de coordinación de los actores interesados en los temas referentes a las metas de los ODS. El plan de acción de la CNODS vigente prevé la creación de cuatro comisiones temáticas hasta julio de 2019. En marzo de 2018 se creó un comité de instalación de la Comisión Temática de Alianzas y Medios de Implementación, que podría ser la primera comisión a ser creada.

49. La segunda laguna se refiere a la ausencia de una estrategia formalizada de actuación de la comisión de largo plazo, que tenga en cuenta el plazo de vigencia de la agenda. El Decreto 8.892 / 2016 determinó que la CNODS sólo será disuelta después de la conclusión de los trabajos previstos en la Agenda 2030 (artículo 13). El plan de acción de la comisión lleva consigo también la visión de la comisión para el 2030 ("Ser inductora de la implementación de los ODS, a través de un proceso colaborativo y participativo, para el logro de todos los objetivos y metas de la Agenda 2030 Brasil"), prever actividades para la selección de una nueva conformación de este órgano colegiado para el próximo bienio (2019-2021).

50. Sin embargo, se constató que no están establecidos los objetivos de la comisión de largo plazo. No existe tampoco un resumen detallado a nivel táctico del desempeño del sistema de medición de desempeño de la CNODS que transforme los objetivos en planes estratégicos a lo largo de la vigencia de la agenda y que pueda orientar la elaboración de los futuros planes de acción (nivel operativo). Además, no existe en el Decreto 8.892 / 2016, en el Reglamento Interno de la CNODS o en el Plan de Acción 2017-2019 una previsión de un nuevo plan de acción que siga al que está en vigor. En otras palabras, no se estableció cómo será el sistema de renovación de planes de acción que continúe al que está vigente.

51. Por consiguiente, se vislumbra un riesgo a la continuidad de las actividades de la CNODS, una fragilidad que puede tornarse crítica en un escenario de sucesión de gobiernos con posibles alteraciones en los comandos de los órganos de centro de gobierno. Este riesgo puede perjudicar también la planificación, el seguimiento y la corrección del rumbo de las acciones de implementación de los ODS, al considerar un horizonte de largo plazo.

52. Una medida que puede reducir este riesgo es la elaboración y la formalización de una estrategia de largo plazo para la comisión, lo que constituye una propuesta de recomendación al final de este informe. No se trata de especificar las actividades de largo plazo con el mismo nivel de detalle presentado en el plan 2017-2019, sino de establecer objetivos de largo plazo y planes estratégicos, así como un sistema de renovación de planes de acción, también para orientar a los trabajos de la comisión en sus próximas conformaciones.

53. Se espera que con la ejecución de una estrategia de largo plazo, la CNODS pueda reducir el riesgo de discontinuidad de sus acciones en la implementación de la Agenda 2030 en el país. Se espera también que esta estrategia aporte mayor claridad a los objetivos de largo plazo de la comisión y a la planificación táctica para poder lograrlos, además de ofrecer ayuda en la elaboración de sus futuros planes de acción.

1.2 Vinculación de políticas públicas a la Agenda 2030

54. El Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP), junto con la Segov, avanzaron en la vinculación entre las políticas públicas federales y las metas ODS, utilizando como base el Plan Plurianual (PPA) 2016-2019. De esta manera, el Gobierno Federal posee un mapeo de los ministerios y órganos que actúan para lograr cada meta, así como de los recursos y esfuerzos del ámbito federal referentes a cada meta. Es posible también identificar las metas de los ODS que ya están siendo logradas por acciones gubernamentales y las lagunas existentes, además de potenciales sinergias o conflictos entre políticas relacionadas con una misma meta.

55. En 2016, el MP y Segov iniciaron un proceso con el objetivo de identificar la correspondencia de las características del PPA con las metas y los objetivos de la Agenda 2030. Según el MP, ese proceso involucró 29 ministerios y secretarías nacionales.

56. El trabajo realizado permitió la construcción de diecisiete Agendas ODS en el Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto del Gobierno Federal (Siop), que son agendas temáticas transversales que reúnen las características del PPA relacionadas a cada meta de los ODS. Esta forma de visualizar las características del PPA permite comprender cómo los objetivos propuestos en este plan se vinculan a cada uno de los ODS. También permite estimar, por medio de las acciones presupuestarias asociadas a los objetivos del PPA, el monto de recursos presupuestarios destinados a cada ODS.

57. La vinculación entre la Agenda 2030, la planificación y el presupuesto federal puede considerarse como un avance en la institucionalización de los ODS en Brasil, pero todavía existen oportunidades de mejora en este proceso, que se derivan, en gran parte, de la deficiencia del propio PPA para el seguimiento y la evaluación del desempeño gubernamental, por tratarse de un instrumento exclusivamente federal y de mediano plazo (cuatro años). El análisis de este instrumento

se realizará de forma más detallada en el hallazgo 2, que describe las estructuras de gobernanza del Gobierno Federal necesarias para la implementación de los ODS, de manera que no comprueba la necesidad de una propuesta de recomendaciones para la cuestión del mapeo de las políticas brasileñas con relación al PPA.

1.3 Movilización de los stakeholders

58. La Comisión Nacional para los ODS viene implementando iniciativas para movilizar a los *stakeholders* en la implementación de la Agenda 2030, entre ellos los ministerios del Poder Ejecutivo Federal, los gobiernos subnacionales (a nivel de los estados y municipalidades) y actores ajenos al sector público, tales como la sociedad civil, la academia y el sector privado. De esta forma, se constató que el Gobierno Federal avanzó en la incorporación de la Agenda 2030 por los actores responsables de la implementación de los ODS, estimulando procesos participativos de tomas de decisiones para cuestiones relacionadas con la agenda.

59. El Gobierno Federal, por medio de la CNODS, definió algunas estrategias para movilizar a los *stakeholders* en la implementación de la Agenda 2030. En general, el plan de acción prevé, para abril de 2018, la elaboración del Plan de Movilización, con ejecución prevista hasta julio de 2019. Este plan deberá presentar detalles de las acciones específicas para la movilización de liderazgos, entes nacionales y subnacionales y organizaciones comprometidas con la Agenda 2030.

60. Con relación a la movilización del Poder Ejecutivo Federal, el equipo de auditoría aplicó en octubre de 2017 un cuestionario electrónico a los 22 ministerios existentes en la época, además de la Oficina Ejecutiva, de la Secretaría General de la Presidencia de la República y del Banco Central de Brasil, con el propósito de evaluar la participación de estas instituciones en la preparación para la implementación de la Agenda 2030. Las preguntas del cuestionario y sus resultados se presentan de forma detallada en el Apéndice E.

61. En el cuestionario, 24 de los 25 encuestados (96%) respondieron haber sido contactados por la Segov, en calidad de Secretaría Ejecutiva de la CNODS, en relación a la implementación de la Agenda 2030. Al ser preguntados si Segov había adoptado acciones para involucrar los ministerios en el proceso de implementación de los ODS, 22 de ellos respondieron que sí (88%). En el análisis de los comentarios abiertos, se verificó que estas acciones corresponden, en gran parte, a iniciativas de sensibilización y al mapeo de los ODS en el PPA, tema tratado anteriormente (tema 1.2).

62. A nivel federal, también es importante destacar que los Poderes Legislativo y Judicial no integran la CNODS, pese a que la implementación de la agenda es una responsabilidad compartida de toda la administración pública. Con respecto a ello, el Informe Nacional Voluntario brasileño de 2017 menciona una iniciativa del Congreso Nacional, el Frente Parlamentario Mixto de Apoyo a los ODS de la ONU. Sin embargo, no se mencionan acciones en el ámbito del Poder Judicial, a pesar de que el ODS 16 se refiera al acceso a la justicia, a la promoción del Estado de Derecho y a la protección de las libertades fundamentales. En este tema, se identificó una buena práctica en la fase latinoamericana de la Auditoría Coordinada. La EFS de Paraguay registró que, por medio de la firma de la Declaración Conjunta de Interpoderes de la República del Paraguay, los tres poderes reconocieron su compromiso con los ODS.

63. En relación a la movilización de los niveles subnacionales del Poder Público, el Plan de Acción 2017-2019 de la CNODS detalla algunas estrategias importantes: el estímulo a la creación de comisiones en los estados y en las municipalidades (comisiones subnacionales para los ODS); la elaboración de una guía de implementación de los ODS a nivel de estados y municipalidades; y la premiación y difusión de las buenas prácticas.

64. Dado que la Agenda 2030 abarca diversas políticas públicas y que Brasil es una federación, es fundamental involucrar a los estados y municipalidades en la implementación de los ODS, lo que puede facilitarse mediante la creación de comisiones subnacionales para los ODS. En este sentido, la CNODS elaboró un borrador del decreto que puede ser utilizado por los entes

subnacionales para la creación de sus propias comisiones, y previó el apoyo a la organización de una comisión subnacional piloto a principios de 2018 (productos E4.1.1 y E4.1.2 del plan de acción).

65. El plan de acción también prevé la elaboración, hasta julio de 2019, de guías para la implementación de los ODS en los estados y municipalidades. La responsabilidad por la elaboración de estos documentos fue asignada a la Confederación Nacional de Municipios (CNM) y a la Asociación Brasileña de Entidades de los Estados del Medio Ambiente (Abema), representantes de los niveles municipal y de los estados en la CNODS, respectivamente. Se comprueba que esta etapa fue cumplida a nivel municipal, con la difusión de la "Guía para la Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Municipalidades Brasileñas – lo que las municipalidades necesitan saber". A nivel de los estados, las movilizaciones registradas todavía son específicas, de acuerdo a la respuesta de Segov a las preguntas del TCU.

66. Por último, en relación a los mecanismos de premiación y difusión de buenas prácticas, se instituyó el Premio ODS por medio del Decreto 9.295, de 28/2/2018, que tiene como finalidad incentivar, valorizar y dar visibilidad a prácticas desarrolladas por los gobiernos de los estados, Distrito Federal y municipalidades, y por la sociedad civil, que contribuyan al logro de las metas de la Agenda 2030. La primera edición de esta premiación está prevista para realizarse hasta junio de 2019, según el plan de acción de la CNODS. Además, está programada para junio de 2018 la presentación de una propuesta para una plataforma virtual de sistematización y difusión de buenas prácticas.

67. En relación a la sociedad civil, a la academia y al sector privado, el Informe Nacional Voluntario brasileño de 2017 registra el compromiso de estos actores en la implementación de la agenda. Las principales iniciativas que el informe menciona son redes de articulación y *networking*, promoción de foros de discusión, acciones de difusión y compromiso social, además de la actuación en algunas pautas específicas. En general, estas acciones son producto de una iniciativa de los propios sectores, y no del Poder Público. Sin embargo, cabe recordar que la representación de estos actores en la CNODS ya es una forma de movilización de los sectores para la implementación de la agenda. Falta conocer cómo serán contemplados estos actores en el Plan de Movilización previsto para abril de 2018.

68. Brasil se destaca en el contexto latinoamericano por el compromiso de los *stakeholders* en la agenda, tanto dentro del Gobierno Federal como con los actores externos. El componente **C2 - involucramiento del Gobierno en la Agenda 2030** de la Escala de Evaluación de la Gobernanza en ODS alcanzó en el ámbito brasileño el grado 3, "optimizado", mientras que la mayoría de los países participantes en la auditoría registró el grado 2, "en desarrollo", habiendo aplicado el mismo cuestionario electrónico a sus órganos y entidades sectoriales. En relación a los actores externos el Ejecutivo Federal, el componente **C6 - articulación política** fue evaluado también con el grado 3, "optimizado", mientras que en la mayoría de los países registró grado 2, "en desarrollo". Brasil alcanzó el grado optimizado en virtud de la conformación de la comisión nacional, en la que están representados los niveles de los estados y municipalidades del gobierno, así como la sociedad civil, la academia y el sector privado.

69. De esta manera, se llega a la conclusión de que el Gobierno avanzó en relación a las acciones para movilización de *stakeholders* internos y externos al Poder Ejecutivo Federal. Algunas etapas aún se encuentran en implementación, pero tienen plazos, productos y responsables definidos. De esta forma, no se vislumbra en este momento la necesidad de propuestas de recomendaciones en relación a este tema.

1.4 Metas e indicadores nacionales de los ODS

70. Los procesos de adaptación de las metas ODS al contexto nacional (nacionalización de las metas) y de definición de indicadores nacionales figuran en el Plan de Acción 2017-2019 de la

CNODS, pero falta claridad en cuanto a cómo se llevarán a cabo estos dos procesos, en especial en lo que se refiere a mecanismos de interacción entre ellos y a quien le corresponderá definir el conjunto de metas e indicadores nacionales al final del proceso. Esto puede generar demora en estos procesos, perjudicando también el seguimiento, la evaluación y la transparencia de los resultados brasileños en la Agenda 2030.

71. En la Agenda 2030, los diecisiete objetivos se desglosan en 169 metas mundiales y estas, en 232 indicadores mundiales. Los indicadores **mundiales** se definieron en función de las metas **mundiales**; de la misma forma, los indicadores **nacionales** deberán reflejar las metas **nacionales**. La nacionalización de las metas y la definición de los indicadores nacionales son tareas complejas que involucran diversos debates sobre conceptos (por ejemplo, qué es la pobreza, qué es el analfabetismo y qué son sistemas sostenibles de producción de alimentos), como la metodología de recolección de datos y de cálculo de los indicadores, la disponibilidad de la información en la administración pública y fuera de ella, la confiabilidad de los datos que serán producidos, entre otras cosas. Por lo tanto, estos dos procesos deben ser llevados a cabo en sintonía.

72. Sin embargo, el Plan de Acción 2017-2019 no deja claro cómo van a interactuar estos procesos entre sí. El plan presenta una lista de las actividades necesarias para la consecución del resultado E3.1 ("adecuación de metas e indicadores mundiales a la realidad brasileña"), conforme se presenta en la Tabla 1:

Tabla 1 - Productos previstos para el resultado E3.1 del Plan de Acción 2017-2019

Producto	Descripción	Plazo	Responsable
E3.1.1	Indicadores mundiales "TIER I" calculados y disponibles en la plataforma digital de los indicadores ODS.	3/2018	IBGE
E3.1.2	Diagnóstico (Informe de línea de base) establecido y divulgado.	7/2018	Ipea y MP
E3.1.3	Propuesta de adecuación de las metas a la realidad brasileña divulgada.	7/2018	Ipea y MP
E3.1.4	Formación de una red de conocimiento para la estimativa de los indicadores mundiales "TIER II" y "TIER III".	7/2019	IBGE
E3.1.5	Cuadro de indicadores nacionales definidos.	7/2019	IBGE

Fuente: elaborado por el equipo de auditoría basado en el plan de acción.

73. La difusión de la propuesta de adecuación de las metas a la realidad brasileña (producto E3.1.3) está bajo la responsabilidad del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y del Ministerio de Planificación (MP), con previsión de entrega en julio de 2018. Por su parte, el cuadro de indicadores nacionales (producto E3.1.5), bajo la responsabilidad del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), está previsto para julio de 2019.

74. Dada la oportunidad de hacer observaciones a la versión preliminar del informe de auditoría, el Ipea trajo actualizaciones en relación a la conducción del proceso de adaptación de las metas de los ODS a la realidad brasileña. Informó que en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2017, se creó un comité de coordinación para los ODS en el instituto, se identificaron puntos focales para cada ODS y se realizaron talleres internos. Los datos recolectados permitieron la elaboración de fichas técnicas sobre las metas, que ayudarán a un taller gubernamental a realizarse el

12-13 de abril de 2018. El Ipea señaló, además, que se crearán grupos de trabajo interministeriales para discutir la propuesta final de adecuación de metas que será enviada a la CNODS hasta junio de 2018.

75. En relación a la definición de los indicadores nacionales, el IBGE informó que se crearon diecisiete grupos de trabajo temáticos con la finalidad de elaborar planes de acción para cada ODS. Estos grupos, que son coordinados por el IBGE y cuentan con la participación de proveedores de datos, deberán pasar a incluir representantes de la sociedad civil a partir del 2018 para la definición de los indicadores nacionales. En los comentarios al informe preliminar, el IBGE agregó que esos grupos se reunirán en sesiones temáticas para dar continuidad a la definición de los indicadores, sus metodologías y las bases de datos correspondientes, durante el III Encuentro de Proveedores de Información para la implementación de la Agenda 2030, a realizarse entre el 24 y el 26 de abril de 2018.

76. Un punto positivo es que el Ipea y el IBGE están vinculados al mismo ministerio (MP), lo que favorece la interacción recíproca. Sin embargo, se verificó que el plan de acción de la comisión y las respuestas a los oficios de petición no proporcionan grandes detalles sobre cómo los dos procesos se armonizarán y sobre la asignación del poder de decisión sobre la definición de las metas y de los indicadores nacionales. En el plan, consta que el IBGE participará en la "construcción de datos para la discusión acerca de la definición y seguimiento de los indicadores nacionales" y que el Ipea "será responsable por el apoyo en la construcción de datos para la definición y seguimiento de los indicadores nacionales". Sin embargo, no está claro si los indicadores serán decididos por estos institutos, por los grupos de trabajo, por el Ministerio de Planificación, por la CNODS o por algún otro actor.

77. Dada la complejidad de esta tarea, es indispensable la asignación del poder de toma de decisiones a algún actor, con el riesgo de la demora en la conclusión del proceso, lo cual puede perjudicar el seguimiento, la evaluación y la transparencia de los resultados de la implementación de la Agenda 2030 en el país.

78. Por lo tanto, se concluye que no hay claridad sobre cómo los procesos de nacionalización de las metas ODS y de definición de los indicadores nacionales interactuarán entre sí y sobre la asignación de poder para tomar la decisión final sobre el conjunto de metas e indicadores nacionales. Por lo tanto, se propone que la CNODS detalle estos procesos, para aclarar estos dos puntos.

79. Se espera que la adopción de esta medida contribuya a que el gobierno brasileño pueda trabajar de forma cooperativa y eficiente en la nacionalización de las metas de los ODS y en la definición de los indicadores nacionales de manera oportuna para permitir el seguimiento y la evaluación del progreso brasileño en la Agenda 2030 y su debida transparencia.

1.5 Sensibilización a la Agenda 2030 y comunicación de sus resultados

80. En lo que se refiere a la estrategia de comunicación de la Agenda 2030, se verificó que las acciones vigentes para la **sensibilización** a la Agenda se caracterizan como acciones dispersas, mientras que las acciones para la **comunicación de resultados** del desempeño gubernamental en relación con los ODS se caracterizan por estar en implementación. Se vislumbró el riesgo de fragmentación, superposición y duplicidades, asociadas a la ineficiencia, en el caso de que no exista una adecuada coordinación entre esas acciones. No obstante, se constató que el Plan de Acción 2017-2019 prevé la elaboración de un plan de comunicación para la Agenda 2030, lo cual puede disminuir este riesgo.

81. La Segov menciona algunas de estas acciones y cita el Dialoga Brasil y el Portal Participa.BR, plataformas que permiten la participación social en la construcción de políticas públicas federales, pero que no abordan directamente la Agenda 2030. Cita también la Plataforma Agenda 2030, cuya realización se le asigna conjuntamente al Ipea y al Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD). Y menciona, también, otras plataformas mantenidas por organizaciones de la sociedad civil. Además, el Gobierno Federal cuenta con el Portal ODS Brasil, vinculado al sitio de Segov, que reúne mucha información sobre la Agenda 2030, especialmente sobre el desempeño de la comisión nacional. Además de esto, también se identificaron acciones del IBGE para la sensibilización de los ODS en su canal de *YouTube*. Sin embargo, las respuestas a los oficios que vinieron de los diferentes actores, junto con el análisis del plan de acción, permiten identificar algunas divergencias en el listado de estas acciones.

82. Las acciones de **sensibilización** a la Agenda 2030 vigentes constituyen iniciativas individuales de los órganos y de las entidades que las implementaron. Si bien las iniciativas mencionadas son todas positivas -y es saludable que surjan iniciativas como estas en distintas instituciones públicas-, se vislumbran riesgos de fragmentación, superposición y duplicidades entre esas acciones, con una potencial ineficiencia, en el caso que no existan mecanismos de coordinación entre ellas.

83. En lo que se refiere a la **comunicación** de resultados, el IBGE informó que está trabajando en el perfeccionamiento de su plataforma digital para incluir componentes relacionados a la Agenda 2030, entre ellos un ambiente favorable para la producción de indicadores de los ODS, difusión de sus resultados y la apertura de información tal como noticias y agendas de trabajo. Esta información fue corroborada en la respuesta de la Segov. En relación a este punto, por lo tanto, se demuestra que no es necesario proponer recomendaciones.

84. Por último, si bien se puede evidenciar que las acciones de sensibilización y comunicación de resultados para la Agenda 2030 aún no están implementadas, el Plan de Acción 2017-2019 prevé la elaboración del Plan de Comunicación para los ODS hasta abril de 2018, con la ejecución prevista para julio de 2019. Por lo tanto, se observa que este futuro plan de comunicación aparece como una oportunidad para establecer mecanismos de coordinación para las diversas iniciativas de sensibilización a la Agenda 2030 ya existentes, este tema será objeto de la propuesta.

85. Se espera que la inclusión de mecanismos de coordinación en el Plan de Comunicación para los ODS pueda reducir el riesgo de ineficiencia en estas acciones, que derivan de posible fragmentación superposición y duplicidades.

1.6 Informe Nacional Voluntario (INV)

86. Brasil ya ha divulgado su primer Informe Nacional Voluntario (INV) para los ODS en 2017, y el Plan de Acción 2017-2019 de la CNODS prevé la elaboración de un nuevo informe para marzo de 2019 (producto E5.4.2). Sin embargo, el proceso de elaboración de este instrumento aún no está definido.

87. El Secretario General de las Naciones Unidas ha presentado un informe que contiene un conjunto de directrices para la elaboración de los Informes Nacionales Voluntarios (Documento A / 70/684, del 15 de enero de 2016). El documento define principios y propone una estructura básica para la elaboración de los informes, señalando que esta estructura es flexible e orientativa.

88. Brasil ha publicado su primer Informe Nacional Voluntario en el Foro Político de Alto Nivel (HLPF) de julio de 2017. La elaboración del instrumento fue coordinada por la Oficina Ejecutiva, la Segov y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y contó con la participación de diversos órganos sectoriales.

89. El análisis del primer informe brasileño permite comprender que el instrumento estuvo dirigido a las acciones de **preparación** para la implementación de la agenda. Primeramente, el documento presenta información de contextualización de la Agenda 2030, además de algunos datos generales sobre el país. A continuación, expone secciones relacionadas con acciones de preparación que el país ya viene adoptando para implementar los ODS. Estas acciones incluyen algunas de las ya mencionadas en este informe, tales como el mapeo del PPA conforme a los ODS y la definición de

indicadores nacionales en curso, además se incluyen acciones externas al Poder Ejecutivo Federal, tales como aquellas del Poder Legislativo, de los gobiernos subnacionales, de la sociedad civil e incluso del TCU. Luego de esto, el documento expone la posición de Brasil en relación a algunos ODS específicos (1, 2, 3, 5, 9, 14 y 17, a los que se hizo énfasis en el HLPF 2017). Por último, el informe concluye con la presentación de conclusiones, desafíos y los próximos pasos a seguir.

90. A pesar de que Brasil, hasta la fecha de la elaboración de este informe, aún no haya oficializado a la ONU la intención de elaborar un nuevo INV (<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>), el Plan de Acción 2017-2019 informa que la CNODS pretende concluir el próximo informe hasta marzo de 2019, y pone de manifiesto que es bienal la periodicidad pretendida para la elaboración de este instrumento.

91. La información disponible permite comprender que el proceso de elaboración de este instrumento es complejo y demanda tiempo. La propia ONU, en su documento *Manual para la preparación de Exámenes Nacionales Voluntarios* (UNDESA, 2018), aconseja establecer “un **proceso** y un cronograma para la edición técnica (...). Esto debería permitir la integración de comentarios desde el gobierno y otras partes interesadas” (el subrayado es nuestro). En realidad, en este documento se sugiere que el país diseñe un **plan de trabajo** para la elaboración del INV.

92. Sin embargo, al ser cuestionadas sobre el proceso de elaboración de este informe, la Oficina Ejecutiva y la Segov informaron en sus respuestas que aún no está definido el proceso para la elaboración del próximo INV brasileño.

93. La necesidad de estructurar este proceso no es un simple formalismo. En el mencionado *Handbook*, la Undesa expresa que los INVs tienen como objetivo monitorear el progreso en la implementación de los ODS en todos los países, brindar aportes para que los países puedan planificar mejor sus políticas, estructuras y procesos, y evaluar sus objetivos nacionales de desarrollo para lograrlos efectivamente. Y agrega que el proceso de elaboración del INV no debe ser visto de manera separada de la implementación de los ODS.

94. La fase latinoamericana de la Auditoría Coordinada aportó elementos que corroboran la importancia de la estructuración de este proceso. Pese a que la mayoría de los países han registrado grado 3 ("optimizado") en el componente **C11 - Informes Nacionales Voluntarios** de la Escala de Evaluación de Gobernanza de los ODS, se cuestiona la calidad de la información contenida en estos informes. El Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI) analizó, en 2017, once INVs latinoamericanos y constató algunas debilidades recurrentes, entre las que se destacan las siguientes: (i) estos informes se caracterizan por una acumulación de datos estadísticos, sin un análisis basado en dicha información; y (ii) los informes se presentan como un "fin de ciclo", cuando deberían ser parte del ciclo de revisión (CEPEI, 2017). Refuerza esta conclusión la evaluación del componente **C8 - estrategia de seguimiento y evaluación nacional**, que alcanzó un promedio de 1,3 en América Latina. Esto refleja una situación en la que la propia producción de información a nivel nacional se muestra insatisfactoria para ofrecer datos importantes para la elaboración de los INVs (situación que será tratada en el hallazgo 2 de este informe).

95. Por lo tanto, en virtud del desafío propuesto por los ODS de coordinación e integración del desempeño gubernamental y de los demás sectores, se vislumbra que la Agenda 2030 es una oportunidad para fomentar el seguimiento y la evaluación de políticas públicas de manera integrada y transversal, con el fin de que se pueda conocer mejor el resultado del conjunto de las políticas públicas relacionadas a un mismo objetivo, y no sólo individualmente.

96. En el caso que no se detalle el proceso de elaboración de los futuros Informes Nacionales Voluntarios de Brasil, se corre el riesgo de que el proceso sea realizado de forma improvisada, con perjuicios a la calidad de la información. Además de esto, si no se identifican los flujos de información que servirán como datos importantes para la elaboración del INV (incluyendo productores de información del Gobierno Federal, de otros niveles federativos y actores no gubernamentales), se corre el riesgo de que las evaluaciones presentadas en el informe no consideren los principios de la

transversalidad (interacción entre distintas políticas públicas relacionadas a un mismo objetivo), del proceso participativo (las evaluaciones deben considerar los puntos de vista de distintos actores) y de la inclusión (no dejar a nadie atrás), entre otros, enunciados en el párrafo 74 del documento de la Agenda 2030 (Resolución A / RES / 70/1, de 21 de octubre de 2015).

97. Por lo tanto, el establecimiento de un proceso de elaboración del Informe Nacional Voluntario, definiendo actividades, plazos, responsables y flujos de información, es importante no sólo para dar cumplimiento a la Agenda 2030, sino especialmente para fomentar el seguimiento y la evaluación integrada de políticas públicas en Brasil.

98. Se espera que la definición del proceso de elaboración del Informe Nacional Voluntario permita que este instrumento proporcione evaluaciones transversales de los resultados de políticas públicas para comunicar, desde una perspectiva integrada de gobierno, los avances del país en las metas y objetivos de la Agenda 2030. Otro beneficio esperado es el estímulo de una cultura de seguimiento integrado y evaluación transversal de los resultados de políticas públicas, contribuyendo a la transparencia gubernamental y a los procesos de toma de decisiones gubernamentales.

Hallazgo 2: Debilidades en el sistema de gobernanza, el cual es necesario para la implementación de los ODS

99. En este hallazgo se han tratado los mecanismos de **gobernanza** del centro de gobierno dirigidos a todo el desempeño gubernamental con potencial para contribuir a la implementación de los ODS, aunque su impacto no se limite sólo a la Agenda 2030, cuyas características de transversalidad y visión de largo plazo la tornan una oportunidad para fomentar la cultura de gobernanza en el país.

100. Antes de proceder al análisis de las situaciones encontradas, se debe mencionar que el Gobierno Federal firmó, el 22 de noviembre de 2017, el Decreto 9.203, que establece la Política de Gobernanza en la administración pública federal, directa, autárquica y fundacional, disponiendo sobre los principios, directrices y mecanismos de la gobernanza pública. Este decreto creó el Comité Interministerial de Gobernanza (CIG), una estructura administrativa compuesta por órganos del centro de gobierno con competencia para proponer medidas para dar respuesta a los principios y directrices de gobernanza. De este modo, dicho decreto constituye un importante marco para el seguimiento de la implementación de la cultura de gobernanza en la administración pública federal.

101. Cabe mencionar que se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley (PL) 9.163 / 2017, cuyo propósito es el de establecer principios, directrices y prácticas de gobernanza pública dirigidas a mejorar el desempeño de las organizaciones en el cumplimiento de su misión institucional, además de fortalecer las instituciones brasileñas, con el propósito de generar, preservar y generar valor público con transparencia, efectividad y *accountability*. Este proyecto se refiere a mecanismos importantes de gobernanza, como el liderazgo, la estrategia y el control (artículo 5), y prevé la extensión de la política de gobierno público a los Poderes Legislativo y Judicial, al TCU, al Ministerio Público de la Unión, a la Defensoría Pública de la Unión y a los demás entes federativos (artículo 1, párrafo único).

102. La exposición de los motivos de este proyecto de ley contiene una referencia expresa al Referencial Básico de Gobernanza Pública del TCU y a las buenas prácticas de organizaciones internacionales. Al final, destaca que la propuesta busca consolidar las mejores prácticas de gobernanza, a fin de fortalecer la relación de confianza recíproca del gobierno con la sociedad.

103. A partir de la utilización de los referenciales, de la legislación brasileña y de la literatura especializada en el tema, se comprobó que el Gobierno Federal aún presenta debilidades en su sistema de gobernanza, especialmente en relación a la planificación nacional de largo plazo, a los mecanismos de prevención y gestión integral de riesgos transversales, y al seguimiento y a la evaluación integrados a nivel nacional del desempeño de políticas públicas brasileñas. Teniendo en cuenta la importancia

de la existencia de mecanismos de gobernanza para el éxito de la Agenda 2030, estas debilidades representan riesgos para la efectiva implementación de los ODS, la continuidad de estas acciones y el logro de los objetivos, según se verá a continuación.

2.1 Planificación nacional de largo plazo

104. Brasil carece de una estrategia de planificación nacional de largo plazo, que permita guiar el desempeño gubernamental de manera multisectorial, multinivel y de largo plazo, incluso para la implementación de la Agenda 2030. El principal instrumento de planificación utilizado por el Gobierno Federal es el Plan Plurianual (PPA), de carácter federal, predominantemente sectorial y de mediano plazo (cuatro años), pero es insuficiente para el enfoque propuesto por la Agenda 2030.

105. En la Auditoría Piloto sobre la Preparación del Gobierno Federal para la Implementación de los ODS (TC 028.938 / 2016-0, Sentencia 1.968 / 2017-TCU-Plenaria), el TCU ya había constatado la ausencia de un instrumento de planificación de largo plazo. Aunque no se trata de una herramienta exclusiva para la Agenda 2030, presenta un gran potencial para contribuir a su implementación, como se detalla a continuación.

106. Los objetivos establecidos por la agenda están en consonancia con el ordenamiento jurídico brasileño, sobre todo con las normas programáticas que vienen de la Constitución Federal de 1988 (CF / 88). Estas normas expresan una serie de acciones y programas para el Estado y para la sociedad que se traducen en la entrega de resultados positivos de políticas públicas que mejoran la vida de la población. Son problemas complejos, tales como la erradicación del hambre, la reducción de la pobreza y la mejora en la educación, que difícilmente serían enfrentados con acciones planificadas dentro del límite temporal de cuatro años del PPA.

107. De esta manera, las aspiraciones a las que se proponen los ODS no son una novedad para el país; al contrario, la Agenda 2030 se encuentra en gran parte sustentada por el marco jurídico nacional, razón por la cual es necesario pensar las políticas públicas nacionales de largo plazo, incluso para la Agenda 2030.

108. Como se señaló en el punto 1.2 del hallazgo 1, el PPA fue elegido como el instrumento para la vinculación de las políticas públicas a las metas ODS. De hecho, en el ámbito federal, el PPA es el principal instrumento de planificación de la acción gubernamental. Sin embargo, este plan está limitado al nivel federal e a un horizonte de mediano plazo, y está organizado de manera predominantemente sectorial. Aunque es un instrumento útil para la alineación del desempeño federal a la Agenda 2030, se muestra insuficiente para la implementación de la agenda como un todo, especialmente considerando que los ODS tienen perspectivas de largo plazo, se organizan de manera transversal y proponen la integración diferentes sectores y niveles gubernamentales.

109. En este sentido, en lo que concierne a la visión de largo plazo, se debe destacar la función de la planificación nacional como una Política de Estado, y no sólo como una Política de Gobierno. Las políticas de Estado son políticas estructurantes, que implican la burocracia de más de una agencia del Estado, que deben pasar por el Parlamento o por otras instancias de discusión, luego de estudios técnicos, análisis de impacto horizontal y vertical, efectos económicos y presupuestarios (ALMEIDA, 2016).

110. A pesar de ello, existe una laguna en el ordenamiento constitucional en lo que se refiere a la planificación nacional de largo plazo (para un período superior a diez años). A esta laguna jurídica, se suma la falta de claridad en cuanto a la definición de responsabilidades para la elaboración de dicho instrumento. Se comprueba que al menos dos instituciones (Secretaría General de la Presidencia de la República y Ministerio de Planificación) tienen atribuciones relacionadas con la planificación nacional de largo plazo, aunque no esté claro cuál es exactamente el papel de cada una, ni cómo debe ser llevado a cabo el proceso (Ley 13.502 / 2017, artículo 7, I, "c", y artículo 53, I).

111. Cabe resaltar que los impactos causados por esa laguna no se limitan a la implementación de la Agenda 2030, extendiéndose al desempeño gubernamental de manera general. La ausencia de una planificación de largo plazo perjudica la definición de prioridades nacionales, lo que genera acciones de gobierno más propensas a desalineaciones y discontinuidad. Dificulta también la asignación de recursos de manera eficiente, ya que no están claras las estrategias ni las prioridades nacionales. Y, en última instancia, perjudica la propia entrega de resultados de las políticas públicas para satisfacer las complejas demandas sociales especificadas en la Constitución, mencionadas al inicio de este análisis.

112. Una situación similar se encuentra en los demás países latinoamericanos participantes en la Auditoría Coordinada. La mayoría de estos países evaluó el componente **C3 - plan nacional de largo plazo** de la Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS en el grado "1", es decir, este componente está en grado de formación. Esto apunta a la ausencia de este instrumento en estos países o hasta de un proceso de elaboración de ese plan.

113. Ante este escenario, se evidencia que el gobierno no puede prescindir de una planificación nacional de largo plazo como un Plan de Estado, caracterizado por la continuidad de acciones estratégicas independientemente de los mandatos electos. Pero, para ello, es necesario que se establezca antes, de manera clara, que rito se debe seguir para la elaboración de este instrumento, así como los actores participantes y los respectivos papeles.

114. En este contexto, hubo un avance desde la realización de la Auditoría Piloto, en lo que se refiere a la institución de la Política de Gobernanza en el ámbito de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional, por medio del Decreto 9.203 / 2017. Aunque el decreto no trate específicamente de una planificación nacional de largo plazo, destaca la importancia del componente estratégico para la gobernanza pública. El decreto también crea el Comité Interministerial de Gobernanza (CIG), otorgándole la responsabilidad de cuidar la directriz de gobernanza pública relativa a la formalización de funciones, competencias y responsabilidades de estructuras y arreglos institucionales. El CIG sería así una importante instancia para iniciar la construcción de las bases necesarias para un proceso de planificación de largo plazo en el país.

115. La Oficina Ejecutiva y el MP informaron que, en la primera reunión del CIG, realizada el 19/02/2018, se le recomendó al MP que elija el organismo para preparar y formular la estrategia nacional de desarrollo económico y social. Esta estrategia está prevista en el texto del PL 9.163 / 2017, cuyos artículos 8 y 9 prevén la elaboración y la revisión periódica de una planificación nacional para un período de doce años, bajo la responsabilidad del MP.

116. Considerados estos factores, se torna necesario recomendar a la Oficina Ejecutiva, en calidad de Secretaría Ejecutiva del CIG, (artículo 11 del Decreto 9.203 / 2017) que junto con el MP y la Secretaría General de la Presidencia de la República presente una propuesta de proceso para la elaboración de un plan nacional de largo plazo brasileño, que defina las atribuciones de cada responsable, considerando la alineación de los planes sectoriales y de los planes de mediano y corto plazo.

117. Se espera que la implementación de esta propuesta contribuya a sentar las bases para el desarrollo de una estrategia nacional de planificación de largo plazo, definiendo las prioridades multisectoriales, en el marco de una perspectiva integrada de gobierno. La formalización de esta planificación de largo plazo posibilitará la organización gubernamental para el logro de los ODS.

2.2 Prevención y gestión integrada de riesgos

118. A pesar de que el Gobierno Federal cuenta con mecanismos y asignaciones definidas para la gestión de riesgos a nivel organizacional, no existen mecanismos ni atribuciones definidas para la gestión integrada de riesgos ni para la identificación y el tratamiento de riesgos transversales. La

prevención y gestión integrada de riesgos podría contribuir no sólo para la implementación de la Agenda 2030, sino también para el desempeño gubernamental como un todo.

119. Por otro lado, se observa un esfuerzo del Gobierno Federal por transformar la gestión de riesgos en una parte integral de la cultura organizacional del Poder Ejecutivo Federal. En 2016, el MP y la Contraloría General de la Unión (CGU) editaron la Instrucción Normativa Conjunta MP / CGU 1, que dispone sobre la gestión de riesgos en el ámbito de ese poder, entre otros asuntos. En 2017, el Presidente de la República editó el Decreto 9.203, que creó la Política de Gobernanza para la administración pública federal, incluyendo, en las directrices de la gobernanza pública, la implementación de controles fundamentados en la gestión de riesgos, a fin de privilegiar acciones estratégicas de prevención antes de los procesos sancionadores (artículo 4, inciso VI).

120. Sin embargo, para el propósito de este hallazgo, es necesario diferenciar entre la gestión de riesgos a nivel **de organizaciones** y la gestión de riesgos desde una **perspectiva integral**, que atraviesa diversas instituciones y políticas públicas. Mientras la primera se enfoca en los objetivos individuales de una organización, la segunda es responsabilidad del centro de gobierno, como se desprende del siguiente fragmento extraído del Referencial de Evaluación de la Gobernanza del Centro de Gobierno del TCU:

La **prevención y gestión de riesgos** se refieren a centrar esfuerzos en prevenir e identificar riesgos y adoptar acciones para administrar los riesgos identificados. (...) El gobierno afronta el **riesgo de producir políticas inconsistentes**, en especial si los objetivos de los distintos ministerios y órganos implicados en determinada política son divergentes. En ese caso, **solamente el Centro puede adecuar tales entes con vistas a garantizar que se compatibilicen sus acciones**, que las mismas sean **coherentes**, que generen **sinergias** que maximicen su impacto en la sociedad" (TCU, 2016, el subrayado es nuestro).

121. Sobre el tema de políticas inconsistentes, el TCU trató del tema de la coordinación entre políticas públicas relacionadas con el logro de la meta ODS 2.4 (la sostenibilidad de sistemas de producción de alimentos) en la Auditoría Piloto (TC 028.938 / 2016-0, Sentencia 1.968 / 2017-0, Plenaria). En esa ocasión, se evidenció la existencia de algunas desalineaciones en el desempeño gubernamental relacionado a esta meta, tales como fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas entre políticas, instituciones, procesos y sistemas. Estas desalineaciones ejemplifican algunos de los riesgos transversales que podrían ser detectados y tratados por mecanismos de prevención y gestión de riesgos a nivel del centro de gobierno.

122. Es importante resaltar que la existencia de mecanismos de prevención y gestión de riesgos a nivel de organizaciones no impide ni tampoco suple la necesidad de mecanismos de prevención y gestión de riesgos también en el centro de gobierno.

123. Cuando se le preguntó sobre la existencia de sistemas de prevención y gestión de riesgos en el centro de gobierno que podrían ser utilizados en la implementación de la Agenda 2030, la Oficina Ejecutiva informó que:

La prevención y gestión de riesgos debe ser parte integrante de planificaciones bien estructuradas y siempre es ejecutado en cierto grado en la discusión de políticas públicas. Sin embargo, la atribución institucional de realizar la gestión de riesgos, incluso con prácticas de mitigación, es más adecuada a nivel sectorial, en la medida en que aumenta la granularidad de los procesos y las posibles fuentes de riesgos. A los órganos con características de centro de gobierno les cabría la articulación de las diversas áreas de manera de buscar una consolidación mínima en lo que fuese posible, con el objetivo de viabilizar las prácticas de reducir riesgos y modular las acciones de las entidades sectoriales a niveles adecuados de tolerancia a riesgos definidos explícita o indirectamente, por medio de otras herramientas.

124. Aunque la atribución de la articulación de papeles, mencionada por la Oficina Ejecutiva, pueda contribuir a la reducción de riesgos transversales, se trata solamente de una de las actividades que componen este mecanismo de gobernanza en el centro de gobierno, además de configurar una

gestión reactiva de tratamiento de riesgos, en contraposición a una **gestión prospectiva** de prevención y gestión de riesgos.

125. Las propias normas brasileñas no tratan sobre la gestión integral de prevención de riesgos, bajo la responsabilidad del centro de gobierno. La Ley 13.502 / 2017, que organiza la Presidencia de la República, no prevé atribuciones específicamente relacionadas con la prevención y gestión integral de riesgos. Además, las normativas federales que tratan de la prevención y gestión de riesgos, lo hacen sólo a nivel organizacional, por ejemplo: la Instrucción Normativa Conjunta MP / CGU 1/2016 (artículos 13 y 15) y el Decreto 9.203 / 2017 (artículo 17).

126. De esta manera, existe una laguna en lo que se refiere a la responsabilidad de la prevención y gestión integral de riesgos, a nivel del centro de gobierno, que permita la identificación y el tratamiento de riesgos transversales. La ausencia de este mecanismo genera que las políticas públicas sean más vulnerables a la aparición de desalineaciones, por ejemplo de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas. Los impactos de esta situación no se limitan al alcance de las metas y objetivos transversales de la Agenda 2030. Estas desalineaciones tienen como un posible efecto negativo la ineficiencia en la utilización de los recursos públicos y el no aprovechamiento de sinergias entre instituciones, perjudicando en última instancia el logro de los resultados de las políticas.

127. Esta situación es compartida por buena parte de los países latinoamericanos participantes en la Auditoría Coordinada. Se constató en los exámenes de auditoría que parte de los países que no tienen definidas las competencias o mecanismos para la prevención y gestión integral de riesgos a nivel nacional y, cuando existen, estos mecanismos no se aplican en favor de la Agenda 2030. Esto se comprobó a través de la evaluación promedio del componente **C5 - prevención y gestión de riesgos** de la Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS en América Latina. El componente alcanzó el grado promedio 1,3, lo que indica la ausencia de mecanismos de prevención y gestión integral de riesgos en la mayoría de esos países.

128. Considerando lo dispuesto en el Decreto 9.203 / 2017, se propone recomendar a la Oficina Ejecutiva, como secretaría ejecutiva del CIG, que elabore una propuesta para establecer mecanismos y atribuciones de la prevención y gestión integral de riesgos, con el objetivo de identificar y gestionar riesgos transversales, como por ejemplo de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las acciones gubernamentales.

129. Se espera que, con la adopción de esta medida, el centro de gobierno fortalezca su proceso de toma de decisiones mediante la identificación y la gestión de los riesgos transversales, en particular los relativos a fragmentación, superposición, duplicación y lagunas entre políticas públicas, favoreciendo sinergias en la entrega de resultados a la sociedad, impacto que deberá sentirse también en el logro de las metas y objetivos transversales de la Agenda 2030.

2.3 Seguimiento y evaluación integrados a nivel nacional

130. No se han identificado mecanismos de seguimiento y evaluación integrados a nivel nacional del desempeño de políticas públicas que tengan carácter multisectorial, multinivel y de largo plazo necesarios para el seguimiento de la Agenda 2030.

131. Este tema fue mencionado en la Auditoría Piloto en la Preparación del Gobierno Federal para la Implementación de los ODS (TC 028.938 / 2016-0, Sentencia 1.968 / 2017-Plenaria). En aquella ocasión, a pesar de que las instituciones gubernamentales auditadas informaron al equipo de auditoría algunos mecanismos de seguimiento y evaluación con algunas de esas características, el análisis concluyó que no suplen la necesidad de seguimiento y evaluación a nivel nacional, con carácter multisectorial, multinivel y de largo plazo.

132. Según el Referencial de Evaluación de la Gobernanza del Centro de Gobierno del TCU, basado en la literatura internacional relacionada al tema:

De esa forma, acompañar la implementación de políticas y evaluar el desempeño gubernamental ayudan a adquirir una mayor coherencia horizontal con vistas a la consecución de los objetivos de las políticas gubernamentales. En ese sentido, es necesario no sólo una evaluación realizada por el propio ministerio, sino también una evaluación multiministerial basada en la recopilación de informaciones intersectoriales, con una capacidad de retroalimentación del proceso de decisión **a cargo del Centro de Gobierno** (TCU, 2016, el subrayado es nuestro).

133. Este punto se vuelve aún más crítico en un país como Brasil, que está organizado como una federación, y cuyos resultados de las políticas públicas dependen, en realidad, de la coordinación de los niveles de gobierno federal, de los estados que lo componen y de las municipalidades. De esta forma, cobran importancia los mecanismos que permiten el seguimiento de información estadística a nivel **nacional** de forma integrada, y que podrían permitir la realización de evaluaciones transversales y a multinivel del desempeño de las políticas públicas brasileñas, también para la Agenda 2030.

134. Entre las iniciativas de seguimiento existentes en Brasil, se destaca el PPA, cuyo monitoreo está auxiliado por el Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (Siop). Siop reúne información sobre la implementación de todos sus objetivos y metas, e involucra a todas las instituciones gubernamentales responsables de estas características. Sin embargo, como ya se ha demostrado en la Auditoría Piloto y tratado en el punto 2.1 del hallazgo 2 de este informe, se entiende que el PPA 2016-2019 y el Siop no suplen la necesidad de seguimiento y evaluación integrada a nivel nacional, por estar estructurados de forma predominantemente sectorial, adscritos al nivel federal y a un horizonte de mediano plazo, sujetos, por lo tanto, a la discontinuidad.

135. En cuanto a los mecanismos de evaluación de políticas públicas, uno de los instrumentos es el Comité de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas Federales (CMAP). Este comité trabaja con un grupo seleccionado de políticas públicas, programas y acciones del Poder Ejecutivo Federal, y cuenta con dos agendas, una de corto y otra de mediano plazo. Se observa que el CMAP, por reunir a diferentes actores para sus evaluaciones (tales como Oficina Ejecutiva, MP, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión - CGU), representa un avance en la cuestión de la multisectorialidad. Sin embargo, el CMAP está también restringido al ámbito federal y no abarca políticas de largo plazo.

136. Otro mecanismo de seguimiento y evaluación identificado fue la Subjefatura de Articulación y Monitoreo de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (SAM), estructura integrante de la Oficina Ejecutiva. La SAM trata de proyectos prioritarios del Gobierno, definidos por el Presidente de la República. A pesar del impacto nacional y del largo plazo de los proyectos mencionados, el esfuerzo de la SAM está condicionado por el mandato presidencial.

137. Se verifica, por lo tanto, que las iniciativas de seguimiento y evaluación de las políticas públicas brasileñas actualmente no suplen la necesidad de un seguimiento integrado con evaluaciones transversales a nivel nacional del desempeño de estas políticas.

138. En el ámbito latinoamericano, la Auditoría Coordinada encontró resultados similares. Como se dijo en el punto 1.6 del hallazgo 1, el componente **C8 - estrategia de seguimiento y evaluación nacional** de la Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS logró un promedio de 1,3 en América Latina, apuntando a la ausencia de mecanismos y estructuras para el seguimiento y la evaluación integrados del desempeño de políticas públicas en la mayoría de los países participantes del trabajo.

139. La no implementación de este mecanismo de gobernanza perjudica en la toma de decisiones de manera integral, las que son aptas para propiciar la corrección de rumbos de estas políticas. Además, perjudica la transparencia del desempeño gubernamental y sus resultados. En relación a los ODS, la ausencia de evaluaciones transversales del desempeño de políticas dificulta la elaboración de los Informes Nacionales Voluntarios, instrumento que tiene por finalidad promover el seguimiento de los avances nacionales en relación a esta Agenda. Por lo tanto, se torna necesaria la

elaboración de una estrategia para implementar el seguimiento y la evaluación integrados a nivel nacional de políticas, incluso aprovechando y adecuando mecanismos ya existentes.

140. A este respecto, en cuanto a la producción de información en el ámbito nacional, cabe mencionar que el PPA 2016-2019 previó acciones que podrán contribuir al logro de la estructura de informacional necesaria para el seguimiento de los ODS. El Objetivo 1160 del PPA destaca la mejora del conocimiento sobre la realidad brasileña a través del perfeccionamiento de la gestión de información estadística y geocientífica oficial y de los registros administrativos. La meta 04RM del mencionado Objetivo - "ampliar la organización e integración de las instituciones federales del sistema de información oficial, para atender las demandas nacionales y las necesidades de la agenda internacional, particularmente la relativa a los indicadores de desarrollo sostenible" - demuestra el potencial transformador de la implementación de la Agenda 2030 en la gobernanza del Gobierno Federal brasileño. Para viabilizar este objetivo, la Iniciativa 06LU prevé, de manera más concreta, la implementación de la infraestructura del Sistema Nacional de Información Oficial (SNIO). Este sistema, como dice el nombre, no estaría adscrito al nivel federal, configurándose como una valiosa contribución a iniciativas de evaluación transversales del desempeño de políticas públicas, como ejemplo de lo propuesto por la Agenda 2030.

141. Considerando estos factores, se propone que el Ministerio de Planificación, en conjunto con el IBGE y el Ipea, implemente el seguimiento y evaluación integrada de políticas públicas a nivel nacional, de forma multisectorial, multinivel y con perspectivas de largo plazo, considerando iniciativas ya existentes o en desarrollo, por ejemplo el SNIO.

142. Se espera con esto, estimular una cultura de evaluación de resultados de políticas públicas de forma conjunta, que sea guiada por objetivos, que fortalezca también el proceso de toma de decisiones y la transparencia del desempeño gubernamental y sus resultados. En relación a los ODS, de manera específica, se espera generar un ambiente estadístico favorable a la elaboración de los Informes Nacionales Voluntarios, que permita un mejor seguimiento del progreso brasileño en relación a la Agenda 2030.

Parte 2 - Sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos

Meta 2.4: sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos

143. En el ámbito de la Auditoría Piloto (TC 028.938 / 2016-0) y en la Auditoría Coordinada, se trató del análisis de la internalización de una meta específica del ODS 2 ("poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible"). Esta meta (2.4) presenta la siguiente redacción:

Para 2030, asegurar la **sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos** y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra. (ONU, 2015, el subrayado es nuestro)

144. La sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos es un tema transversal, que atraviesa diversas áreas de desempeño del gobierno, tales como la producción agrícola, el Medio Ambiente y la salud. De esta manera, el logro de esta meta por parte de los países dependerá de la coordinación de las diversas actividades gubernamentales, incluyendo la articulación del gobierno con otros actores. Por **coordinación** se entiende el desempeño gubernamental cohesivo, coordinado e integrado en los diversos niveles, considerando un enfoque integrado de gobierno (*whole-of-government approach*).

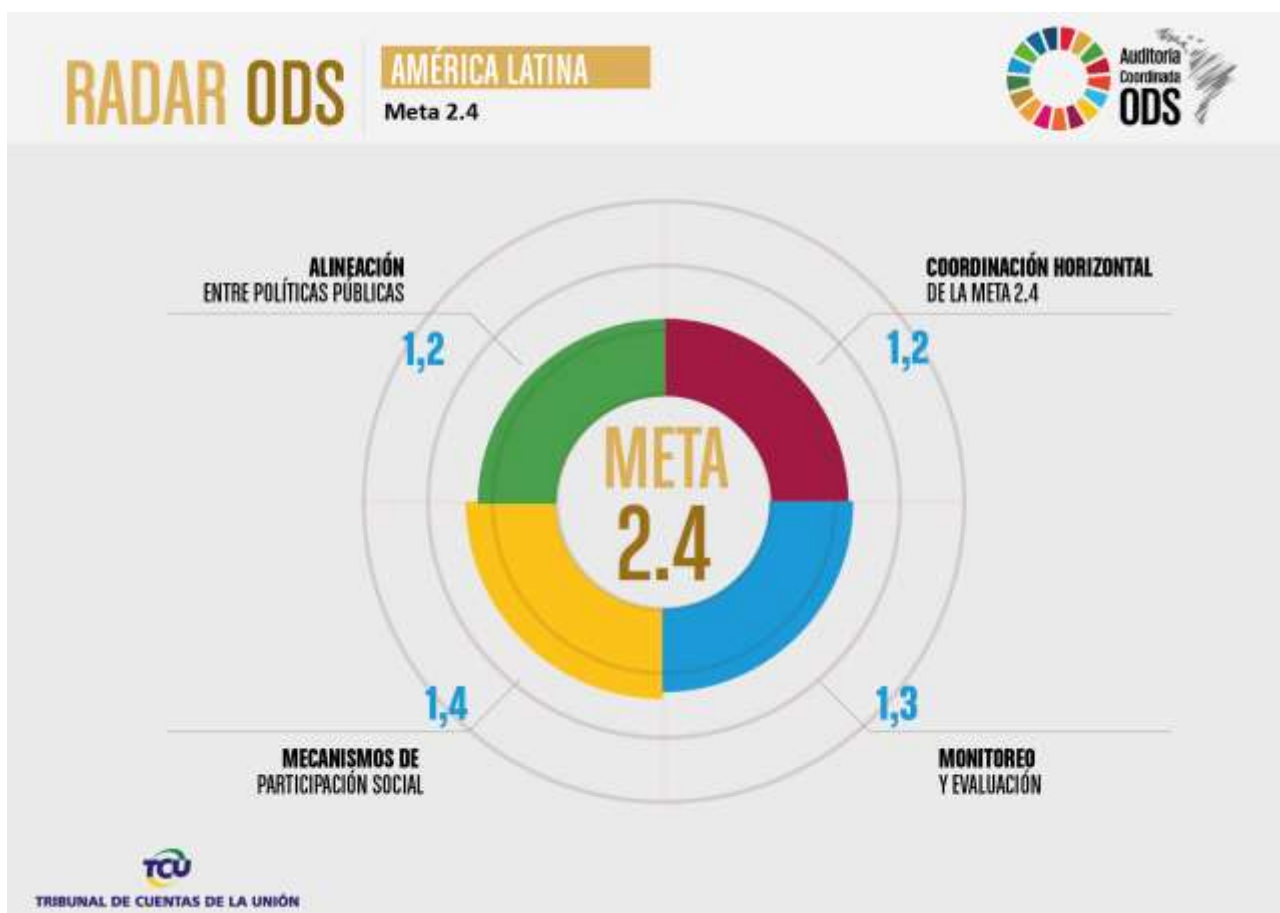
145. Una de las actividades relacionadas con la coordinación es la alineación de las estrategias para que las políticas públicas sean coherentes entre sí y con la planificación nacional de largo plazo, para evitar de este modo la fragmentación, superposición, duplicidad, y / o lagunas de programas, acciones y / o atribuciones ejecutadas por los diversos actores gubernamentales involucrados.

146. En cuanto al mecanismo de **coordinación** de las políticas públicas brasileñas relacionadas con la meta 2.4 de los ODS (la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos), fue constatada por la Auditoría Piloto la ausencia de una coordinación horizontal entre estas políticas para la definición de una estrategia integrada de gobierno y se identificó una desalineación entre ellas que podría llevar a la ineficiencia y perjudicar el logro de la meta.

147. Con respecto a los resultados alcanzados en la Auditoría Coordinada a nivel de la meta 2.4 de los ODS, los países latinoamericanos participantes constataron una debilidad en la coordinación de sus políticas públicas relacionadas con la meta 2.4, así como en sus mecanismos de seguimiento integrado y evaluación del resultado de estas metas políticas.

148. La figura siguiente demuestra el resultado consolidado de las evaluaciones realizadas por las entidades participantes de la Auditoría Coordinada para cada componente de gobernanza analizado a nivel de la meta 2.4 de los ODS. La metodología y los detalles del análisis se pueden encontrar en el Apéndice C de este informe.

Figura 6 – Radar ODS da América Latina – Meta 2.4



Fuente: elaborado por el equipo de auditoría basado en los datos producidos por las EFS participantes de la Auditoría Coordinada.

149. Los cuatro componentes de gobernanza que aparecen en esta figura (radar ODS) fueron evaluados con una escala de 0 a 3, según el grado de su implementación en cada país que participó en la auditoría coordinada: no implementado (0), en formación (1) en desarrollo (2) optimizado (3). El puntaje presentado en el radar de la Figura 6 se deriva del promedio del puntaje obtenido por los países en cada componente referente a la implementación de la meta 2.4 de los ODS.

150. Como se observa en el radar, los puntajes varían de 1,2 a 1,4, lo que representa una situación intermedia entre los grados de "en formación" y "en desarrollo". Este resultado muestra que el proceso de implementación de la meta 2.4 aún está en fase de inicio en la región y que existen varias oportunidades de mejora en los componentes de gobernanza analizados.

151. De manera similar, la evaluación de la preparación para implementación de la meta 2.4 en Brasil se presenta en el radar de la figura siguiente:

Figura 7 – Radar ODS do Brasil– Meta 2.4



152. En Brasil, los componentes con menor puntaje se refieren al seguimiento y evaluación y a la alineación en las políticas públicas. En la Auditoría Piloto (TC 028.938 / 2016-0), el TCU identificó algunos planes, programas y políticas públicas brasileños que se referían a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, entre ellos:

- Política y Programa Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO y Planapo);
- Política y Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y Reforma Agraria (PNATER y Pronater);
- Crédito Rural y Seguro Rural;
- Programa Agricultura de Bajo Carbono (ABC);
- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Plansan).

153. Con el objetivo de verificar la alineación entre esos planes, programas y políticas se adoptó la metodología del Análisis de Fragmentación, Superposición, Duplicidad y Lagunas (FSD). Esta metodología fue adaptada de una guía elaborada por el *Government Accountability Office*

(GAO), Entidad Fiscalizadora Superior de los Estados Unidos (GAO, 2015). La adaptación fue realizada con el objetivo de posibilitar la implementación de la metodología en un contexto de auditoría de preparación para implementación de los ODS, y se encuentra detallada en el Apéndice D.

154. De esta manera, por medio de la utilización de la metodología FSD adaptada, se identificó la existencia de desalineaciones (fragmentación, duplicidad, ineficacia y lagunas) en las acciones gubernamentales de las principales políticas públicas brasileñas relacionadas con la meta 2.4 (la sostenibilidad de los sistemas de la producción de alimentos). Entre los desalineados identificados en la Auditoría Piloto, se destaca lo relacionado a los incentivos a la utilización de pesticidas en el sector agrícola brasileño.

155. A pesar de que el objetivo del uso de pesticidas se centra en mejorar la productividad, el uso intensivo de estos productos está asociado a la degradación del Medio Ambiente (suelo, agua y aire) y a los efectos dañinos a la salud de la población, tanto de los consumidores de los alimentos contaminados, como de los trabajadores que manipulan directamente estas sustancias (IBGE, 2015, ANVISA, 2016a, PINHEIRO y FREITAS, 2010 *apud* IPEA, 2012).

156. En lugar de fomentar la reducción del consumo excesivo de pesticidas en el país, el gobierno incentiva su uso por medio de exenciones tributarias concedidas a la importación, a la producción y a la comercialización de pesticidas entre los estados. Al reducir la tributación, el gobierno brasileño fomenta el uso de estos productos y actúa de manera contradictoria y contraproducente a los objetivos de las políticas que buscan garantizar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, como por ejemplo la PNAPO y el Plan ABC.

157. En las siguientes secciones se presenta información más específica sobre los pesticidas, las correspondientes exenciones tributarias y la estructura de los tributos exonerados, con el propósito de contextualizar los hallazgos de la auditoría, discutidos en los dos capítulos que siguen a esta parte.

Pesticidas

158. De conformidad a lo dispuesto en la Ley 7.802 / 1989, los pesticidas y afines son los productos y los componentes del proceso físico, químico o biológico, destinados al uso en los sectores de producción, en el almacenamiento y beneficio de productos agrícolas, en las pasturas, en la protección de los bosques nativos o implantados y de otros ecosistemas y también en ambientes urbanos, hídricos e industriales, cuya finalidad sea alterar la composición de la flora y de la fauna, con el fin de preservarlas de la acción dañina de los seres vivos considerados nocivos, así como de sustancias y productos empleados como defoliantes, desecantes, estimuladores e inhibidores de crecimiento (artículo 2, inciso I).

159. Sin embargo, pueden recibir otras denominaciones: defensivos agrícolas, agrotóxicos, plaguicidas, biocidas, productos fitosanitarios o agroquímicos (por ejemplo, Ley 8.032 / 1990, Decreto 6.759 / 2009 y Ley 10.925 / 2004). Este uso indiscriminado de las diferentes denominaciones en la legislación brasileña acaba generando desinformación sobre los incentivos fiscales que se le conceden a estos productos, así como confusión en materia de normativa para los agricultores, los consumidores y la sociedad en general.

160. A pesar de traer beneficios para el uso al que se destinan, algunos pesticidas y afines pueden presentar riesgos para la salud humana y el Medio Ambiente. Por este motivo, la legislación impone diversos mecanismos de control y de regulación estatal, con el fin de que estos riesgos sean eliminados o minimizados a un nivel aceptable.

161. Los pesticidas pueden dividirse en dos categorías (MMA, 2018):

- **Agrícolas:** destinados al uso en los sectores de producción, en el almacenamiento y beneficio de productos agrícolas, en las pasturas y en los bosques plantados; y

- **No agrícolas:** i) destinados al uso en la protección de bosques nativos, otros ecosistemas o de ambientes hídricos; ii) destinados al uso en ambientes urbanos e industriales, domiciliarios, públicos o colectivos, al tratamiento del agua y al uso en campañas de salud pública.

162. En el marco del presente trabajo, en lo que se refiere a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos (meta 2.4 de los ODS), solamente los pesticidas y afines de **uso agrícola** se consideraron en el ámbito de la auditoría, los que serán referidos en este informe por el término "pesticidas".

163. La Tabla 2 presenta las cantidades de pesticidas producidos e importados en el período de 2010 a 2016, expresadas en toneladas de producto:

Tabla 2 - Cantidad producida e importada de pesticidas de Brasil durante el período de 2010 a 2016 (expresado en toneladas de producto)

Año	Producto Técnico (PT)			Producto Formulado (PF)		
	Producción nacional	Importación	Total	Producción nacional	Importación	Total
2010	90.937	120.345	211.282	718.287	119.788	838.075
2011	68.173	246.066	814.746	126.284	177.893	941.030
2012	78.021	271.373	971.619	148.213	193.352	1.119.832
2013	130.525	357.174	938.547	216.748	226.649	1.155.295
2014	86.694	248.503	335.197	898.636	342.969	1.241.605
2015	80.689	237.665	318.354	1.027.912	238.835	1.266.747
2016	75.781	314.925	390.706	922.226	241.469	1.163.695

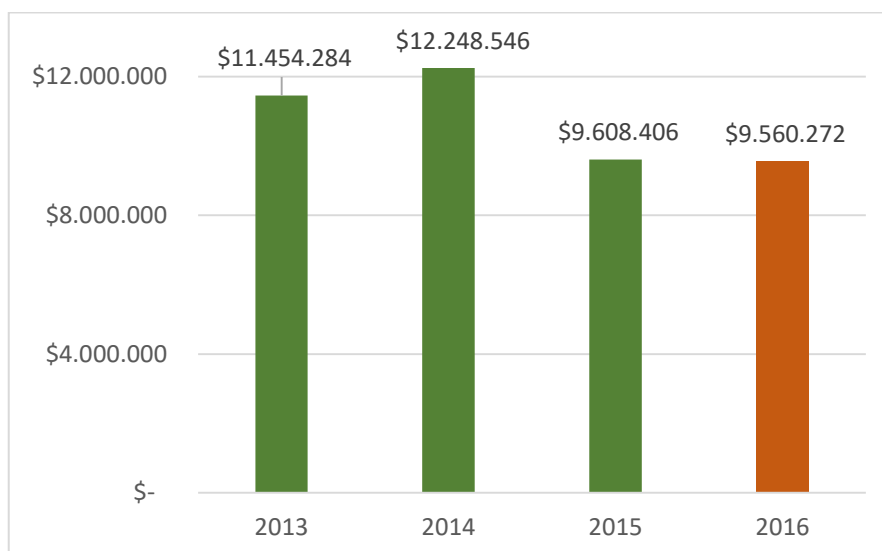
Fuente: informes semestrales publicados por el Ibama.

164. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 4.074/2002, el producto técnico (PT) es aquel que resulta de la manufactura de materias primas por medio de un proceso químico, físico o biológico, destinado a la obtención de productos formulados y cuya composición contiene un porcentaje definido de ingrediente activo e impurezas asociadas. A su vez, el producto formulado (PF) es aquel obtenido a partir del producto técnico, por intermedio del proceso físico, o de la manufacturación de materias primas por medio de procesos físicos, químicos o biológicos.

165. Es importante registrar que la mayor parte de los insumos utilizados en Brasil para la preparación de pesticidas procede del exterior. En el período de 2010 a 2016, la importación correspondió a un porcentaje entre el 57% y el 80% del producto técnico utilizado en el país, según se desprende de la Tabla 2. Esto demuestra la gran dependencia brasileña de fuentes extranjeras fabricantes del producto técnico.

166. Según datos del Sindicato Nacional de la Industria de Productos para la Defensa Vegetal (Sindiveg), la industria de pesticidas facturó cerca de 9,56 mil millones de dólares (aproximadamente 30 mil millones de reales) en Brasil en 2016. El Gráfico 1 presenta el volumen de producción de ventas totales de pesticidas en Brasil en el período de 2013 a 2016, cifra expresada en miles de dólares (USD 1.000,00).

Gráfico 1 - Mercado de la industria de pesticidas en Brasil en el período de 2013 a 2016 (cifra expresada en miles de dólares - USD mil)



Fuente: datos publicados por el Sindiveg

167. En el gráfico 1, se observa que el mercado de pesticidas en Brasil gira en torno de diez mil millones de dólares anuales. La reducción de valores de 2014 para 2015 y 2016, según el Sindiveg, está justificada por la devaluación del real, el contrabando, la caída de precios, la incidencia de plagas en los cultivos en cada período, por la utilización de nuevas tecnologías de control y por las condiciones climáticas.

168. Cabe resaltar que el perfil de consumo de los pesticidas en los cultivos brasileños de mayor producción (soja, maíz, caña de azúcar y algodón) se concentra en los productores grandes y medianos. La agricultura familiar acaba consumiendo menos pesticidas, por tener una participación poco significativa en la cantidad producida de soja y caña, que son los cultivos más intensivos en el uso de estos productos.

169. Los pesticidas son un importante insumo en el actual modelo de la agricultura brasileña. Brasil es uno de los mayores consumidores de pesticidas en el mundo (FAO, 2018, PELAEZ *et al.*, 2016, CARNEIRO *et al.*, 2015). Estos productos abarcan una amplia gama de sustancias químicas, además de algunas de origen biológico. Si por un lado, estos productos ayudan a controlar insectos, enfermedades y malezas que perjudican los cultivos, por el otro, son sustancias potencialmente peligrosas, muchas de ellas de difícil eliminación del suelo, del agua y de nuestro propio organismo.

170. Como resultado de la importancia significativa, tanto en relación a su grado de toxicidad, como en cuanto al grado de uso en el país, los pesticidas poseen una amplia cobertura legal en Brasil (MMA, 2018). El marco legal más importante es la Ley 7.802 / 1989, regulada por el Decreto 4.074 / 2002, que dispone sobre el proceso de registro, control, monitoreo y fiscalización de un producto agroquímico.

171. Para ser producidos, exportados, importados, comercializados y utilizados, los pesticidas deben ser previamente registrados en el órgano federal. El Decreto 4.074 / 2002 definió una estructura de autoridad para la concesión de registros en Brasil, compartida entre el Ministerio de Salud, por medio de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), el Ministerio de Medio Ambiente, a través del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ibama), y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). La Anvisa comprueba las cuestiones de seguridad toxicológica; el Ibama, los aspectos de la seguridad ambiental; y el MAPA evalúa la efectividad agrícola del producto.

172. A pesar de la existencia de un robusto marco legal para los pesticidas, existen temas que necesitan ser tratados por el Gobierno Federal para mejorar su desempeño en el control y el monitoreo

de la cadena productiva de estos productos y garantizar una mayor sostenibilidad de la producción de alimentos en el país. Algunos de los desafíos identificados durante la auditoría son: el combate al contrabando y la utilización de pesticidas ilegales; la importación de productos no permitidos en el país; la aplicación del producto en cultivos para los cuales no fue registrado el producto; los pocos pesticidas registrados para uso en pequeñas culturas (*minor crops*); la intoxicación aguda y crónica de la población; las irregularidades en la presencia de residuos de pesticidas en el agua para el consumo humano y en los alimentos; la falta de información al consumidor sobre la presencia de pesticidas en los alimentos; la imposición a los trabajadores agrícolas de la adopción del modelo de producción convencional (obtención de crédito rural condicionada al uso de pesticidas), sin asistencia técnica adecuada y suficiente; el aumento de la resistencia de las plagas a los pesticidas; y la dificultad de acceso a los sistemas de información gestionados por el gobierno. Cabe destacarse, sin embargo, que estas cuestiones no formaron parte del alcance de la presente auditoría, y podrán ser objeto de trabajos futuros del TCU.

Exenciones tributarias a los pesticidas

173. La gobernanza de las exenciones tributarias en general fue evaluada con profundidad en 2013 por la Secretaría de Macro Evaluación Gubernamental (Semag) del TCU, que señaló diversas deficiencias en el proceso de concesión y evaluación de las renunciaciones tributarias en Brasil (TC 018.259 / 2013-8). La sentencia 1.205 / 2014-Plenaria, derivada de aquel trabajo, determinó que las unidades técnicas del Tribunal incluyesen en su planificación, fiscalizaciones de políticas públicas basadas en renunciaciones tributarias (ítem 9.6.2). Por lo tanto, la presente auditoría, al utilizar el trabajo conducido por Semag como fuente de información, toma en consideración el ítem de la referida sentencia en relación a las exenciones tributarias concedidas a pesticidas.

174. En esta auditoría se constató que el gobierno brasileño concede diversas exenciones tributarias a la importación, a la producción ya la comercialización de pesticidas. En el ámbito de este informe, el término **exención tributaria** se utiliza en sentido amplio, que consiste en incentivos fiscales que implican la reducción de la carga tributaria a determinadas actividades económicas, abarcando tanto los gastos tributarios como otras medidas exonerativas.

175. Para los pesticidas fueron identificadas exenciones en los tributos indicados en la Tabla 3:

Tabla 3 - Normas que prevén exenciones tributarias para pesticidas en Brasil

Tributo	Normativa	Descripción
Impuesto a la importación (II)	Ley 8.032 / 1990, artículo 2º, inciso II, línea "h"	Dispone sobre la exención o reducción de impuestos a la importación, y da otras providencias.
	Decreto 6.759 / 2009, artículo 136, inciso II, línea "h", artículos 172,173,201, inciso VI	Reglamenta la administración de las actividades aduaneras, fiscalización, el control y la tributación de las operaciones del comercio exterior.
	Resolución Camex 125/2016, Anexos I y II	Modifica la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y establece las alícuotas del impuesto de importación que componen el Arancel Externo Común (AEC) y la Lista de Excepciones al AEC.
Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI)	Ley 8.032 / 1990, artículo 2º, inciso II, línea "h"	Dispone sobre la exención o reducción de impuestos de importación, y da otras providencias.
	Decreto 8.950 / 2016, Anexo	Aprueba la Tabla de Incidencia del Impuesto sobre Productos Industrializados (TIPI).
	Ley 10.925 / 2004, artículo 1, inciso II	Reduce las alícuotas del PIS / Pasep y de Cofins incidentes en la importación y en la comercialización

<p>Contribución para la financiación de la Seguridad Social (Cofins) y contribución para el Programa de Integración Social y el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS / Pasep)</p>	<p>Decreto 5.630 / 2005, artículo 1º, inciso II</p>	<p>del mercado interno de fertilizantes y agroquímicos y de otras providencias. Se refiere a la reducción a cero de las alícuotas de la Contribución para el PIS / Pasep y de la Cofins que inciden en la importación y comercialización en el mercado interno de abonos, fertilizantes, agroquímicos y otros productos.</p>
<p>Impuesto sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías (ICMS)</p>	<p>Convenio n ° 100/97 del Consejo Nacional de Política de Hacienda (Confaz)</p>	<p>Reduce el 60% de la base de cálculo del ICMS en l salidas interestatal de pesticidas</p>

Fuente: elaborado por el equipo de auditoría.

176. Es necesario hacer algunas aclaraciones en relación a estos impuestos. La exención tributaria del ICMS **no** forma parte del objetivo de esta auditoría, ya que se trata de un impuesto recaudado por los estados. A su vez, los impuestos federales analizados tienen particularidades, que necesitan ser consideradas.

177. En primer lugar, hay que hacer una distinción entre el concepto de **exención tributaria**, utilizado en este informe, y el de **gasto tributario**, adoptado por la Secretaría de la *Receita Federal* de Brasil (RFB). El gasto tributario constituye una especie del género de las exenciones tributarias y tiene el siguiente concepto:

Los gastos tributarios son gastos indirectos del gobierno realizados por intermedio del sistema tributario, que buscan atender objetivos económicos y sociales y constituyen una excepción al sistema tributario de referencia, reduciendo la recaudación potencial y, consecuentemente, aumentando la disponibilidad económica del contribuyente (RFB , 2017).

178. Es decir, en algunas situaciones específicas, en las que normalmente se debería tributar, son seleccionadas por el legislador para ser excluidas del sistema tributario de referencia y, así, exoneradas del tributo que incide sobre ellas. Esto genera una reducción en la recaudación tributaria y un aumento en la disponibilidad económica de los contribuyentes, que se corresponde con el gasto indirecto del Estado en el incentivo a la actividad o a la persona exonerada, a fin de atender determinados objetivos sociales y económicos. La adopción de esta medida exonerativa (gasto tributario) puede derivarse de una compensación en caso de que el Estado no preste adecuadamente los servicios que son de su responsabilidad a la población, o también para incentivar determinado sector económico o determinada región.

179. La *Receita Federal* publica anualmente un informe que se denomina Demostrativo de Gastos Tributarios (DGT), en el que se presentan las estimativas de las renunciaciones de ingresos de la Unión, con el objetivo de estimar la pérdida de recaudación derivada de la concesión de beneficios tributarios, para ayudar a tomar decisiones en relación a la asignación de recursos públicos en el proceso presupuestario (CF / 88, artículo 165, § 6º).

180. Sin embargo, este presupuesto no incluye todas las exenciones tributarias federales existentes, pues no todas se encuadran en el concepto de gastos tributarios. Este concepto no abarca las exenciones del II y del IPI para pesticidas, que no integran el DGT. Estas exenciones formarán parte de la propia estructura de estos tributos, a raíz de su carácter extrafiscal y selectivo, de acuerdos comerciales vigentes y de medidas de defensa comercial. Según la RFB:

8. El gasto tributario es una especie de exención que consiste en una desviación del sistema de referencia del tributo. En el caso del II, la tributación referencial considera el carácter extrafiscal del tributo y, por lo tanto, admite alícuotas diferenciadas para cada tipo de tributo, acuerdos comerciales vigentes además de otras medidas de defensa comercial. Por lo tanto, los gastos

tributarios relativos al II están asociados a incentivos de carácter personal por medio de los cuales la regla de favorecimiento está vinculada a una característica de la persona y no de un producto.

9. Los gastos del IPI poseen una tributación de referencia similar a la del Impuesto de Importación pero en razón del carácter selectivo de este tributo, las reducciones de alícuotas y exenciones de carácter general no se consideran gastos tributarios.

181. De esta manera, la RFB no realiza el cálculo del impacto de las exenciones II y del IPI para pesticidas.

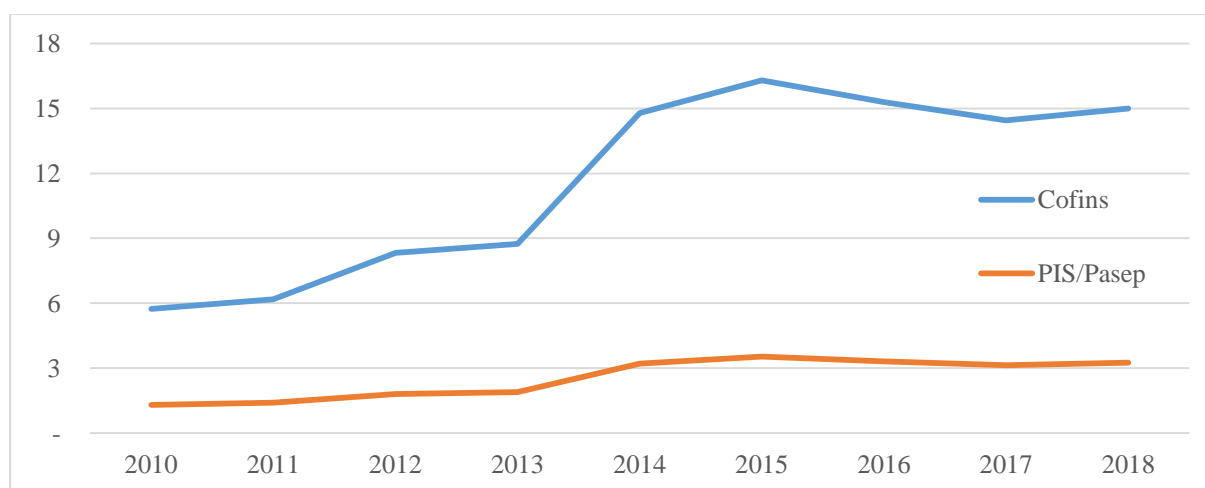
182. A su vez, la exención de Cofins y la contribución al PIS / Pasep se consideran como gasto tributario, ya que hay una excepción al sistema tributario de referencia de esas contribuciones, cuya alícuota es reducida para lograr un objetivo socioeconómico específico: exonerar la canasta básica. El gasto tributario corresponde al valor que sería recaudado si se aplicara la alícuota normal de esas contribuciones.

183. Los datos se presentan en el DGT de forma agregada, sin distinguir lo que se refiere a pesticidas de lo que se refiere a los otros ítems que componen este gasto tributario ("Agricultura y Agroindustria – Exoneración de la canasta Básica"). Este gasto cubre los siguientes elementos:

Reducción a cero de las alícuotas del PIS y COFINS sobre la importación o venta en el mercado interno de: abonos, fertilizantes y sus materias primas; **agroquímicos**; semillas y plántines; correctores de suelo; frijoles, arroz, harina de mandioca y batata; inoculantes; vacuna veterinaria; maíz; pollitos de 1 (un) día; leche, bebidas lácteas; quesos; suero de leche; harina de trigo; trigo; pan; hortalizas, frutas y huevos; semillas y embriones; acetona; pastas alimenticias; carne bovina, porcina, ovina, caprina, aves, pescado; café; azúcar; aceite de soja; manteca; margarina; jabón; pasta de dientes; hilo dental; papel higiénico. Crédito presumido para la industria del agro en la compra de insumos del productor como persona física y cooperativas, productor como persona jurídica. (RFB, 2018, el subrayado es nuestro)

184. El mencionado gasto tributario tuvo las siguientes proyecciones en el DGT de 2018: R\$ 14,991 mil millones de la renuncia de la Cofins y R\$ 3,251 mil millones de renuncia de la contribución al PIS / Pasep. Las proyecciones de estas exenciones han aumentado en los últimos años, de acuerdo a como lo presentado en el Gráfico 2:

Gráfico 2 - Evolución de las proyecciones de gastos tributarios para la exención de la Canasta Básica (expresados en mil millones de reales)



Fuente: DGT de 2010-2018, publicado en el sitio de la *Receita Federal de Brasil*.

185. Estos valores se refieren a todos los productos incluidos en el ítem "Exoneración de la Canasta Básica", entre los que se incluyen los pesticidas (agroquímicos). La desagregación de estos valores no está disponible en dicha publicación, por lo que se solicita a la RFB el importe de recursos exentos para los pesticidas. La RFB estimó los valores de la renuncia de ingreso relativos a la alícuota

cero de la contribución para el PIS / Pasep y de la Cofins para los pesticidas, en el período de 2010 a 2017, conforme consta en la Tabla 4:

Tabla 4 - Valores estimados de la renuncia de ingreso relativa a la alícuota cero de PIS / Pasep y Cofins para pesticidas, en el período de 2010 a 2017.

Año	Valor de la renuncia de Cofins e PIS / Pasep para pesticidas <i>En R\$ millones</i>	Variación porcentual anual	Porcentual de la exención de pesticidas en relación a la estimación de la exención de la canasta básica en el DGT <i>Solamente Cofins y PIS/Pasep</i>
2010	588,46	-	8,4%
2011	607,87	+3,3%	8,0%
2012	905,95	+49,0%	8,9%
2013	1.225,80	+35,3%	11,5%
2014	1.302,92	+6,3%	7,2%
2015	1.365,92	+4,8%	6,9%
2016	1.440,76	+5,5%	7,7%
2017	1.536,22	+6,6%	8,7%
Total	8.973,90	-	8,2%

Fuente: RFB.

186. De esta manera, en el período de 2010 a 2017, se estima que se renunció a casi 9 mil millones de reales a raíz de la alícuota cero de estas contribuciones (Cofins y PIS / Pasep), con el objetivo de reducir los costos de los pesticidas de uso agrícola y, así, exonerar la canasta básica. En ese período, **el promedio anual de la exención para pesticidas fue superior a mil millones de reales**, lo que representa alrededor del 8% del total de la renuncia de ingresos de estas contribuciones relativas a la exención de la canasta básica.

187. Aunque estos datos son útiles para tener una noción sobre el tamaño del volumen de recursos exonerados, es necesario destacar que son incompletos por tres motivos. En primer lugar, se trata de estimativas calculadas a partir de la información que está disponible actualmente. En segundo lugar, los datos no contemplan el II ni el IPI, pues las exenciones de esos dos impuestos no se consideran como gasto tributario. Por último, el cálculo no abarca tampoco la reducción de la base de cálculo del ICMS, por ser un tributo que corresponde a los estados. De este modo, es posible deducir que la exención tributaria a pesticidas en Brasil es superior a mil millones de reales por año.

188. A pesar de tener esta dimensión, estas exenciones no son seguidas ni evaluadas por el Gobierno Federal debido a las debilidades de gobernanza identificadas en el hallazgo 3 de este informe. Además, estos incentivos fiscales se conceden a los pesticidas independientemente de su grado de toxicidad y su evaluación de riesgo ambiental, como se expondrá más adelante en el hallazgo 4.

189. A continuación, se presenta la estructura de los tributos cuyas exenciones integran el propósito de esta auditoría.

Estructura de los tributos exonerados

Impuesto a la importación (II)

190. El impuesto a la importación es un tributo extrafiscal que le compete a la Unión (CF / 88, artículo 153, inciso I), es relevante para la definición de la política cambiaria y del comercio exterior brasileño, con impacto en la balanza comercial, en la protección de la industria nacional y en el

abastecimiento del mercado interno. El hecho generador es la entrada de productos extranjeros al territorio nacional (CTN, artículo 19).

191. La tributación de la importación asume un papel importante cuando el país integra un bloque económico. El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue constituido en 1991 como una zona de libre comercio entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de que estos países no establecieran tributos o restricciones a las importaciones recíprocas. A partir de 1995, el bloque dio un importante paso hacia la constitución de una unión aduanera, con la aprobación del Arancel Externo Común (AEC), por medio del cual los países miembros pasaron a aplicar la misma alícuota de impuesto de importación a los productos provenientes de países fuera del Mercosur.

192. Esta unión aduanera es llamada imperfecta, porque permite mecanismos de excepciones puntuales al AEC, como, por ejemplo, en la importación de bienes de capital, de informática y de telecomunicaciones y en el caso de desabastecimiento del mercado interno. El bloque permite que los países establezcan una Lista de Excepciones al AEC (Letec), con el fin de fijar alícuotas diferenciadas que respeten las respectivas particularidades socioeconómicas y que protejan el mercado interno de cada uno.

193. De acuerdo a lo que fue decidido por el Consejo del Mercado Común (CMC), Brasil puede definir, hasta el 2021, una lista nacional de excepciones al AEC de hasta cien códigos (Decisiones CMC 58/2010 y 26/2015). Estas excepciones temporales pueden contemplar alícuotas inferiores o superiores a las definidas en el AEC, siempre y cuando no sobrepasen las alícuotas definidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC). A cada seis meses, Brasil puede revisar hasta un quinto (20%) de los códigos estipulados en su lista nacional de excepciones.

194. En la estructura del Poder Ejecutivo Federal, la Cámara de Comercio Exterior (Camex) es el órgano competente para fijar las alícuotas del impuesto a la importación y es el responsable de la gestión de Letec (Decreto 4.732 / 2003, artículo 2º, inciso XIV). Camex es un órgano colegiado, que integra la Presidencia de la República y delibera por medio de resoluciones (Ley 13.502 / 2017, artículo 2º, § 1º, inciso VII). El Consejo de Ministros es el órgano de deliberación superior y final de la cámara, está integrado por ocho Ministros del Estado. A su vez, el núcleo ejecutivo de la cámara es el Comité Ejecutivo de Gestión (Gecex). La conformación de estos dos órganos colegiados se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 1 - Conformación de los órganos de la Camex

Órgano de origen	Consejo de Ministros	Comité Ejecutivo de Gestión (Gecex)
Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (CC / PR)	Ministro Jefe (preside el Consejo)	Secretario Ejecutivo
Secretaría General de la Presidencia de la República (SG / PR)	Ministro Jefe	Secretario Especial de Asuntos Estratégicos
Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC)	Ministro	Ministro (preside el Gecex)
Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP)	Ministro	Secretario Ejecutivo
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	Ministro	Secretario General
Ministerio de Hacienda (MF)	Ministro	Secretario Ejecutivo
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA)	Ministro	Secretario Ejecutivo
Ministerio de Transportes, Puertos y Aviación Civil (MTPA)	Ministro	Secretario Ejecutivo
Cámara de Comercio Exterior (Camex)	-	Secretario-Ejecutivo (sin derecho a voto)

Fuente: Decreto 4.732 / 2003.

195. Estos órganos debaten las propuestas presentadas por grupos técnicos intragubernamentales de la Camex, que producen estudios y tramitan las solicitudes de modificación de la alícuota del impuesto a la importación. Uno de estos grupos es el Grupo Técnico sobre Cambios Temporales del Arancel Externo Común (GTAT-TEC), establecido en 2012, compuesto por representantes de los ministerios que integran el consejo, con la atribución de manifestarse sobre los pleitos de inclusión, mantenimiento y exclusión de productos en Letec. En el proceso de análisis de los pleitos, los órganos de Camex pueden solicitar notas técnicas de ministerios, órganos y entidades públicas que no tengan representación en el consejo de ministros o en el grupo ejecutivo, a fin de obtener más información sobre el mercado en el que se inserta el producto del que trata el pleito.

196. De este modo, las modificaciones a la alícuota del impuesto a la importación se realizan por un acto de la Camex, sin necesidad de ser aprobado por ley por el Congreso Nacional (CF / 88, artículo 153, § 1º, STF, Plenaria, RE-RG 570.680 , DJe 4/12/2009). Además, las alteraciones de la alícuota del II no se someten a la normativa del artículo de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), la Ley Complementaria 101/2000, que exige la estimativa del impacto presupuestario-financiero trienal y el demostrativo de la previsión de la exención en el proyecto de ley presupuestaria o medida de compensación por medio del aumento de otro tributo (LRF, artículo 14, § 3º).

197. La estructura arancelaria aprobada por el Mercosur contempla alícuotas crecientes de dos puntos porcentuales (2%), de acuerdo con el grado de elaboración del producto a lo largo de su cadena productiva; es decir, cuanto mayor el valor agregado del producto, mayor es la alícuota del impuesto. De esta forma, las materias primas son gravadas por alícuotas que varían de cero a doce por ciento (0-12%); a los bienes de capital se aplican alícuotas entre doce y dieciséis por ciento (12-16%); y los bienes de consumo inciden alícuotas de dieciocho a veinte por ciento (18-20%).

198. La estandarización de la clasificación de los productos negociados en el mercado internacional se realiza por medio de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), creada en 1995 sobre la base del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), que es un método de clasificación de mercancías utilizado internacionalmente.

199. La NCM tiene por objeto facilitar la identificación de los productos, además sirve como parámetro en la incidencia de tributos. El importador deberá indicar, en el formulario de licencia de importación, el código NCM de los productos que desea importar. De igual manera, las alícuotas del II, del IPI, de la Cofins y de la contribución al PIS / Pasep se indican en la legislación sobre la base del código NCM de los productos.

200. El código NCM se compone de ocho dígitos que identifican el capítulo, la partida, la subpartida, ítem y sub-ítem, según la estructura que se muestra en la Figura 8:

Figura 8 – Estructura del código NCM



Fuente: adaptado de Pelaez, et al., 2012.

201. Los seis primeros dígitos del código proceden del SA, y los dos últimos identifican especificaciones propias del Mercosur. Por ejemplo, el capítulo 38 de dicha nomenclatura se refiere a los diversos productos de las industrias químicas. Dentro de este capítulo, la partida 3808 identifica los siguientes productos:

Insecticidas, raticidas y demás antirroedores, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores de crecimiento para plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o en envases para la venta al por menor o como preparaciones o artículos tales como cintas, mechas y velas azufradas y papel mata moscas. (Decreto 8.950 / 2016, Anexo)

202. En el marco de la presente auditoría, se consideran pesticidas todos los productos enumerados en la partida 3808 de la NCM, excepto los desinfectantes.

203. Las alícuotas del impuesto sobre importación de los pesticidas para los países del Mercosur varían entre 8 y 14%, conforme a la tabla del Arancel Externo Común (Resolución Camex 125/2016, Anexo I). Sin embargo, la lista brasileña de excepciones al AEC (Letec) reduce a cero la alícuota de diversos pesticidas (Anexo II de la mencionada resolución), como se observa en la Tabla 5:

Tabla 5 - Alícuotas del II para pesticidas

NCM	Descripción	AEC	Letec Brasileño
3808.91.91	Insecticidas a base de acefato o de <i>Bacillus thuringiensis</i>	14%	
	Ex 001 - A base de <i>Bacillus thuringiensis</i> , var. <i>Kustaki</i>		0%
	Ex 002 - A base de <i>Bacillus thuringiensis</i> , var. <i>Aizawai</i>		0%
	Ex 003 - A base de <i>Bacillus thuringiensis</i> , var. <i>Israelensis</i>		0%
3808.91.99	Otros insecticidas	8%	0%
3808.92.99	Otros fungicidas	8%	0%
3808.93.29	Otros herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores de crecimiento para plantas	8%	0%

Fuente: elaborado por el equipo de auditoría, sobre la base de los Anexos I y II de la Resolución Camex 125/2016.

204. Por lo tanto, la alícuota del impuesto a la importación brasileña es cero para diversos pesticidas clasificados en la NCM según los códigos 3808.91.91, 3808.91.99, 3808.92.99 y 3808.93.29.

205. Cabe señalar, por último, que los beneficiarios de la exención del II no están obligados a ofrecer ninguna contraprestación al Estado para gozar del beneficio, siendo suficiente solamente declarar, en la licencia de importación, que el producto importado se inserta en el código de Letec.

Impuesto sobre productos industrializados (IPI)

206. El impuesto sobre productos industrializados es un tributo extrafiscal de competencia de la Unión (CF / 88, artículo 153, inciso IV), que se refiere al agregado de valor en la cadena de industrialización, a través de los procesos de transformación, beneficio, montaje, acondicionamiento, renovación o reacondicionamiento (Decreto 7.212 / 2010, artículo 4). Es un tributo selectivo, en función de la esencialidad del producto, y no acumulativo, se compensa el valor debido en cada operación con el montante cobrado anteriormente (CF / 88, artículo 153, § 3º, incisos I y II). Sus hechos generadores principales son el despacho aduanero de productos industrializados extranjeros y la salida de productos nacionales de los establecimientos con sede en el país (CTN, artículo 46).

207. El Poder Ejecutivo tiene autorización constitucional y legal para alterar las alícuotas del IPI, sin necesidad de la aprobación de ley en el Congreso Nacional (CF / 88, artículo 153, § 1º, Decreto-Ley 1.199 / 1971, artículo 4º). Además, la LRF exime la alteración de la alícuota del IPI de la estimativa del impacto presupuestario-financiero trienal, del demostrativo de la previsión de la exención en el proyecto de ley presupuestaria y de la implementación de la medida de compensación por medio del aumento de ingresos (LRF, artículo 14, § 3º).

208. Actualmente, las alícuotas del impuesto se definen en la Tabla de Incidencia del IPI (TIPI), aprobada por el Decreto 8.950 / 2016, con las modificaciones posteriores. En el caso de los pesticidas considerados en el ámbito de esta auditoría, la alícuota del IPI es 0% (códigos NCM comprendidos en la partida 38.08, excepto los desinfectantes, que se encuentran en la subpartida 3808.94).

209. Al igual que en el caso del II, los beneficiarios de la exención del IPI no están obligados ofrecer ninguna contraprestación para gozar del incentivo fiscal, siendo suficiente solamente demostrar que el producto de su operación se encuadra en la clasificación prevista en la TIPI.

Las Contribuciones (Cofins y PIS / Pasep)

210. La Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins) es un tributo federal vinculado, cuya recaudación se destina a financiar la seguridad social (CF / 88, artículo 195, inciso I, Ley Complementaria 70/1991). La Cofins incide sobre la facturación mensual de las personas jurídicas del derecho privado, y su recaudación constituye el presupuesto de la seguridad social, los gastos estatales se destinan a las actividades de las áreas de salud, previsión y asistencia social.

211. La contribución para el Programa de Integración Social (PIS) y para el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (Pasep) se destinan al programa del seguro de desempleo y abono salarial (CF / 88, artículo 239, Leyes Complementarias 7/1970 y 8/1970). El PIS está destinado a los empleados de empresas privadas y el Pasep, a los funcionarios públicos. Esta contribución incide en la facturación, la importación y la planilla de sueldos de las personas jurídicas del Derecho privado.

212. La ley 10.925/2004, regulada por el Decreto 5.630/2005, redujo a cero las alícuotas de la Cofins y de la contribución para el PIS / Pasep que inciden en la importación y en la comercialización en el mercado interno de fertilizantes y agroquímicos.

213. La exención que deriva de esta alteración de la alícuota genera una renuncia de ingreso. Por lo tanto, existe una incidencia del artículo 14 de la LRF, que exige una estimativa de impacto presupuestario-financiero trienal, además del demostrativo de que la renuncia fue considerada en el proyecto de ley presupuestaria o como una medida de compensación de la renuncia, por medio del aumento de la recaudación.

214. Por último, es importante destacar que esta renuncia no presupone ningún requisito o condición por parte de sus beneficiarios.

Resultados de la auditoría - Meta 2.4

Hallazgo 3: Ausencia de seguimiento y de evaluación de las exenciones tributarias federales relativas a la importación, producción y comercialización de pesticidas.

215. El Gobierno Federal no sigue ni evalúa las exenciones tributarias del Impuesto sobre la Importación (II), del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), de la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins), de la contribución al Programa de Integración Social y ni para el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS / Pasep), que inciden sobre las actividades de importación, producción y comercialización de pesticidas. Los pocos datos que están disponibles en la administración pública no están integrados y, cuando son divulgados, se presentan de forma agregada, lo que dificulta su análisis en profundidad. Como consecuencia de esto, la exención tributaria concedida al sector de pesticidas, superior a mil millones de reales anuales, no posee ninguna gestión gubernamental.

216. Según el Referencial para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas (TCU, 2014), las políticas públicas deben poseer rutinas de seguimiento de sus acciones, a fin de que los resultados

puedan ser medidos y utilizados en el perfeccionamiento de la propia política. El seguimiento constante y la evaluación periódica de los resultados son requisitos de la constatación del logro de los objetivos y el perfeccionamiento del desempeño gubernamental. Para ello, se señalan como buenas prácticas: la disponibilidad suficiente de datos confiables y relevantes para que sustenten a los informes de desempeño de la política; la identificación de los principales agentes responsables del suministro y utilización de datos e información; el desarrollo de mecanismos para monitorear, evaluar e informar los resultados de los esfuerzos cooperativos (TCU, 2014).

217. Las exenciones tributarias, sean gastos tributarios o no, son incentivos estatales al desarrollo de determinadas actividades económicas. De este modo, la producción de conocimiento sobre los resultados de las exenciones es imprescindible para retroalimentar el proceso de toma de decisiones gubernamental acerca del mantenimiento, renovación, alteración o extinción de esos incentivos tributarios.

218. El TCU, en el TC 018.259 / 2013-8, constató diversas debilidades de gobernanza en lo que se refiere a la concesión de renuncias tributarias en general en Brasil. En aquel trabajo, el TCU le exigió al Gobierno Federal la adopción de acciones en el sentido de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de los beneficios tributarios (Sentencia 1.205 / 2014-Plenaria, ítems 9.2.1 y 9.2.2).

219. La importancia de producir información evaluativa sobre las exenciones tributarias también ha sido expresamente reconocida en el ordenamiento jurídico brasileño, en diversos momentos.

220. En el acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) de la Constitución Federal de 1988, se determinó la re evaluación de todas las exenciones tributarias concedidas hasta el 5/10/1988, revocándose automáticamente todas aquellas que no fueran confirmadas en un plazo de dos años de aquella fecha, es decir, hasta el 5/10/1990 (artículo 41).

221. La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), Ley Complementaria 101/2000, impone que sea estimado el impacto presupuestario-financiero trienal de toda concesión o ampliación de incentivo o beneficio tributario del que se derive la renuncia de ingresos (LRF, artículo 14). Además, es necesario que la renuncia sea considerada en la estimativa de ingresos de la ley presupuestaria anual, o que se establezca una medida de compensación por medio del aumento de ingresos, mediante la alteración de la alícuota, de la base de cálculo o la creación de un tributo.

222. En el ámbito infralegal, se exige que los borradores de normativos que generen una renuncia de ingresos contengan evaluaciones sobre el impacto de la medida al Medio Ambiente y a otras políticas públicas y también en cuanto a la interacción o la superposición (Decreto 9.191 / 2017, artículo 32, inciso VI). Además, se estableció como directriz de gobernanza pública en la administración pública federal la medición, siempre que sea posible, de los costos y beneficios de las propuestas de concesión de incentivos fiscales (Decreto 9.203 / 2017, artículo 4, inciso VII).

223. Además, un criterio internacional específico para los pesticidas puede encontrarse en una publicación conjunta de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización Mundial de la Alimentación y la Agricultura (FAO). El Código Internacional de Conducta para la Gestión de Plaguicidas recomienda que los gobiernos recopilen y registren datos sobre las importaciones, exportaciones, fabricación, formulación, calidad y cantidad de pesticidas, así como de su utilización (ítem 6.1.11 de dicho código). El objetivo de este seguimiento es el de evaluar los posibles efectos de estas sustancias en la salud humana y animal y en el Medio Ambiente, además del de acompañar las tendencias del uso de pesticidas.

224. De este modo, se verifica que la literatura sobre gobernanza pública, documentos internacionales y la propia legislación brasileña reconocen la importancia de que el gobierno ejecute rutinas de seguimiento y evaluación de los incentivos fiscales.

225. Sin embargo, el Gobierno Federal Brasileño no posee rutinas ni metodología de seguimiento y de evaluación de las exenciones tributarias del II, del IPI, de la Cofins y de las contribuciones al PIS / Pasep en lo que se refiere a pesticidas. No hay objetivos, metas o indicadores para medir la eficiencia, eficacia o efectividad de esas medidas, de manera que no se produce información evaluativa que retroalimente el proceso de toma de decisiones sobre el mantenimiento, renovación, alteración o extinción de cada incentivo tributario.

226. Uno de los factores que causan esa situación es la ausencia de una definición de órgano gestor para las exenciones tributarias que están en tela de juicio. Esta debilidad en la gobernanza sucede en los beneficios tributarios en general, de acuerdo a lo que fue verificado por el TCU, el cual recomendó al Gobierno Federal que verifique la conveniencia de atribuir a algún órgano del Poder Ejecutivo el papel de supervisión de los beneficios tributarios sin un órgano gestor identificado (TC 018.259 / 2013-8, Sentencia 1.205 / 2014-Plenaria, ítem 9.2.1).

227. Se verificó que la legislación que establece las exenciones tributarias para pesticidas no dispone nada sobre el seguimiento y la evaluación de estas medidas (Ley 8.032 / 1990, Resolución Camex 125/2016, Decreto 8.950 / 2016, Ley 10.925 / 2004). Además, no hay ni siquiera una definición informal de qué órgano o entidad de la administración pública tendría el deber de recoger datos referentes a estas exenciones, con el fin de producir información evaluativa de sus resultados.

228. Los cuestionamientos del equipo de auditoría se dirigieron a los órganos que actúan en la política tributaria (MF, RFB), en el registro y en la fiscalización de pesticidas (MAPA, Ibama, Anvisa), en la planificación presupuestaria (MP), en la supervisión ministerial (Oficina Ejecutiva) y en la política de comercio exterior (MDIC, Camex). El análisis de las respuestas obtenidas permite concluir que ninguno de los órganos y entidades escuchados acompaña o evalúa las exenciones tributarias para pesticidas, por no considerarse competente para ello.

229. Las competencias que más se aproximan al seguimiento y la evaluación de las exenciones tributarias son las de la Secretaría de la *Receita Federal* de Brasil (RFB), previstas en los incisos VII y XI del artículo 25 del Anexo I del Decreto 9.003 / 2017 (Reglamento del MF):

Artículo 25. A la Secretaría de la *Receita Federal* de Brasil le compete: (...)

VII - **acompañar** la ejecución de las políticas tributaria y aduanera y **estudiar sus efectos** sociales y económicos; (...)

XI - **estimar y cuantificar** la renuncia de ingresos administrados y **evaluar los efectos** de las reducciones de alícuotas, de las exenciones tributarias y de los incentivos o estímulos fiscales, excepto la competencia de otros órganos que también traten sobre el tema; (...).

230. Así, es posible interpretar que le corresponde a la RFB realizar estudios sobre los efectos sociales y económicos de la política de exención de pesticidas, y evaluar los efectos de estos incentivos fiscales. Sin embargo, la RFB entiende que sus competencias y atribuciones reglamentarias "no contemplan acciones de seguimiento, evaluación cualitativa y evaluación de resultados de las políticas públicas financiadas con recursos tributarios". La competencia del órgano iría solamente hasta la elaboración y publicación de los demostrativos de los efectos tributarios de esas medidas.

231. Esta opinión fue corroborada por la respuesta del Ministerio de Hacienda, según el cual la responsabilidad por la evaluación de los impactos de estos incentivos sería del ministerio **sectorial**, que propone la adopción de la exención tributaria. El ministerio informó además que no identificó evaluaciones *ex ante* o *ex post* de su autoría sobre la relevancia y los impactos financieros o presupuestarios de las exenciones del II y del IPI para pesticidas, tampoco estudios previos o posteriores a la adopción de la alícuota cero de la Cofins y de la contribución al PIS / Pasep sobre pesticidas. Por último, el ministerio sostuvo que le correspondería a un decreto presidencial la definición de un órgano gestor de las políticas financiadas por el gasto tributario o beneficio financiero y crediticio.

232. Sin embargo, los órganos sectoriales no realizan este seguimiento. El Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) aclararon que no tienen competencia para monitorear, controlar o evaluar los resultados de las exenciones tributarias de los pesticidas. Además, el Ibama señaló que tiene interés en conocer los efectos de estas exenciones, por ser medidas con un potencial de interferencia en la producción, importación, comercialización y consumo de pesticidas.

233. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) respondió sólo a los cuestionamientos referentes al proceso de fiscalización de la importación, producción y comercialización de pesticidas, incluyendo los respectivos datos. La unidad que respondió no se manifestó sobre las exenciones tributarias por no ser competente para ello.

234. La Oficina Ejecutiva informó que no tiene competencia jurídica ni experiencia para proponer actos que resulten en exención, tampoco para acompañar y evaluar cualquier tipo de exención tributaria. Su competencia para evaluar y monitorear la acción gubernamental y la gestión de los órganos y entidades de la administración pública federal se ejerce sólo en relación a los programas y proyectos considerados prioritarios por la Presidencia de la República (Decreto 8.889 / 2017, Anexo I, artículo 8º, inciso II).

235. El Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP) argumentó que no tiene competencia para acompañar y evaluar las renuncias tributarias, en los términos del Decreto 9.035 / 2017. Mencionó el Sistema de Contabilidad Federal, cuyas finalidades incluyen la evidencia de renuncia de ingresos de órganos y entidades federales (Ley 10.0/2001, artículo 15, inciso VII). En este sistema, según el MP, cabría a la RFB acompañar y evaluar los efectos de las renuncias, y a la Secretaría del Tesoro Nacional registrarlas de manera contable.

236. El Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (MDIC) registró que no tiene acceso a la información referente a la exención del impuesto a la importación, y que no es competente para monitorear, controlar y evaluar este incentivo fiscal.

237. Finalmente, la Cámara de Comercio Exterior (Camex) brindó información sobre su desempeño de un modo general. En lo que se refiere a los cuestionamientos del TCU, se limitó a registrar que no están disponibles los datos referentes a los pesticidas exonerados por el impuesto a la importación porque los respectivos pleitos son antiguos.

238. En conclusión, no hay una definición formal o informal del órgano o entidad federal responsable de la realización del seguimiento y de la evaluación de las exenciones tributarias concedidas a pesticidas en Brasil. Esto confirma la verificación del TCU en el informe sobre la gobernanza de las renuncias de ingresos (TC 018.259 / 2013-8, Sentencia 1.205 / 2014-Plenaria).

239. Otra cuestión relevante es la ausencia de previsión legal de un plazo de vigencia de las exenciones tributarias concedidas a pesticidas. La inexistencia de un marco temporal para el fin del beneficio trae como resultado que nunca sea evaluado por el gobierno, pasa a integrar la propia estructura del tributo y se incorpora al patrimonio jurídico del contribuyente como un derecho. A su vez, en los casos en los que la exención tributaria se concede con un plazo de validez, se desarrolla un proceso de re evaluación periódica de la medida, ya que su prórroga exige una manifestación inequívoca de la voluntad estatal en este sentido.

240. En cuanto al plazo, el TCU recomendó a la Oficina Ejecutiva que, al analizar las propuestas de actos normativos instituidores de renuncias tributarias, verifique la previsión de plazo de vigencia, a fin de garantizar revisiones periódicas de los beneficios tributarios (TC 018.259 / 2013-8 Sentencia 1.205 / 2014-Plenaria, ítem 9.1.2).

241. En el caso de los pesticidas, el primer paso que el Poder Ejecutivo puede dar es definir un órgano gestor responsable por la supervisión de cada exención, así como una metodología de recolección de datos y de evaluación, con objetivos, metas y criterios. A partir de estas definiciones, será posible iniciar el desarrollo de un proceso de evaluaciones periódicas de estas exenciones

tributarias que permitan retroalimentar el proceso de toma de decisiones sobre su mantenimiento, renovación, alteración o extinción.

242. Por último, otro factor que contribuye al no seguimiento y la no evaluación de las exenciones tributarias es la falta de integración de los órganos públicos responsables de la intervención estatal sobre el mercado de pesticidas. Hay una fragmentación de los datos y de la información relativas al registro, a la importación, al contrabando, a la prescripción agronómica, a la fiscalización del uso, a la producción y a la tributación de pesticidas en Brasil, así como sobre el desarrollo de alternativas tecnológicas más sostenibles para el control de plagas agrícolas. Esto limita el desempeño de los organismos fiscalizadores e imposibilita la producción de información evaluativa sobre las exenciones tributarias de este mercado.

243. Es necesario aclarar que, actualmente, el Gobierno Federal dispone de algunos datos sobre el mercado de pesticidas. Sin embargo, existen varias debilidades relativas a la falta de cruzamiento de los datos existentes, a la falta de integración de las bases de datos, a la desagregación de los datos disponibles y a la ausencia de la incorporación de meta datos relevantes a los sistemas de información existentes.

244. Por ejemplo, las instituciones responsables del registro de pesticidas en Brasil (MAPA, Ibama y Anvisa) todavía no utilizan un sistema integrado de información. El Sistema de Información sobre pesticidas (SIA), previsto en el artículo 94 del Decreto 4.074/2002, aún no fue implementado, lo que dificulta obtener información precisa sobre los productos registrados. El TCU, en el seguimiento de la auditoría sobre el proceso de registro de pesticidas, determinó, nuevamente, la conclusión de este sistema (TC 010.084 / 2017-7, Sentencia 2.253 / 2017-Plenaria, TC 011.726 / 2013-0, Sentencia 2.303 / 2013- Plenaria).

245. Se verificó también que no existe integración de datos relativos a la producción nacional y a la importación de pesticidas.

246. El Sistema de pesticidas Fitosanitarios (Agrofit), mantenido por el MAPA, contiene las cantidades producidas, importadas y comercializadas de pesticidas en el país, clasificadas por ingrediente activo, entidad federativa o estado y semestre, basándose en la información presentada por las empresas productoras e importadoras (artículo 41 del Decreto 4.074 / 2002). Este sistema no asocia los productos al respectivo código NCM, lo que sería un metadato interesante en este sistema y permitiría el cruce con otras bases de datos gubernamentales que tratan de la importación de mercancías en el país.

247. Los datos de las cantidades importadas de pesticidas constan además de otras dos bases de datos gubernamentales: el Sistema de Información Gerencial del Tránsito Internacional de Productos e Insumos Agropecuarios (SIGVIG) y los informes publicados por el Ibama, se basan en la información proporcionada por las empresas productoras, importadoras, exportadoras y formuladoras de pesticidas (artículo 41 del Decreto 4.074 / 2002). Aunque los datos sean conceptualmente los mismos, se verificó que existe inconsistencia en la información, como la cantidad total de pesticidas importados entre los años 2015 y 2016, de manera que no fue posible un cruce de datos más detallado.

248. A su vez, el Sistema Integrado de Comercio Exterior (Siscomex), administrado por el MDIC, contiene datos sobre las licencias de importación de productos, con la indicación de los valores dispuestos por el código NCM. Sin embargo, los códigos NCM atribuidos a los pesticidas no permiten la identificación precisa de los productos. Además de esto, la plataforma que permite el acceso público a la parte de los datos del Siscomex es el Aliceweb, cuyo mecanismo de búsqueda permite obtener sólo la información de forma agregada por la NCM y por período.

249. Adicionalmente, los órganos y entidades ambientales y sanitarios (MMA, Ibama, MS, Anvisa) no participan en el proceso de análisis de los pleitos de la alteración de alícuota del impuesto

sobre la importación de pesticidas. Entre los órganos responsables del registro de los pesticidas, sólo el MAPA integra a los órganos colegiados deliberativos de la política brasileña de comercio exterior.

250. Sumado a esto, las estimativas de renuncia de ingresos producidos por la *Receita* Federal sobre la exención de la canasta básica se publican en el DGT de forma agregada, sin identificar el monto de la renuncia que se refiere a la exención de los pesticidas (agroquímicos). Estos datos no retroalimentan la producción de conocimiento sobre el mercado de pesticidas, lo que sería útil para la planificación de acciones de fiscalización de los órganos competentes (MAPA, Ibama y Anvisa).

251. El DGT tampoco se evalúa en profundidad en el proceso de planificación presupuestaria federal, de acuerdo a la información del MP, a pesar de ser un informe obligatorio para la apreciación del proyecto de ley presupuestaria (CF / 88, artículo 165, § 6º). De este modo, el proceso de asignación de los recursos presupuestarios no considera la posibilidad de revisión de las exenciones tributarias, que reducen el potencial de recaudación de ingresos del Estado.

252. Esta situación deriva de una cultura organizacional de aislamiento de las bases de datos de los órganos públicos. En el intento de solucionar este problema, el Decreto 8.789 / 2016 determinó el intercambio de bases de datos en la administración pública federal, excluyendo sólo los datos protegidos por secreto fiscal, bajo la administración de la RFB (artículo 1º, § 1º). Esta norma ayuda a desburocratizar el intercambio de datos, pero no soluciona la cuestión de la cultura organizacional mencionada.

253. Se verificó, además, que algunos datos e información importantes no existen en el Gobierno Federal. El Ministerio de Hacienda no localizó el estudio de impacto financiero-presupuestario de la renuncia de ingreso concedida por medio de la reducción a cero de la alícuota de Cofins y de la contribución al PIS / Pasep, ni siquiera evaluaciones sobre los efectos fiscales y socioeconómicos de esta exención. Tampoco se identificaron estudios de análisis previo o posterior a la concesión de las exenciones tributarias del II y del IPI para pesticidas.

254. En resumen, los pocos datos disponibles sobre las exenciones tributarias de pesticidas están dispersos en la administración pública, no están integrados con el objetivo de producir conocimiento sobre el mercado de pesticidas en Brasil y ni de permitir que la intervención del Estado en el sector sea más eficiente, eficaz y efectiva. El nivel de intercomunicación entre los procesos estatales de registro de pesticidas, de definición de la política de comercio exterior, de la estimativa de la exención tributaria y de planificación presupuestaria federal es bajo. Una forma posible de reducir este problema es la definición de un órgano gestor para las exenciones tributarias concedidas a los pesticidas, que utilice la información disponible y demandara datos a los órganos y entidades públicas, con el fin de llevar a cabo evaluaciones periódicas de la eficiencia, eficacia y efectividad de estas exenciones.

255. El principal efecto de la ausencia de seguimiento y evaluación de las exenciones tributarias en tela de juicio es la no medición del impacto de los incentivos tributarios concedidos a las actividades de importación, producción y comercialización de pesticidas. Es decir, no se evalúa si las exenciones tributarias generan los resultados que se proponen. Otro efecto inmediato es el desconocimiento, por parte del gobierno, del tamaño y las características del mercado de pesticidas, cuya regulación le corresponde al Estado en diversas etapas (registro, reevaluación, importación, producción, comercialización, uso, monitoreo y control de residuos, fiscalización del contrabando, entre otras). Como consecuencia, no existe una gestión gubernamental sobre las exenciones tributarias concedidas a los pesticidas, cuya estimación supera los mil millones de reales por año.

256. En base a lo expuesto, se propone recomendar a la Oficina Ejecutiva, junto a los demás órganos y entidades federales, integrantes del sistema de regulación del mercado de pesticidas en el país (MF, MAPA, MS, Anvisa, MMA e Ibama), que tomen providencias para atribuir a algún órgano o entidad del Poder Ejecutivo el papel de supervisión de las exenciones tratadas en este hallazgo, así como para crear mecanismos para su seguimiento y evaluación periódicos. Además, se propone recomendar a la Secretaría de la *Receita* Federal de Brasil que promueva la desagregación y la

difusión de los datos sobre la exención tributaria referente a pesticidas y demás ítems que componen el ítem "Exoneración de la canasta Básica" en el DGT.

257. Con la adopción de las medidas propuestas, se espera que el Gobierno Federal sea capaz de acompañar y evaluar las Exoneraciones tributarias concedidas a pesticidas, con transparencia e integración de los órganos participantes, de manera que retroalimente el proceso de toma de decisiones relativo al mantenimiento, renovación, alteración o extinción de estos incentivos tributarios.

Hallazgo 4: Concesión de exenciones tributarias a pesticidas sin distinción de alícuotas en cuanto al grado de toxicidad a la salud humana y a la evaluación de riesgo ambiental

258. Las Exoneraciones tributarias concedidas en Brasil a pesticidas, no dependen del grado de toxicidad y de la evaluación de riesgo ambiental de estos productos, beneficiando igualmente a los pesticidas muy o poco tóxicos, muy o poco peligrosos al Medio Ambiente. Esto puede desestimular el desarrollo de alternativas más sostenibles desde el punto de vista sanitario y ambiental.

259. De acuerdo con la Ley 7.802 / 1989, que dispone sobre el registro y la clasificación de pesticidas, sólo se podrá llevar a cabo la producción, manipulación, importación, exportación, comercialización y utilización de tales productos en el territorio nacional mediante registro previo en el órgano federal competente. Una parte de la información contenida en el registro es la descripción de la clasificación del grado de toxicidad a la salud humana y la evaluación de riesgo ambiental. De esta manera, se asignan clasificaciones individuales para cada pesticida en relación a los posibles impactos en la salud humana y al Medio Ambiente derivados de su uso.

260. La **toxicidad** puede entenderse como una medida del potencial tóxico de una sustancia. La evaluación del grado de toxicidad de un pesticida es realizada por medio de un estudio de datos biológicos, bioquímicos y toxicológicos de este producto, con el objetivo de conocer su reacción en animales de laboratorio (dosis letal) e deducir los riesgos a la salud humana (RUPPENTHAL, 2013)

261. Según el artículo 6º, inciso I, del Decreto 4.074 / 2002, le corresponde al Ministerio de Salud la clasificación toxicológica de los pesticidas. En el punto 1.4.1, se establece para Brasil la siguiente clasificación toxicológica de pesticidas:

Tabla 1 – Clasificación toxicológica de pesticidas

Clase	Descripción
I	Producto extremadamente tóxico
II	Producto altamente tóxico
III	Producto medianamente tóxico
IV	Producto poco tóxico

Fuente: *site* de Anvisa (www.anvisa.gov.br). Último Acceso el 12.2.2018.

262. **La evaluación de riesgo ambiental** de los pesticidas consiste en una evaluación de cuán peligrosos estos productos son para el Medio Ambiente. La clasificación en cuanto a la evaluación de riesgo ambiental se basa en los parámetros de bioacumulación, persistencia, movilidad y toxicidad a los organismos acuáticos, aves, abejas, mamíferos y organismos que existen en el suelo (IBAMA, 2018).

263. El artículo 7º, inciso II, del Decreto 4.074/2002, establece que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente la clasificación en cuanto a la evaluación de riesgo ambiental de los pesticidas. Por medio del Decreto 6.099 / 2007, artículo 1, inciso IX, fue delegada al Ibama la

competencia para realizar esa clasificación. La Ordenanza Normativa Ibama 84, del 15 de octubre de 1996, clasifica estos productos de acuerdo al siguiente cuadro:

Tabla 7 - Clasificación de la evaluación de riesgo ambiental de los pesticidas

Clase	Descripción
I	Producto altamente peligroso
II	Producto muy peligroso
III	Producto peligroso
IV	Producto poco peligroso

Fuente: *site* de Ibama (www.ibama.gov.br). Último acceso el: 12.2.2018.

264. Al considerar las características del producto, este no se clasifica en cuanto a su grado de toxicidad y / o su riesgo ambiental. Este es el caso de algunos agentes biológicos de control, insecticidas biológicos y agroquímicos a base de semioquímicos, que son trampas similares a las feromonas naturales.

265. En Brasil, hay registrados 1.850 pesticidas, según datos del Sistema de Pesticidas Fitosanitarios (Agrofit) proporcionados por el MAPA. El cuadro 2 presenta la cantidad de pesticidas registrados de acuerdo a su clasificación de toxicidad y de riesgo ambiental:

Cuadro 2 - Cantidad de pesticidas registrados de acuerdo a la clasificación toxicológica y de riesgo ambiental

	Clasificación de riesgo ambiental					Total	
	I	II	III	IV	N/C*		
Clasificación toxicológica	I	43 (2,3%)	396 (21,4%)	187 (10,2%)	9 (0,5%)	-	635 (34,3%)
	II	14 (0,8%)	158 (8,5%)	86 (4,6%)	15 (0,8%)	-	273 (14,8%)
	III	13 (0,7%)	266 (14,4%)	302 (16,3%)	43 (2,3%)	-	624 (33,7%)
	IV	1 (0,1%)	39 (2,1%)	117 (6,3%)	110 (5,9%)	7 (0,4%)	274 (14,8%)
	N/C*	-	-	-	40 (2,2%)	4 (0,2%)	44 (2,4%)
Total	71 (3,8%)	859 (46,4%)	692 (37,4%)	217 (11,7%)	11 (0,6%)	100,0%	

* N/C = no clasificado.

Fuente: elaborado por el equipo de auditoría con base en los datos del Agrofit 2017.

266. En el Cuadro 2 se observa que el mayor grupo de pesticidas registrados es altamente tóxico para el ser humano (clase toxicológica I) y muy peligroso para el Medio Ambiente (clase de riesgo ambiental II), con el 21,4% del total de los registros. Se desprende también que cerca del 35% de los registros se refieren a pesticidas que tienen clase I en cuanto a la toxicidad y / o en el riesgo ambiental.

267. El cuadro 3, a su vez, presenta la cantidad efectiva, en toneladas, de la producción nacional y de la importación de pesticidas de acuerdo a la clasificación toxicológica y de riesgo ambiental:

Cuadro 3 - Cantidades de producción nacional y de importación de pesticidas en 2016, de acuerdo con la clasificación toxicológica y de riesgo ambiental (por tonelada)

Clasificación Toxicológica	Riesgo ambiental	Producción nacional	Importación
I	I	530,187	1.568,025
	II	46.338,999	79.169,066
	III	6.073,943	15.650,779
	IV	31,976	381,786
II	I	2.578,787	3.997,564
	II	15.487,670	24.542,756
	III	2.224,604	6.429,434
	IV	50,366	167,835
III	I	57,552	0,246
	II	15.322,558	35.419,035
	III	46.230,803	140.528,004
	IV	559,335	458,892
IV	I	55,640	88,360
	II	5.069,492	5.541,890
	III	1.919,951	3.199,590
	IV	1.422,789	3.431,576
N/C*	IV	0,056	0,014
		143.954,708	320.574,852

* N/C = no clasificado.

Fuente: elaborado por el equipo de auditoría basado en el cruce de los datos del Agrofit y de los informes semestrales del Ibama, con base en el número del registro del producto

268. Los datos del Cuadro 3 permiten concluir cómo se distribuyó la producción nacional y la importación de pesticidas en 2016 en Brasil. Los pesticidas extremadamente tóxicos (I) y muy peligrosos para el Medio Ambiente (II) representaron en aquel año un tercio de la producción nacional (32%) y un cuarto de la importación (25%). Los productos medianamente tóxicos (III) y poco peligrosos para el Medio Ambiente (III) sumaron otro tercio de la producción nacional (32%) y el 44% de la importación. Es importante resaltar que estos datos son publicados por el Ibama a partir de los informes entregados semestralmente por las empresas importadoras, exportadoras, productoras y formuladoras de pesticidas, según lo dispone el artículo 41 del Decreto 4.074 / 2002.

269. En relación a las exenciones tributarias a pesticidas que son el objeto de estudio de esta auditoría, se verificó que ninguna de las normativas legales que definen las alícuotas del II, del IPI, de la Cofins y de la contribución al PIS / Pasep hace referencia al grado de toxicidad al ser humano o a la evaluación de riesgo ambiental.

270. En el caso del II, las alícuotas presentadas en el AEC para los pesticidas clasificados en la partida 3808 de la NCM varían de 8% a 14% (Anexo I de la Resolución Camex 125/2016). Esta variación de alícuotas se deriva del nivel de agregación del producto, con el objetivo de gravar más los productos con mayor valor agregado. Por lo tanto, la diferenciación de alícuotas no considera el grado de toxicidad o la evaluación de riesgo ambiental.

271. Algunos pesticidas aún constan de la Letec, de manera que la alícuota del II es cero (Tabla 5), independientemente de su clasificación toxicológica y de riesgo ambiental. Por ejemplo, el ingrediente activo para herbicidas "clomazona" es utilizado en la formulación de diversos pesticidas

clasificados como altamente tóxicos (clase I) y como muy peligrosos al Medio Ambiente (clase II). A pesar de ello, la alícuota del II para la importación de este producto es cero.

272. Además, se verificó que en el período de 2015 a 2017, se importaron a Brasil catorce pesticidas diferentes clasificados como extremadamente tóxicos (clase I) y como altamente peligrosos al Medio Ambiente (clase I). De estos catorce, los códigos NCM de diez de ellos figuran en el Letec, lo que significa que la alícuota del II en estos casos es cero.

273. La Camex no supo explicar por qué estos pesticidas reciben alícuota cero en el II. Según el órgano, no está disponible la información relativa a los pleitos de reducción de alícuota anteriores a 2006, ya que el proceso de presentación de demandas a la cámara sólo fue definido y estandarizado en 2007, con la creación de un formulario básico.

274. En relación al IPI, se verificó que la alícuota de este impuesto es cero para todos los productos clasificados en la partida 3808 de la NCM, que es reproducida en la Tabla de Incidencia del Impuesto sobre Productos Industrializados (TIPI), que figura en el Anexo del Decreto 8.950 / 2016. La única excepción son los desinfectantes (subpartida 3808.94), cuyas alícuotas varían de 5% a 30%, pero que no forman parte del objeto de la presente auditoría. También en el caso del IPI, se constató que la fijación de su alícuota no considera el grado de toxicidad ni el de riesgo ambiental de los pesticidas.

275. Por último, la reducción a cero de la Cofins y la contribución al PIS / Pasep tampoco hizo ninguna mención al grado de toxicidad o al de riesgo ambiental de los pesticidas. Es lo que dispone la Ley 10.925 / 2004:

Artículo 1 ° Quedan reducidas a 0 (cero) las alícuotas de la contribución para el PIS/PASEP y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad- COFINS incidentes en la importación y sobre el ingreso bruto de venta en el mercado interno de:(...)

II - agroquímicos clasificados en la **partida 38.08 de la TIPI** y sus materias primas; (...)

276. El inciso II del artículo 1° de la ley aporta dos informaciones interesantes. En primer lugar, se redujo a cero la alícuota de estas contribuciones para todos los productos clasificados en la partida 3808 de la TIPI (de la NCM), sin distinción de acuerdo al grado de toxicidad y de riesgo ambiental. En segundo lugar, el término utilizado para referirse a pesticidas es "agroquímicos", como mencionando anteriormente en este informe.

277. Así, se verifica que los pesticidas extremadamente tóxicos para el ser humano y altamente peligrosos para el Medio Ambiente se benefician con las mismas exenciones tributarias concedidas a los productos poco tóxicos y poco peligrosos para el medio ambiente. Esta situación puede estimular el uso de pesticidas más nocivos para la salud humana y el Medio Ambiente, en lugar de incentivar la utilización y el desarrollo de alternativas menos nocivas.

278. Al no considerar el grado de toxicidad y de riesgo ambiental en estas exenciones, el gobierno brasileño va en contra de lo que establecen los artículos 225 y 196 de la CF / 88, así como de los principios del Derecho ambiental de "quien contamina paga" y de la precaución.

279. Según el artículo 225 de la Constitución, "Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial a la saludable calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones.". A su vez, el artículo 196 de la CF / 88 establece que "La salud es derecho de todos y deber del Estado, garantizado por medio de políticas sociales y económicas que con vistas a la reducción del riesgo de enfermedades y de otros agravios y el acceso universal e igualitario a acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación". De esta manera, el gobierno tiene el papel fundamental de garantizar tanto la integridad del Medio Ambiente como la integridad de la salud de la población.

280. El principio de que quien contamina paga proclama que "los gobiernos nacionales deben fomentar la internalización de los costos ambientales por el contaminador, y el uso de instrumentos económicos que impliquen que el contaminador debe, en principio, hacerse cargo de los costos de la degradación ambiental". Este principio fue incorporado al sistema jurídico brasileño a través de la firma de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, documento oficial aprobado por más de 170 países en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como "Río 92".

281. Por su parte, el principio de precaución, también previsto en la Declaración de Río, establece:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el principio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. (ONU, 1992)

282. Estos dos principios del derecho ambiental expresan que la autoridad nacional debe procurar promover la internalización de los costos ambientales y la adopción de instrumentos económicos como un medio para prevenir la degradación ambiental. Al analizarlos en conjunto con las dos normas constitucionales citadas anteriormente, se desprende que la concesión de exenciones tributarias a pesticidas extremadamente tóxicos a la salud humana y altamente peligrosos al Medio Ambiente afronta los derechos fundamentales a la salud y al Medio Ambiente equilibrado y es incompatible con los principios de quien contamina paga y de precaución.

283. Además, Brasil se comprometió a implementar los ODS, entre ellos, la meta 2.4, que busca garantizar la sostenibilidad en los sistemas de producción de alimentos. En este sentido, las acciones gubernamentales son necesarias para promover un proceso de transición hacia una agricultura más sostenible, incluso por medio de la reducción de los riesgos y de los efectos negativos asociados al uso de pesticidas que dañan la salud y el Medio Ambiente.

284. La propia FAO (2016) sugiere como opción de medida de gobierno para desalentar el uso de pesticidas altamente peligrosos la adopción de incentivos financieros, como subsidios o tributación, para favorecer a productos de bajo riesgo, como agentes de control biológico y biopesticidas, en lugar de productos de alto riesgo.

285. Algunos países europeos, como Dinamarca, Noruega y Francia, han adoptado desde hace más de una década sistemas de tributación específicos para los pesticidas (BOCKER y FINGER, 2016). En Dinamarca y Noruega, el tributo se paga sobre los pesticidas proporcionalmente a los impactos de estos productos sobre la salud, el Medio Ambiente y las aguas subterráneas. Los pesticidas con mayor impacto ambiental y en la salud son más fuertemente gravados, para dar mayores incentivos económicos para el uso de pesticidas con menor impacto en el Medio Ambiente y en la salud. En Francia, la tributación se determina de forma proporcional a tres categorías de pesticidas: i) poco tóxicos y peligrosos para el Medio Ambiente; ii) potencialmente peligrosos para el Medio Ambiente; y iii) altamente tóxicos al ser humano (BOCKER y FINGER, 2016).

286. Por su parte, México estableció en 2014 un impuesto proporcionado a los pesticidas con mayor grado de toxicidad, y que exenta aquellos productos con menor grado de toxicidad (OECD, 2015; KPMG, 2017).

287. Los pesticidas representan un importante papel para el mantenimiento y el crecimiento de la productividad agrícola. Las pérdidas en razón de las plagas en la agricultura, en ausencia de mecanismos de control, son variables en función de las fluctuaciones de las condiciones agroclimáticas, ecológicas, socioeconómicas, entre otras. La mayoría de los estudios científicos sitúan estas pérdidas entre el 30% y el 40% del cultivo plantado, y sus mayores valores ocurren en países en vías de desarrollo (YUDELMAN *et al.* (1998) *apud* SILVA y COSTA, 2012).

288. Sin embargo, el uso de pesticidas extremadamente tóxicos y altamente peligrosos al Medio Ambiente genera externalidades negativas, como la contaminación de los suelos agrícolas, los alimentos y las aguas superficiales y subterráneas, causando efectos negativos en organismos terrestres y acuáticos, intoxicación humana en el consumo de productos contaminados y de trabajadores y productores rurales. Las notificaciones de intoxicaciones por pesticidas crecieron gradualmente entre 2007 y 2014, según datos de la Anvisa (ANVISA, 2016b).

289. Una externalidad negativa es una falla de mercado que puede ser entendida como un efecto perjudicial que una determinada actividad económica tiene sobre terceros, que no están involucrados en esa actividad. Si la externalidad no está internalizada en el producto, esto significa que su precio no incluye las pérdidas ambientales y sociales de su producción o consumo (costos ambientales y sociales). Para muchos autores, corresponde al Estado impedir o inhibir la generación de externalidad negativas, por medio del uso de instrumentos económicos para internalizar estos costos sociales, como tasación y / o subsidios (MOTTA *et al.*, 1996; JURAS, 2009; UNDP, 2017).

290. Un impuesto sobre los pesticidas puede ayudar a corregir la falla de mercado referente a la incapacidad de incorporar, en el precio del pesticida, sus costos sociales y ambientales (UNDP, 2017). Al mismo tiempo, el tributo genera un flujo de ingresos que podría ser dirigido a reducir los impactos ambientales de pesticidas, adoptar prácticas agrícolas más sostenibles y promover la investigación y el desarrollo de alternativas tecnológicas menos nocivas, como ocurre en Dinamarca y Francia (BOCKER y FINGER, 2016). El objetivo de la tributación no es sólo hacer con que los contaminadores paguen por los daños causados (principio de quien contamina paga), sino también inducir a cambios de comportamiento, incentivando el uso de productos menos nocivos.

291. Es innegable que los pesticidas pueden mejorar los rendimientos de los cultivos, la seguridad alimentaria y la calidad de los productos, resultando en beneficios mayores (y posiblemente en empleos) en el sector agrícola. Por lo tanto, el objetivo de la tributación no consiste en la eliminación del uso de pesticidas, sino en la transición a prácticas agrícolas más sostenibles, con menor uso de productos nocivos al Medio Ambiente y a la salud humana, sin afectar la productividad agrícola (UNDP, 2017).

292. El Ibama se manifestó sobre este tema al proporcionar información al Supremo Tribunal Federal para ayudar al juicio de la Acción Directa de Inconstitucionalidad 5.553, interpuesta contra la exención del IPI y del ICMS sobre los pesticidas:

Estos beneficios tributarios tampoco distinguen los productos en cuanto a sus tipos de riesgo ambiental o grado de toxicidad al ser humano, lo que hace que todos los pesticidas y afines, con acción biocida, estén siendo igualmente contemplados. **Creemos que los subsidios en este campo deberían enfocarse en los productos con menor impacto en el Medio Ambiente.**

293. De este modo, el Ibama registró su apoyo al direccionamiento de los subsidios tributarios a los productos que tienen menor riesgo ambiental, lo que no ocurre actualmente.

294. Se destaca que ya se desarrolló un estudio en 2016 con respecto a los impactos de la medida de exención tributaria de pesticidas de acuerdo con su clasificación de peligro a la salud y al Medio Ambiente Proyecto PNUD / SAF BRA / 11/009, Contrato 2016/009). Este estudio recabó información sobre el mercado de pesticidas en detalle, el perfil de su uso en la agricultura, la carga tributaria de los pesticidas y la incidente sobre los costos de producción. Basado en las conclusiones sobre la carga tributaria, el estudio presentó una propuesta de exención tributaria de pesticidas teniendo como base su riesgo a la salud y al Medio Ambiente, acompañada de una propuesta de compensación del impacto financiero de esta exención en los costos de producción y en los ingresos de las principales cultivos agrícolas brasileños.

295. Este estudio fue desarrollado para la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) del entonces Ministerio de Desarrollo Agrario, actualmente Secretaría Especial de Agricultura Familiar y del Desarrollo Agrario (Sead) de la Oficina Ejecutiva. No existen evidencias de que hubo algún envío o acción derivada del estudio para la adopción de dicha propuesta.

296. En conclusión, las exenciones tributarias del II, del IPI De la Cofins y de la contribución al PIS / Pasep relativas a los pesticidas no distinguen los productos en cuanto a sus clasificaciones del grado de toxicidad al ser humano y de riesgo ambiental. De esta manera, los pesticidas extremadamente tóxicos para el ser humano y altamente peligrosos para el Medio Ambiente se benefician con la misma exención concedida a los productos poco tóxicos y poco peligrosos para el Medio Ambiente.

297. Ante esta constatación y la de las buenas prácticas analizadas, se verifica la oportunidad de recomendar al Gobierno Federal que evalúe la oportunidad y la viabilidad económica, social y ambiental de utilizar el grado de toxicidad a la salud humana y la evaluación de riesgo ambiental como criterios en la fijación de las alícuotas de los tributos incidentes sobre pesticidas.

298. El enfoque es tributar más aquellos pesticidas con mayor peligro a la salud y al Medio Ambiente, y menos los que son menos peligrosos. Se busca, así, estimular el mercado de pesticidas menos agresivos al Medio Ambiente y a la salud y estimular su uso en detrimento de aquellos más nocivos.

299. Se espera que la adopción de esta medida promueva la discusión de las exenciones tributarias de pesticidas en el Gobierno Federal, con un potencial aumento en la recaudación tributaria, la promoción de uso y desarrollo de alternativas de control de plagas agrícolas menos nocivas al Medio Ambiente y menos tóxicas al ser humano, la reducción de gastos con salud derivados de la intoxicación por pesticidas, la disminución de la contaminación ambiental (suelo, aire, cuerpos de agua, fauna, etc.) y la promoción de la sostenibilidad ambiental y sanitaria de los sistemas de producción de alimentos en Brasil.

Análisis de los comentarios de los gestores

300. La versión preliminar de este informe de auditoría fue remitida a los gestores para que ellos presentaran sus comentarios, especialmente en cuanto a las resoluciones y propuestas de recomendaciones por el equipo de auditoría. La versión final de este informe ya incorpora los cambios efectuados a raíz del análisis de estos comentarios.

301. El análisis completo de los comentarios de los gestores consta en análisis separado.

Conclusión

302. Esta auditoría se propuso evaluar la preparación del Gobierno Federal para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se entendió por **preparación** la presencia de mecanismos de gobernanza en todo el Gobierno Federal, atravesando tanto sus órganos centrales como los sectoriales. Además, el concepto de preparación abarcó no sólo las acciones llevadas a cabo específicamente con el fin de implementar la Agenda 2030, sino también la presencia de mecanismos de gobernanza que puedan beneficiar ese proceso.

303. Se comprobó que el Gobierno Federal no está inerte en lo que se refiere a los nuevos mecanismos aplicados especialmente para la Agenda 2030, a la Comisión Nacional para los ODS, a la nacionalización de metas e indicadores, y al mapeo de las políticas públicas federales que pueden contribuir al logro de estos objetivos. Por el contrario, bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República, el proceso de institucionalización de la agenda ha sido dinámico, a menudo trayendo novedades y movilizándolo una amplia variedad de actores.

304. Sin embargo, ciertas características de la agenda, como su transversalidad, la necesidad de procesos participativos e inclusivos, la visión de largo plazo y el equilibrio entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, plantean algunos desafíos al desempeño gubernamental, que, hasta ahora, se ha mostrado fragmentado (organizado en silos) y orientado de mediano plazo. Un

avance en este punto es el Decreto 9.203 / 2017, que institucionalizó la Política de Gobernanza de la administración pública federal. Sin embargo, todavía existen debilidades en la gobernanza pública federal, tales como la ausencia de una planificación de largo plazo, la inexistencia de mecanismos de prevención y gestión integral de riesgos, y la falta de promoción del seguimiento y evaluación integrados de los resultados de políticas públicas, los cuales presentan un riesgo para los esfuerzos de la institucionalización de la agenda ya mencionados.

305. En esta auditoría se observó un esfuerzo por parte del gobierno de institucionalizar en el ordenamiento jurídico brasileño los principios y las buenas prácticas de gobernanza pública del Centro de Gobierno. Además del Decreto 9.203 / 2017, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley 9.163 / 2017, citado varias veces en este informe. Entre otros importantes avances para la gobernanza pública, esta propuesta busca consolidar los instrumentos de planificación nacional del país, incluyendo uno que puede ser caracterizado como el plan nacional de largo plazo, de doce años (artículo 9). Aunque se trata de una iniciativa que adhiere a los referentes de gobernanza de este Tribunal, aún no posee fuerza normativa impositiva, de manera que se justifica recomendar al Poder Ejecutivo emprender esfuerzos adicionales para estructurar un proceso de elaboración de la planificación de largo plazo del país.

306. La agenda y la estructuración de la gobernanza pública son procesos que tienden a beneficiarse mutuamente. Los ODS, dada su transversalidad y multisectorialidad, difícilmente serán logrados si el gobierno no adopta estrategias concretas para integrar y coordinar sus propias acciones y no tiene clara una estrategia de largo plazo para alcanzar los fines a los que se propone. Por otro lado, el gobierno tiene en la agenda una oportunidad para implementar las buenas prácticas de gobernanza -que, también, fueron institucionalizadas por el Decreto 9.203 / 2017-, a fin de estructurar su desempeño de forma más eficiente y efectivo, propiciando la entrega de mejores resultados a la sociedad.

307. Esto adquiere aún más importancia en el escenario actual de crisis fiscal vivido por el país, en el que se torna indispensable una mayor coordinación intergubernamental y una disminución de la ineficiencia, con el propósito de optimizar el gasto público y la economía de recursos. De esta manera, esta auditoría buscó identificar las oportunidades de mejora de la forma de actuación del Gobierno Federal, sobre todo en un momento en el que da sus primeros pasos hacia las ambiciosas metas propuestas por la Agenda 2030.

308. Cabe recordar que los ODS no son sólo un compromiso internacional, sino un conjunto de objetivos con los que Brasil ya se ha comprometido desde hace mucho tiempo, a través de diversas normas, incluida la Constitución Federal de 1988. Los 17 objetivos de la Agenda 2030 repercuten en todo el marco jurídico brasileño y simplemente refuerzan una agenda de desarrollo humano que el país ya buscaba. Por lo tanto, los ODS son una oportunidad de autoevaluación nacional y de comparación internacional, con el objeto de mejorar la gobernanza pública y las diversas políticas públicas en Brasil.

309. Es importante resaltar que este enfoque no es una iniciativa aislada del TCU. En los últimos años se han desarrollado referenciales importantes para evaluar la gobernanza de políticas públicas y del Centro de Gobierno en asociación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y diversos órganos de la administración pública. Esta asociación sigue produciendo frutos, y actualmente pretende desarrollar un enfoque de gobernanza multinivel, sumando los esfuerzos del perfeccionamiento del índice general de gobernanza pública (IGG). Este paso es fundamental en el contexto de la Agenda 2030, en función de la transversalidad y de la integración entre los diferentes niveles de gobierno (federal, a nivel de estados y municipal).

310. Se sabe que el desafío no es pequeño. Se plantea aquí la coordinación del desempeño de diversos órganos y entidades públicas en diferentes esferas del gobierno, del establecimiento de una visión de largo plazo no sujeta a los mandatos electivos y de la posibilidad de reformulación de políticas públicas a fin de fomentar su alineación. En este sentido, existe una apremiante necesidad

de que el Gobierno Federal enfrente estos desafíos de manera integrada y coordinada, so pena de desperdiciar recursos y actuar de manera no efectiva.

311. Esta perspectiva integrada del gobierno se utilizó para evaluar la meta 2.4 de los ODS, que se refiere a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos, y que permitió una mirada transversal al conjunto de políticas, a fin de evaluar cómo interactúan entre sí e identificar desalineaciones e ineficiencias llamadas **puntos ciegos**. Una de las desalineaciones identificadas fue la concesión de exenciones tributarias a los pesticidas, lo que impacta en la sostenibilidad de la producción de alimentos en Brasil.

312. El gobierno, por un lado, tiene políticas dirigidas a las prácticas sostenibles para la producción de alimentos, incentivando, por ejemplo, la producción orgánica y la agropecuaria con baja emisión de carbono. Pero, por otro lado, concede exenciones tributarias a productos reconocidos como tóxicos para la salud humana y altamente perjudiciales para el Medio Ambiente, sin acompañar ni evaluar los resultados de estas exenciones, ni establecer escalas a los incentivos fiscales, ya que los beneficios tributarios no clasifican a los pesticidas en función de su grado de toxicidad o riesgo ambiental. De esta manera, se pone en riesgo no solamente el logro de la meta 2.4 de los ODS, sino la propia efectividad de las políticas brasileñas relacionadas con la sostenibilidad de sistemas de producción de alimentos.

313. La fase internacional de esta Auditoría Coordinada en América Latina demostró que Brasil no está solo en este desafío. Muchos de los problemas relativos a la institucionalización de la Agenda 2030 enfrentados en nuestro país se encuentran reflejados también en nuestros vecinos latinoamericanos. En cuanto a la gobernanza pública, a ejemplo de lo que ocurre en Brasil, la mayoría de los países participantes de la Auditoría Coordinada verificó la ausencia de una planificación nacional de largo plazo, de sistemas de prevención y gestión integral de riesgos y de mecanismos de seguimiento y evaluación integrados del desempeño de políticas públicas. Además, gran parte de estos países también identificó desalineaciones entre sus políticas dirigidas a la producción sustentable de alimentos, señalando la fragilidad en la coordinación de sus órganos gestores.

314. En este sentido, es oportuno resaltar la cooperación internacional entre entidades fiscalizadoras superiores (EFS) que permitió la realización de la Auditoría Coordinada. Uno de los pilares de la Agenda 2030 es el establecimiento de alianzas y cooperación (ODS 17). La auditoría, además de proporcionar un panorama consolidado de la preparación latinoamericana para la implementación de la agenda, permitió el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los países, permitiendo a las EFS contribuir con más propiedad con sus respectivos gobiernos nacionales en la cuestión de los ODS.

315. Una vez evaluada la preparación del Gobierno Federal brasileño para implementar la Agenda 2030, el próximo paso consiste en acompañar la implementación de este compromiso, a través de la evaluación de las políticas públicas necesarias para el logro de las metas de los ODS, en una perspectiva integrada de gobierno y con una visión transversal.

316. Se espera que, con la adopción de las medidas sugeridas en este informe y considerando los análisis efectuados por el equipo de auditoría, el Gobierno Federal pueda actuar de forma más coordinada, sinérgica y sistémica, mitigando los riesgos de llevar a cabo acciones fragmentadas, superpuestas o duplicadas, y de incurrir en el desperdicio de recursos públicos y de esfuerzos. Además, se espera que el gobierno pueda dar más cohesión y coherencia a las diversas políticas públicas, a fin de que sean más efectivas y devuelvan a la sociedad los resultados esperados.

Ante estas conclusiones, en la próxima sección se consolidan las propuestas de recomendaciones realizadas en el transcurso de los análisis, buscando fortalecer la gobernanza federal para la implementación de la Agenda 2030, las acciones de institucionalización de estos objetivos y la integración entre las acciones gubernamentales orientadas al logro de la acción sostenibilidad en la producción de alimentos, objetivo de la meta ODS 2.4.

Propuestas de recomendaciones

317. Ante lo expuesto, se somete el presente informe a la consideración superior con las siguientes propuestas:

Recomendaciones

Recomendar, con base en el artículo 43, inciso I, de la Ley 8.443 / 1992, en combinación con el artículo 250, inciso III, del Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Unión:

I. A la **Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible** que:

- a) Establezca a quién corresponde definir, en última instancia, cuál será el conjunto de metas e indicadores nacionales e instituya mecanismos de interacción entre los procesos de nacionalización de las metas y de definición de indicadores, con el objetivo de promover la implementación de la Agenda 2030 en Brasil (ítem 78);
- b) Formalice una estrategia de largo plazo para su funcionamiento hasta la conclusión de los trabajos previstos en la Agenda 2030, incluidos objetivos de largo plazo, planes de trabajo y sistemas de renovación de los sucesivos planes de acción, con el fin de disminuir el riesgo de discontinuidad (ítem 52);
- c) Establezca mecanismos de coordinación entre las iniciativas de sensibilización a la Agenda 2030 ya existentes en el ámbito de la administración pública federal, con el propósito de evitar fragmentación, superposición y duplicidades entre ellas (ítem 84);
- d) Establezca un proceso para la elaboración de los futuros Informes Nacionales Voluntarios de Brasil, definiendo actividades, plazos, responsables y flujos de información, a fin de estimular el seguimiento sistemático y continuo, así como la evaluación transversal de políticas públicas, desde una perspectiva integrada de gobierno (ítem 97).

II. A la **Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República**, en calidad de Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Gobernanza (CIG), que, junto con la **Secretaría General de la Presidencia de la República y el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión**, formule la propuesta del proceso de elaboración del instrumento de planificación nacional de largo plazo, definiendo las asignaciones de cada responsable, y considere la alineación de los planes de mediano y corto plazo y de los planes sectoriales (ítem 116);

III. A la **Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República**, en calidad de Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Gobernanza (CIG), que elabore una propuesta para establecer mecanismos y atribuciones para la prevención y gestión integral de riesgos, con el objetivo de identificar y generar riesgos transversales entre las políticas públicas, por ejemplo, de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas, entre otros (ítem 128);

IV. Al **Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión**, en conjunto con el **Instituto Brasileño de Geografía y Estadística** y con el **Instituto de Investigación Económica Aplicada**, que establezca una estrategia para implementar el seguimiento y la evaluación integrada a nivel nacional de políticas públicas brasileñas (multisectorial, multinivel y de largo plazo), considerando en esta estrategia iniciativas ya existentes o en desarrollo, por ejemplo del Sistema Nacional de Información Oficial (ítem 141).

V. A la **Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República**, junto con el **Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, El Ministerio de Salud, la**

Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria, el Ministerio de Medio Ambiente y el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables, que:

- a) Adopte medidas para atribuir a algún órgano o entidad del Poder Ejecutivo el papel de supervisión de las exenciones tributarias de II, IPI, Cofins y PIS / Pasep que inciden sobre las actividades de importación, producción y comercialización de pesticidas (ítem 256);
- b) Adopte medidas para crear mecanismos de seguimiento y evaluación periódica de las exenciones tributarias de II, IPI, Cofins y PIS / Pasep que inciden sobre las actividades de importación, producción y comercialización de pesticidas, con una definición de metodología de evaluación de la eficiencia, eficacia y efectividad de estas exenciones, incluyendo el cronograma y la periodicidad de las evaluaciones, con el objeto de verificar si estas medidas logran los fines que se proponen (ítem 256).

VI. A la **Secretaría de la Receita Federal de Brasil** que promueva la desagregación y la difusión de los datos sobre la exención tributaria referente a pesticidas y demás ítems que componen el gasto tributario "Exoneración de la canasta básica" en el Estado de los Gastos Tributarios (DGT), a fin de promover la transparencia de las exenciones tributarias federales (ítem 256).

VII. A la **Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República** que, de forma participativa y en conjunto con el **Ministerio de Hacienda, la Secretaría de la Receita Federal de Brasil, la Cámara de Comercio Exterior, el Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, el Ministerios del Medio Ambiente, el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Renovables, El Ministerio de Salud, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria y demás interesados,** evalúe la oportunidad y la viabilidad económica, social y ambiental de utilizar el grado de toxicidad a la salud humana y la evaluación de riesgo ambiental, entre otros, como criterios para la fijación de las alícuotas de los tributos incidentes sobre las actividades de importación, de producción y de comercialización de pesticidas (ítem 296).

Determinaciones

Se determina, con base en el artículo 43, inciso I, de la Ley 8.443 / 1992, en combinación con artículo 250, inciso II, del Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Unión:

VIII. A la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República que presente, en el plazo de 180 días, un plan de acción para la implementación de las recomendaciones II y III de este informe;

IX. Al Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión que presente, en el plazo de 90 días, un plan de acción para la implementación de la recomendación IV de este informe.

Envío del informe

X. Enviar el Informe, Voto y Sentencia para que sea proferida a la (al):

- 1) **Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República;**
- 2) **Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible;**
- 3) **Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República,** con copia a la **Secretaría Especial de Agricultura Familiar y de Desarrollo Agrario,** integrante de su estructura;
- 4) **Comité Interministerial de Gobernanza;**

- 5) **Secretaría General de la Presidencia de la República;**
- 6) **Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión;**
- 7) **Instituto Brasileño de Geografía y Estadística;**
- 8) **Instituto de Investigación Económica Aplicada;**
- 9) **Ministerio de Relaciones Exteriores;**
- 10) **Ministerio del Medio Ambiente;**
- 11) **Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;**
- 12) **Ministerio de Hacienda;**
- 13) **Secretaría de la *Receita* Federal de Brasil;**
- 14) **Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios;**
- 15) **Cámara de Comercio Exterior;**
- 16) **Ministerio de Desarrollo Social y Rural;**
- 17) **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento;**
- 18) **Ministerio de Salud;**
- 19) **Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria;**
- 20) **Comisiones de la Cámara de Diputados:**
 - i. **Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural;**
 - ii. **Comisión de Finanzas y Tributación;**
 - iii. **Comisión de Fiscalización Financiera y Control;**
 - iv. **Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible;**
 - v. **Comisión de Trabajo, de Administración y Servicio Público;**
- 21) **Comisiones del Senado Federal:**
 - i. **Comisión de Medio Ambiente;**
 - ii. **Comisión de Agricultura y Reforma Agraria;**
 - iii. **Comisión de Transparencia, Gobernanza, Fiscalización y Control y Defensa del Consumidor;**
- 22) **Frente Parlamentario Mixto de Apoyo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, del Congreso Nacional;**
- 23) **Grupo de Trabajo sobre Pesticidas y Transgénicos de la Cuarta Cámara de Coordinación y Revisión de la Fiscalía General de la República;**
- 24) **Gabinete del Ministro del Supremo Tribunal Federal Edson Fachin, Relator de la Acción Directa de Inconstitucionalidad 5.553.**

Otras propuestas

- XI. **Autorizar a la Secretaría de Control Externo de la Agricultura y del Medio Ambiente** a proceder al seguimiento de las resoluciones que sean proferidas en el presente proceso;
- XII. **Archivar** los autos.

ADRIANO MARTINS JURAS
Firmado electrónicamente
Auditor
AUFC - Registro 8936-2

ANDRÉ JACINTHO DE LOS SANTOS
Firmado electrónicamente
Auditor
AUFC - Registro 6538-2

DASHIELL VELASQUE DE COSTA
Firmado electrónicamente
Auditor
AUFC - Registro 4625-6
Coordinador

ELISÂNGELA PAPST
Firmado electrónicamente
Auditora
AUFC - Registro 5082-2

Bibliografía

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Programa de Análise de Resíduos de pesticidas em Alimentos – PARA: Relatório das análises de amostras monitoradas no período de 2013 a 2015**. Brasília: Anvisa, 2016a.

_____. **Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a pesticidas**. Brasília: Anvisa, 2016b.

ALMEIDA, P. R. **Sobre Políticas de Governo e Políticas de Estado: Distinções Necessárias**. 2016. Disponible en: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Último acceso el: 16 de marzo de 2017.

BOCKER, T; FINGER, R. **European Pesticide Tax Schemes in Comparison: An Analysis of Experiences and Developments**. Sustainability Journal, v. 8, issue 4, 2016.

CARNEIRO, F. F., RIGOTTO, R. M., AUGUSTO, L. G. S., FRIEDRICH, K., BÚRIGO, A. C. **Dossiê Abrasco: Um alerta sobre os impactos dos pesticidas na saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

CENTRO DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO INTERNACIONAL. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Panamá**. Nueva York: CEPEI, 2017.

_____. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Honduras**. Nueva York: CEPEI, 2017.

_____. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Guatemala**. Nueva York: CEPEI, 2017.

_____. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – El Salvador**. Nueva York: CEPEI, 2017.

_____. **Análisis de las Revisiones Nacionales Voluntarias de los Países de América Latina y el Caribe – Costa Rica**. Nueva York: CEPEI, 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **International Code of Conduct on Pesticide Management – Guidelines on Highly Hazardous Pesticides**. Rome: FAO/WHO/UN, 2016.

_____. Statistics Division. **FAOSTAT** – Statistics Database. Disponible en: <www.fao.org/faostat/>. Último acceso el: 22 de febrero de 2018.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide**. 2015. Disponible en: <<http://www.gao.gov/products/GAO-15-49SP>>. Último acceso el: 19 de diciembre de 2016.

IAEG-SDGS. **Tier Classification for Global SDG Indicators**. 2017. Disponible en: <<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>>. Último acceso el: 02 de marzo de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2015**. Río de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para discussão: A Sustentabilidade Ambiental da Agropecuária Brasileira: Impactos, Políticas Públicas e Desafios**. Brasília: Río de Janeiro: IPEA, 2012.

JURAS, I. A. G. M. **Uso de Instrumentos Econômicos para a Gestão Ambiental: Países da OCDE e América Latina**. Estudio: Consultoria Legislativa da Área de Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial e Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

KPMG. **2017 Americas Indirect Tax Country Guide: Global Indirect Tax Services**. KPMG International Cooperative, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **pesticidas**. Disponible en: <http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>. Último acceso el: 22 de febrero de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development: Interim Reference Guide to UN Country Teams**. UNDP Publication, 2015.

_____. **Resolução A/RES/69/228**. 2014. Disponible en: <http://undocs.org/A/RES/69/228>. Último acceso el: 2 de marzo de 2018.

_____. **Resolução A/RES/70/1**. 2015. Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/70/1>. Último acceso el: 2 de marzo de 2018.

_____. **Resolução A/RES/71/313**. 2017. Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/71/313>. Último acceso el: 2 de marzo de 2018.

_____. **Declaração do Rio**. 1992. Disponible en: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Último acceso el: 2 de marzo de 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Economic Surveys: Mexico**. OECD Publishing, 2015.

PELAEZ, V., TEODOROVICZ, T., GUIMARÃES, T. A., SILVA, L. R., MOREAU, D., MIZUKAWA, G. **A dinâmica do comércio exterior de pesticidas**. Revista de Política Agrícola. Ano XXV, nº 2, 2016.

PELAEZ, V.; AQUINO, D.C.; HOFMANN, R.M.; MELO, M.F.; REMBISCHEVSKI, P.; SILVA, L.R. **Metodologia de Criação de Códigos de Nomenclatura de Valor Aduaneiro e Estatística para Ingredientes Ativos utilizados na Produção de pesticidas**. Revista de Ecotoxicologia e Meio Ambiente, v. 22, 2012.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) – PLOA 2018**. Brasília: RFB, 2017.

RUPPENTHAL, J. E. **Toxicologia**. Santa Maria: UFSM, 2013.

MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. **Uso de instrumentos económicos na gestão ambiental na América Latina e Caribe: lições e recomendações.** Texto para Discussão nº 440. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

SILVA, M. F. O; COSTA, L. M. **A indústria química e o setor de fertilizantes** In: BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT).** Ordenanza-TCU 280, del 8/12/2010.

_____. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.** Brasília: TCU, 2014.

_____. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo.** Brasília: TCU, 2016.

UNDP. **Taxes on pesticides and chemical fertilizers,** 2017. Disponible en:
<http://www.undp.org/content/sdfinance/en/home/solutions/taxes-pesticides-chemicalfertilizers.html>.
Último acceso el: 22 de febrero de 2018.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). **Handbook for preparation of voluntary - national reviews.** New York: United Nations, 2018.



Apéndice C

Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS y Radar ODS

Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS

1. La Escala de Evaluación de Gobernanza en ODS es una importante herramienta desarrollada en el marco del Proyecto ODS (Apéndice A) para la implementación del modelo de auditoría en ODS (Apéndice B). Esta escala presenta una graduación para evaluar los componentes de gobernanza según su grado de implementación: no implementado (grado cero); en formación (grado 1); en desarrollo (grado 2); y optimizado (grado 3). La Figura ilustra esta escala:

Figura 10 - Escala de Gobernanza en ODS



Fuente: elaborada por el equipo de auditoría.

2. La escala se aplicó a la auditoría de once componentes de gobernanza del Centro de Gobierno (numerados de C1 a C11) y a cuatro componentes de gobernanza que se refieren a la meta 2.4 (numerados de M1 a M4):

Cuadro 5 - Componentes de gobernanza evaluados a través de la escala

NIVEL DE GOBERNANZA	MECANISMO DE GO	COMPONENTE DE GOBERNANZA	
CENTRO DE GOBIERNO (C)	Institucionalización	C1. Proceso de internalización e institucionalización	
		C2. Involucramiento del Gobierno en la Agenda 2030	
	Estrategia	C3. Planificación estratégica: Plan nacional de largo plazo	
		C4. Planificación estratégica: Plan nacional de mediano plazo	
		C5. Prevención y gestión de riesgos	
	Coordinación	C6. Articulación Política	
		C7. Coordinación de políticas públicas	
		Supervisión	C8. Estrategia de monitoreo y evaluación nacional
			C9. Indicadores nacionales
	Transparencia	C10. Sensibilización de la Agenda 2030 en el país	
		C11. Informe nacional voluntario	
META 2.4 (M)	Internalización	M1. Alineación entre políticas públicas	
	Coordinación y transversalidad	M2. Coordinación horizontal de la meta	
	Monitoreo integrado	M3. Monitoreo y evaluación	

Fuente: elaborada por el equipo de auditoría.

3. Esta escala fue utilizada por el TCU para el contexto brasileño y por las EFS de los otros diez países participantes de la Auditoría Coordinada para los respectivos gobiernos nacionales. También participó en la auditoría la EFS de la provincia de Buenos Aires, que trajo una perspectiva de la implementación de los ODS a nivel local.

4. Los resultados de esta evaluación de gobernanza, presentados a continuación, se dividieron en dos partes: resultados consolidados en América Latina y resultados específicos en Brasil. Cada parte se subdivide en secciones y subsecciones, según los dos niveles de gobierno (Centro de Gobierno y Meta 2.4) y los componentes de gobernanza evaluados (C1 a C11 y M1 a M4). Cada sección se inicia con el Radar ODS, que es una representación visual de los puntajes obtenidos en la escala por cada nivel de gobernanza.

Resultados de América Latina

Centro de Gobierno

5. La Figura 11 presenta la consolidación de los resultados de la evaluación de gobernanza a nivel de Centro de Gobierno en América Latina:

Figura 11 - Radar ODS de América Latina - Centro de Gobierno



Fuente: elaborada por el equipo de auditoría.

6. En cuanto al proceso de **institucionalización e internalización de la Agenda 2030 (C1)**, se observa que está en desarrollo en los países latinoamericanos, ya que el promedio de los puntajes obtenidos fue de 2,0. La causa señalada por las EFS para este grado de implementación del componente es que, en varios casos, no hay formalización de un plan o una estrategia para

institucionalización de la Agenda 2030 y de los ODS. Además, faltan apoyo y acciones de fortalecimiento para ese proceso y para el de internalización por parte de los gobiernos nacionales.

7. En relación al componente C2, las EFS evaluaron el **involucramiento de los gobiernos nacionales en la Agenda 2030** en base a los resultados del cuestionario electrónico aplicado (Apéndice E). Este componente alcanzó un promedio de 2,2 (en desarrollo), lo que muestra una difusión de iniciativas relacionadas con los ODS en diversos organismos gubernamentales.

8. La inexistencia de un **plan nacional de largo plazo (C3)** en la mayoría de los países latinoamericanos provocó que el puntaje en este componente fuese bajo (1,5), indicando un grado de inicio de implementación del componente. En algunos casos, las competencias están definidas, pero aún no hay un proceso estructurado de elaboración de un instrumento estratégico de largo plazo, que englobe una perspectiva entre diez y veinte años.

9. A su vez, el **plan nacional de mediano plazo (C4)** alcanzó el puntaje mayor en América Latina: 2,1, correspondiente al grado en desarrollo. Los instrumentos de planificación nacional en general abarcan los períodos de los mandatos presidenciales, y su elaboración está estructurada, en general, de manera clara.

10. Se verificó que los países latinoamericanos en general no poseen mecanismos de **prevención y gestión de riesgos (C5)** a nivel nacional, para posibilitar la prevención y el tratamiento de los riesgos transversales de las políticas públicas referentes a los ODS. En este componente, el puntaje promedio fue de 1,3.

11. En los países participantes en la Auditoría Coordinada, se constató que existe una definición formal o informal de las atribuciones para la **articulación política (C6)** del Centro de Gobierno para la implementación de la Agenda 2030 junto a otros poderes, a distintos niveles de gobierno (nacional y subnacionales), a la sociedad civil y al sector privado. Este componente está en desarrollo en la región, habiendo logrado un promedio de 2,2.

12. Por su parte, el componente relativo a la **coordinación de políticas públicas (C7)** alcanzó un promedio bajo, de 1,4, ya que, en general, no fue posible verificar la existencia de mecanismos para la identificación previa y posterior de desajustes entre las políticas públicas. De esta manera, este componente se encuentra todavía en formación.

13. La estrategia de **monitoreo y evaluación nacional (C8)** obtuvo un promedio de 1,3, lo que indica un nivel de formación de este componente en la región. Se constató que los países se enfrentan a obstáculos en términos del proceso de seguimiento y evaluación de los ODS y de la definición de indicadores nacionales, especialmente debido a la ausencia de papeles y responsabilidades específicas para la realización del seguimiento de los ODS a nivel nacional.

14. **Los indicadores nacionales de los ODS (C9)** están en proceso de definición en los países latinoamericanos, obteniendo un puntaje promedio de 1,7.

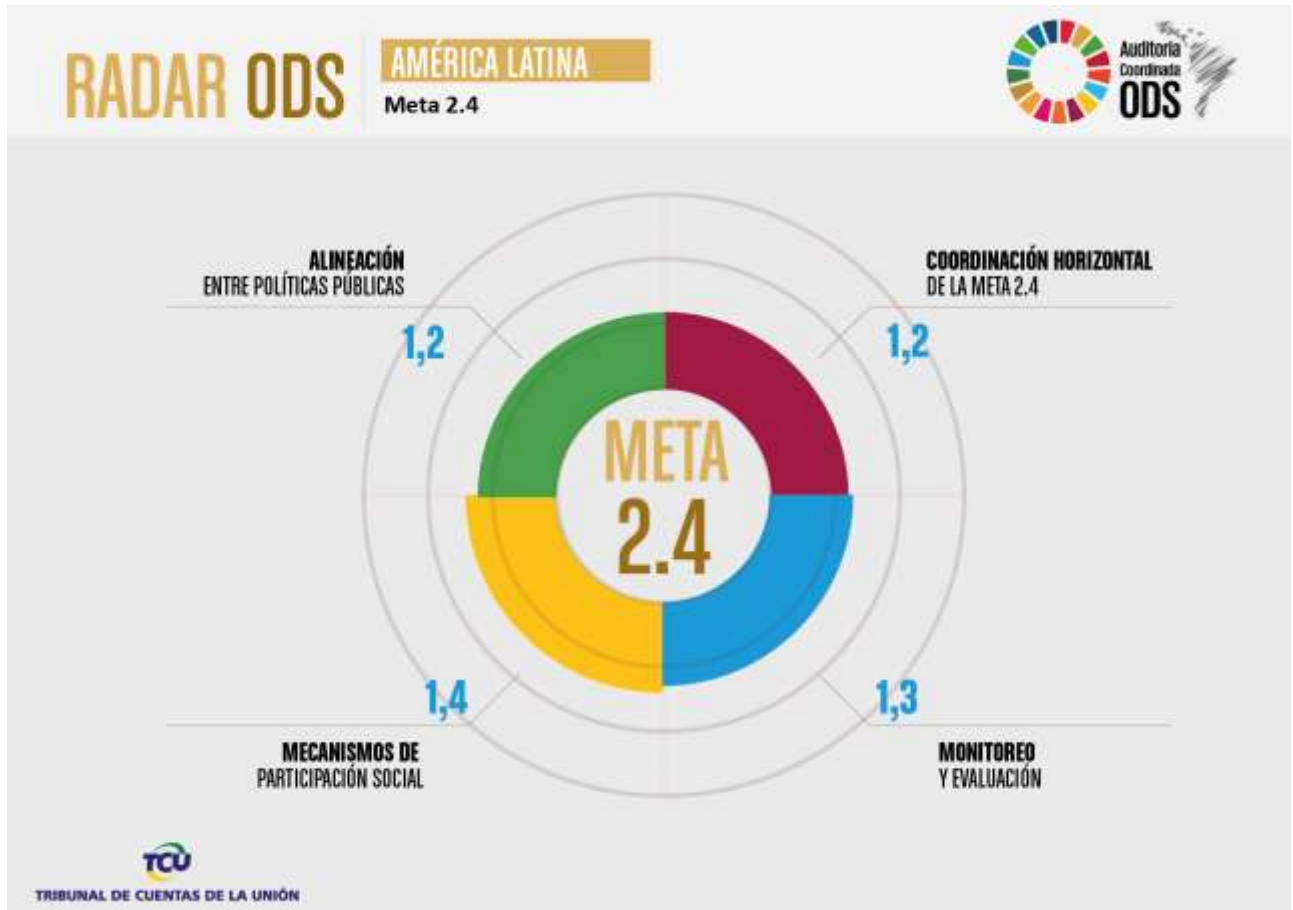
15. En cuanto a la transparencia, se verificó que las **acciones de sensibilización de la Agenda 2030 (C10)** en los países latinoamericanos son dispersas y no existen mecanismos de coordinación entre estas acciones, logrando un puntaje promedio de 1,4.

16. Por último, en cuanto a la elaboración y difusión de los **Informes Nacionales Voluntarios (C11)**, el puntaje promedio fue de 2,6, lo que indica que la mayoría de los países de América Latina ya elaboraron sus informes nacionales. Sin embargo, no se observa la existencia de procesos definidos para la elaboración de los informes nacionales en gran parte de estos países.

Meta 2.4

17. La Figura 12 presenta los resultados consolidados de América Latina para los componentes de gobernanza referentes a la meta 2.4:

Figura 12 - Radar de América Latina - Meta 2.4



Fuente: elaborado por el equipo de auditoría.

18. El componente de la **alineación entre las políticas públicas relacionadas con la meta 2.4 (M1)** está en formación en América Latina (puntaje promedio 1,2). Esto indica que hubo una identificación de las principales políticas públicas relacionadas con la meta, pero no existen, en la mayoría de los países, mecanismos para garantizar la alineación y la coherencia entre esas políticas.

19. En lo que se refiere a la **coordinación horizontal de la meta (M2)**, se observó en los países latinoamericanos la existencia de instancias de coordinación para algunas políticas públicas relacionadas con la meta, ya que este componente logró el puntaje promedio de 1,2. Sin embargo, estas instancias actúan de forma aislada, sin un enfoque integrado de coordinación de políticas públicas.

20. Por su parte, el componente de **monitoreo y evaluación (M3)** obtuvo un puntaje promedio de 1,3, lo que indica la existencia de sistemas de seguimiento individual para algunas políticas públicas, pero sin estructuras que posibiliten el seguimiento y evaluación integrado y transversal de las políticas relacionadas con la meta 2.4.

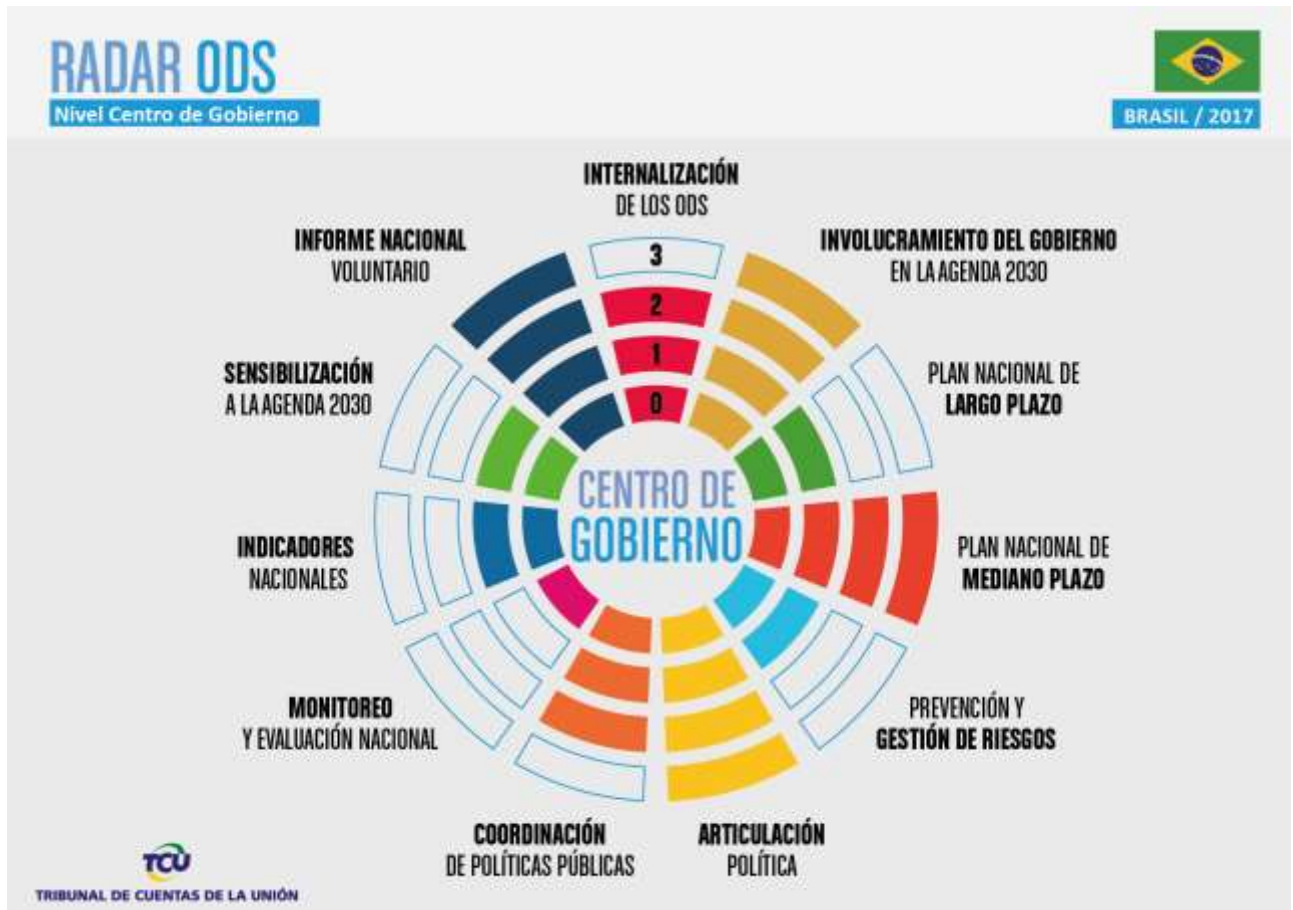
21. Por último, con relación al componente **mecanismos de participación social (M4)**, se verificó que los datos sobre las políticas públicas relacionadas con la meta 2.4 son accesibles a la población, pero no hay canales de comunicación para recibir opiniones y percepciones del público en general en los países, ya que el puntaje promedio para este componente fue de 1,4 puntos.

Resultados de Brasil

Centro de Gobierno

22. La Figura 13 presenta la consolidación de los resultados de la escala de evaluación de la gobernanza del Centro de Gobierno brasileño:

Figura 13 - - Radar ODS de Brasil - Centro de Gobierno



Fuente: elaborado por el equipo de auditoría.

23. En Brasil, el proceso de **institucionalización e internalización de la Agenda 2030 (C1)** está en desarrollo (grado de implementación 2). Este proceso está siendo llevado a cabo por la Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CNOODS), creada por el Decreto 8.892 / 2016. La comisión ya está en funcionamiento, tiene reglamento y plan de acción para los próximos dos años. Sin embargo, como se detalló en el hallazgo 1 de este informe, se identificaron las oportunidades de mejora en cuanto a la adecuación de las metas, la definición de los indicadores nacionales, la sensibilización de los *stakeholders* y la elaboración del informe nacional, existiendo riesgos de discontinuidad e inconsistencia en el proceso de institucionalización de los ODS en el país.

24. El **involucramiento del gobierno brasileño en la Agenda 2030 (C2)** es alto, identificándose varias iniciativas relacionadas con los ODS en diversos órganos gubernamentales, como se comprobó en los resultados obtenidos en el cuestionario electrónico (Apéndice E).

25. En cuanto a la estrategia, el **plan nacional de largo plazo (C3)** es inexistente en el país, a pesar de que haya normas que prevean la competencia del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP) y de la Secretaría General de la Presidencia de la República (SG- PR) a este respecto. Este punto fue más detallado en el hallazgo 2 de este informe de auditoría, y constituyó una propuesta de recomendación.

26. A su vez, el **plan nacional de mediano plazo (C4)** alcanzó el puntaje máximo en la escala de gobernanza brasileña, a raíz de la utilización del Plan Plurianual (PPA), cuya duración es de cuatro años, con una previsión constitucional y una definición clara de actividades, atribuciones, responsables, plazos y productos.

27. En relación con la **prevención y la gestión de riesgos (C5)**, se observaron sólo medidas iniciales de establecimiento de procesos sectoriales, por lo que se considera que la implementación de este componente está en formación. No se ha identificado un proceso de prevención y gestión integral de riesgos en la administración pública, lo que constituye una propuesta de recomendación del presente informe. El análisis de este componente se hizo de forma más profunda en el hallazgo 2.

28. El componente de **articulación política (C6)** para la implementación de la Agenda 2030 alcanzó el grado máximo en la escala (puntaje 3), en función del funcionamiento de la CNODS, cuya conformación incluye estados, municipalidades, el sector productivo y la sociedad civil.

29. La **coordinación de políticas públicas (C7)** en Brasil está en desarrollo (grado de implementación 2), a raíz de la existencia de mecanismos de identificación de desajustes durante el diseño de las políticas públicas, especialmente a través del Comité de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas Federales (CMAP) y la Subjefatura de Articulación y Monitoreo (SAM) de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

30. Se verificó que en Brasil no existe una **estrategia de monitoreo y evaluación nacional (C8)** de forma integrada, con carácter multisectorial, multinivel y de largo plazo, conforme se detalló en el hallazgo 2 de este informe.

31. En relación a los **indicadores nacionales de las metas ODS (C9)**, el proceso está en formación (grado de implementación 1 en la escala). El PPA 2016-2019 previó acciones para el establecimiento de un Sistema Nacional de Información Oficial (SNIO) (Objetivo 1160, Iniciativa 06LU), y el IBGE ha actuado para la formulación de los indicadores nacionales de seguimiento de los ODS en Brasil.

32. En Brasil no se identificaron **acciones gubernamentales de sensibilización sobre la Agenda 2030 (C10)** para la población. Se verificó que la CNODS tiene intención de elaborar una estrategia de sensibilización de la población brasileña sobre los ODS, pero esta estrategia aún no se ha implementado, por lo que se ha asignado el puntaje 1 a este componente.

33. Por último, el **Informe Nacional Voluntario (C11)** brasileño fue finalizado en 2017, lo que permitió lograr 3 puntos (optimizado). Sin embargo, esto no significa que haya un proceso definido de elaboración del informe, según lo analizado en el hallazgo 1, lo que generó una propuesta de recomendación en este informe.

Meta ODS (M)

34. El componente de la **alineación entre las políticas públicas relacionadas con la meta 2.4 (M1)** obtuvo puntaje 1. Esto indica que existió una identificación de las principales políticas públicas relacionadas con la meta por parte del gobierno brasileño, pero, se presentaron desalineaciones e incoherencias entre algunas políticas públicas, tal como se evidenció en la Auditoría-Piloto (TC 028.938 / 2016-0).

35. En cuanto a la **coordinación horizontal de la meta (M2)**, que obtuvo puntaje 2, se observó la existencia de instancias de coordinación formalmente institucionalizadas para la mayoría

de las políticas públicas relacionadas con la meta. Sin embargo, estas instancias actúan de forma aislada, sin un enfoque integrado de coordinación de políticas públicas.

36. Ya el componente **seguimiento y evaluación (M3)** obtuvo puntaje 1, ya que existen sistemas de seguimiento individual para las políticas públicas relacionadas con la meta, pero no existen en el gobierno brasileño estructuras que posibiliten el seguimiento integrado y la evaluación transversal de estas políticas.

37. Por último, con relación al componente **mecanismos de participación social (M4)**, se observó que en Brasil los datos sobre las políticas públicas relacionadas con la meta 2.4 son accesibles para la población, existiendo canales de comunicación para recibir opiniones y percepciones del público en general, obteniendo así un puntaje 2 para este componente.



Apéndice D

Análisis de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas (FSD)

Análisis FSD

1. El enfoque integrado de gobierno (*whole-of-government approach*) preconiza que el desempeño estatal debe ser integrado y coordinado a diversos niveles para ser efectivo. Esta forma de desempeño gubernamental está perjudicada por la existencia de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las políticas públicas. De esta manera, la identificación de estas cuestiones es importante para permitir mejorar el desempeño estatal en beneficio de la sociedad.
2. El *Government Accountability Office* (GAO), la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Estados Unidos, ha elaborado una guía para la identificación de la fragmentación, superposición y duplicidades (FSD). Esta guía se compone de dos partes, la primera dirigida a analistas de políticas públicas, tales como auditores, y la segunda dirigida a formuladores e implementadores de políticas públicas.
3. El presente documento presenta una adaptación de algunos pasos de la primera parte de la guía del GAO para permitir su implementación en un contexto de auditoría de desempeño de preparación de los gobiernos nacionales para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El objetivo de estas orientaciones es auxiliar el trabajo de las Entidades de Supervisión Superiores (EFS) y La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) que participaron en la auditoría coordinada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe en 2017.
4. En este documento, se presentan dos pasos para la implementación del método FSD adaptado. La primera se refiere a la identificación de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las principales políticas públicas relacionadas con la meta seleccionada para el análisis (meta 2.4 de los ODS, relativa a la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos). La segunda etapa se refiere a la identificación de efectos negativos y positivos, potenciales y reales, de estas cuestiones. Los hallazgos de la implementación de esta metodología serán analizados a la luz de los conceptos y prácticas de buena gobernanza en políticas públicas.

1- Identificación de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las principales políticas relacionadas con la meta 2.4

- a) Identificar los factores que influyen la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos en el país (meta 2.4);
- b) En base a los factores identificados anteriormente, identificar las principales políticas públicas nacionales relacionadas con estos factores y con la meta 2.4 (la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos);
- c) Recoger información esencial sobre las políticas públicas identificadas:
 - c.1) Objetivos y potenciales resultados;
 - c.2) Beneficiarios, clientes y población destinataria;
 - c.3) Beneficios clave, servicios y productos;
 - c.4) Instituciones gubernamentales responsables por la formulación y gestión;
- d) Reunir información adicional sobre las políticas públicas identificadas;

Posibles fuentes de recolección de información sobre las políticas públicas identificadas: normas legales, informes de desempeño, trabajos anteriores realizados por la EFS, bases de datos oficiales, opiniones de especialistas, etc.

e) A partir de la información recolectada en los pasos anteriores y de los conocimientos previos del equipo de auditoría en el tema (trabajos anteriores realizados por las EFS), seleccionar una **política clave** central para el logro de la meta 2.4, relativa a la sostenibilidad de los sistemas de producción alimentos, que sirva como base para la identificación de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas;

Por ejemplo, en el caso de la auditoría piloto realizada por la EFS de Brasil, fue seleccionada como política clave la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (PNAPO).

f) Identificar interrelaciones entre la política clave seleccionada y las demás políticas identificadas, a partir de la información obtenida en los pasos de los ítems "b" y "c".

Por ejemplo, identificar las similitudes y diferencias de los objetivos, los posibles resultados y las instituciones gubernamentales responsables de la política clave seleccionada y de las demás políticas públicas identificadas.

Ejemplo de esquema de interrelación entre políticas públicas identificado en la auditoría piloto realizada por la EFS de Brasil:



g) Verificar si existe fragmentación, superposición, duplicidad o lagunas en la política clave seleccionada y entre la política clave seleccionada y las demás políticas públicas identificadas;

Conceptos:

- Fragmentación: ocurre cuando más de una institución gubernamental (o más de una unidad dentro de una institución gubernamental) está involucrada y actúa en la misma área, y existen oportunidades de mejora en la prestación de servicios.
- Superposición: ocurre cuando varias instituciones gubernamentales o programas tienen objetivos similares, actúan en actividades o estrategias similares para alcanzar sus objetivos, o poseen el mismo público objetivo.

- **Duplicidad:** ocurre cuando dos o más instituciones o programas gubernamentales están realizando las mismas actividades o prestando los mismos servicios a los mismos beneficiarios.
- **Laguna:** sucede cuando falta una parte importante en un proceso, puede ser ausencia de políticas, programas, actores, mecanismos institucionales, procesos y actividades, beneficios o beneficiarios.

En el caso de la auditoría piloto realizada por la EFS de Brasil, la identificación de fragmentación, superposición, duplicidad o lagunas en las políticas públicas analizadas fue realizada por medio de entrevista y oficio junto a gestores y especialistas que actúan en estas políticas, así como en la circulación de la información obtenida. El documento del GAO sugiere otros métodos para la identificación de FSD, como ejemplo de investigación documental y puntaje del grado de similitud entre las políticas¹. El equipo de auditoría puede emplear más de un método para identificar fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las políticas analizadas.

¹ Para obtener mayor información sobre los métodos de GAO, consulte las páginas 10-12 del documento "*Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management guide*".

Posibles casos de fragmentación, superposición, duplicidad y / o laguna: i) programas que poseen el mismo objetivo o están diseñados para atender a los mismos beneficiarios; ii) instituciones gubernamentales que tienen las mismas competencias, el mismo público objetivo y ofrecen los mismos servicios y productos; iii) los mismos servicios y productos ofrecidos a los mismos usuarios; entre otros².

² Para ejemplos prácticos de casos de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas, véanse los apartados 4.1 a 4.5 del "Informe de la Auditoría Piloto ODS" realizado por el TCU (TC 028.938 / 2016-0)

h) Confirmar las cuestiones identificadas con los gestores de las instituciones gubernamentales y otros actores relevantes.

2- Identificación de posibles efectos de fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las políticas analizadas

- a)** Identificar los efectos positivos y los efectos negativos, potenciales y reales de la fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas identificadas;
- b)** Evaluar la necesidad de evaluaciones más profundas de los efectos identificados;
- c)** Confirmar los efectos identificados con los gestores de instituciones gubernamentales y otros actores relevantes.

Conclusión

Con estas orientaciones, se espera que las Entidades Fiscalizadoras Superiores puedan aplicar la metodología FSD adaptada en la identificación de la fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas en las principales políticas públicas nacionales relacionadas con la meta 2.4 (la sostenibilidad de sistemas de producción de alimentos), con la posterior identificación de los efectos negativos y positivos, potenciales y reales, de estas cuestiones. Las mismas deben ser examinadas de manera conjunta por el equipo en el informe de auditoría, para que el hallazgo se centre en las cuestiones de gobernanza involucradas, y no específicamente en la fragmentación, superposición, duplicidad y lagunas encontradas (estas cuestiones podrán profundizarse en trabajos futuros de las EFS). Este análisis ayudará a las EFS a identificar la etapa de desempeño de gobernanza de los órganos gubernamentales en la implementación de la meta 2.4 de la Agenda 2030, en particular en

lo que se refiere al componente "alineación entre las políticas públicas". El análisis FSD adaptado es una de las herramientas solicitadas en la matriz de planificación y en el posterior análisis requerido en la escala de gobierno para el componente M1.