



BRASIL

RESUMEN DE RESULTADOS

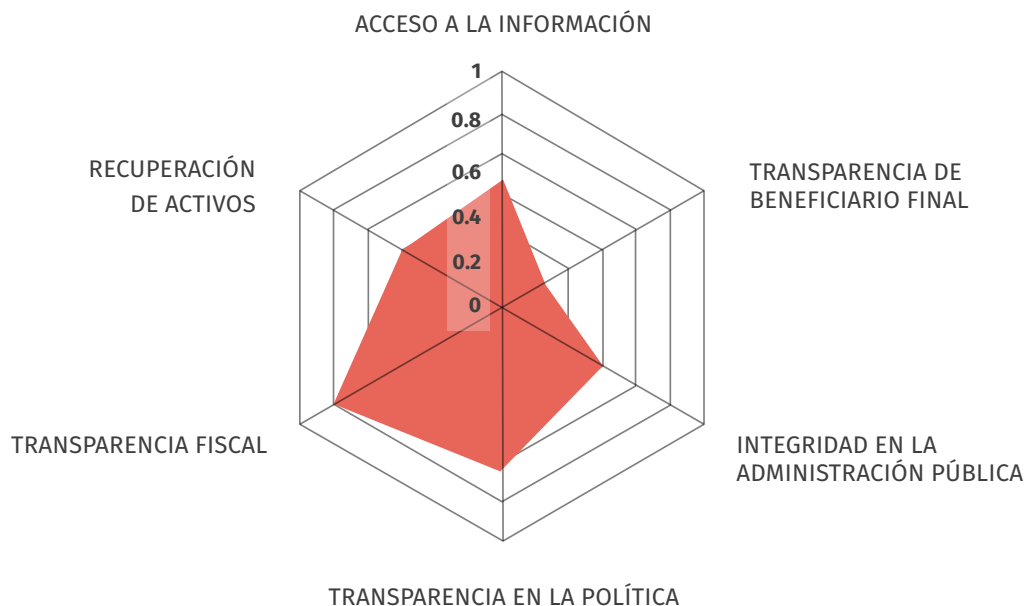


Gráfico 2: Resultados generales Brasil.

Las políticas destinadas a contar con un marco de integridad y acceso a la información en todas las áreas relevantes en la lucha contra la corrupción, no han logrado instalarse con éxito en Brasil. Sin embargo, destacan los esfuerzos en materia de transparencia fiscal, en donde se observa como una práctica considerable, en comparación al resto de los países evaluados, la disponibilidad de información del ciclo presupuestario y de la política fiscal.

Además, se observa que las políticas que buscan fortalecer la transparencia de campañas electorales y regular el financiamiento de los partidos políticos van por buen camino a pesar de dificultades a la hora de implementar dichas acciones.

No obstante, es necesario fortalecer los marcos normativos en materia de registro de beneficiarios finales, mejorar las políticas de prevención de conflictos de interés para los funcionarios públicos, fortalecer los mecanismos internacionales de recuperación de activos.

i ACCESO A LA INFORMACIÓN

La política de transparencia y acceso a la información en Brasil, está constituida por el reconocimiento constitucional de este derecho y por la Ley sobre Acceso a la Información Pública de 2011, la que establece la forma y mecanismos para su ejercicio, los mecanismos de tutela y el sistema sancionatorio.

Las disposiciones de estas normas se aplican a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de las agencias, empresas públicas o mixtas, fundaciones públicas, instituciones de fiscalización y empresas que cuentan con financiamiento público. No considera, sin embargo, a los entes privados que realizan funciones públicas.

Existe información que por su naturaleza no se encuentra sujeta a solicitud alguna. Tal es el caso de la información que perjudique o ponga en riesgo las relaciones internacionales del país, aquella que ponga en riesgo la vida, seguridad de la población o de instituciones y altas autoridades nacionales y extranjeras y sus familias, la salud pública, la estabilidad financiera del país, la que perjudique o arriesgue los planes u operaciones de las Fuerzas Armadas, de desarrollo científico, tecnológico o áreas de interés estratégico de la nación, o comprometer actividades de inteligencia, investigación o fiscalización de delitos. A esto se suma la prohibición de divulgar información que una ley lo prohíbe. No obstante, no se podrá negar el acceso a información que sea de utilidad para la tutela judicial o administrativa de derechos fundamentales.

Ante una solicitud de información, la legislación señala que, de no disponer inmediatamente de los antecedentes en cuestión, se dará respuesta a través de correo electrónico o dirección postal en un plazo máximo de 20 días hábiles. La Contraloría General de la Unión o ante la Comisión Mixta de Reevaluación de Información son las instituciones encargadas de revisar las negativas de entrega de información. Sin embargo, ninguno de estos organismos es autónomo política ni financieramente, y carecen de atribuciones fiscalizadoras reales, lo que dificulta el ejercicio del derecho de acceso.

Por su parte, en materia de transparencia activa, la Ley de Acceso a la Información señala la obligación de los organismos públicos de promover la divulgación de información de interés que la respectiva institución genere o proteja. A pesar de este mandato, se observa en la práctica que no se cumple en su totalidad, principalmente por los gobiernos subnacionales.

Pese a la existencia de una norma legal, no se ha logrado implementar la política de la forma más efectiva. Además, existen barreras entre el ciudadano y las instituciones públicas obligadas que limitan el ejercicio del derecho, como por ejemplo la obligación de identificación al momento de realizar una solicitud de información y la reticencia de algunas instituciones a compartir información.

§ COMPRAS PÚBLICAS

Desde 1993 Brasil cuenta con una Ley de Licitaciones que rige la compra de bienes, servicios y obras públicas sin distinción entre ellas. Sin embargo, la regulación es mucho más compleja y está compuesta por el marco legal de compras públicas la Ley de adquisición de bienes, servicios y otros mediante pregón, la Ley de Concesiones de Servicios, la de Asociaciones Público-Privadas, la de Consorcios Públicos y el Marco regulatorio entre el poder público y las entidades particulares. Para casos excepcionales existe un Régimen Diferenciado de Contrataciones Públicas (RDC).

Se exceptúan del cumplimiento del régimen de licitación, teniendo posibilidad de adjudicación directa, una serie de casos. Destacan entre ellos, las obras o servicios de ingeniería y para otras compras y servicios que superen hasta el 10% del valor límite previsto, cuando no acuden interesados a la licitación previa, en casos de emergencia o calamidad pública, entre otros. Existen casos en que no se puede exigir la licitación, por ejemplo, cuando el bien o servicio a adquirir sólo puede ser suministrado por una empresa en especial. En los casos descritos se deberá justificar la determinación.

El marco legal del sistema de compras públicas no exige la publicación de los contratos en su totalidad, solo deben presentarse resúmenes que contengan básicamente las partes, fecha, objeto y valor del contrato. Estos datos, además de los propios de la licitación, se encontrarán a disposición de la ciudadanía mensualmente y sin costos en el portal Datos Abiertos del Sistema Integrado de Administración y Servicios Generales (SIASG). No se observa referencia a la publicación de la anulación de contratos o de la imposición de penas.

La Ley de Licitaciones brasileña no exige la declaración de los beneficiarios finales, por ende, tampoco se dan a conocer estos antecedentes al público. Las publicaciones de los contratos sólo requieren que se registre la empresa o persona física con la que la institución pública contrató.

Los desafíos principales que hoy enfrenta el régimen de compras del país son la publicidad de los datos presentes en los contratos de bienes, servicios y obra pública, donde resulta esencial conocer a los beneficiarios finales detrás de cada entidad contratante y fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales.

↓ GOBIERNO ABIERTO Y DATOS

Como integrante de la Alianza para el Gobierno Abierto desde la creación de ella, Brasil ha implementado una serie de acciones por medio de sus Planes Nacionales de Acción. Estas estrategias se han orientado fundamentalmente a la apertura de datos y la creación de mecanismos de participación ciudadana.

Particularmente en el Tercer Plan Nacional de Acción, se destacan algunas iniciativas recientes que benefician la apertura de datos gubernamentales, como la Ley Anticorrupción, la Ley de Conflicto de Interés, un decreto sobre apertura de datos del gobierno y el uso por parte del Ministerio de Transparencia y Contraloría-General de la Unión (CGU) de una metodología para clasificar los portales de transparencia de los gobiernos locales.

No obstante lo anterior, la participación de la sociedad civil en la elaboración de los diferentes planes ha sido variable. En el caso de los dos primeros planes la presencia ciudadana fue muy poco sustantiva. De hecho, el Segundo Plan Nacional brasileño no consideraba sugerencias desarrolladas por la sociedad civil. En el último Plan, en cambio, en el diseño de los compromisos participó un gran número de representantes de la sociedad civil llegando a superar a los funcionarios de gobierno.

Pese a la escasa participación de los Planes de Acción, se observan iniciativas de la sociedad civil que buscan lograr mayor apertura en la gestión de los asuntos públicos. Destacan el Foro de Derecho de Acceso a la Información Pública (2003), que cuenta con la participación de diversas organizaciones, y cuyo objetivo fue incidir en el gobierno y en la sociedad para que se regule el derecho de acceso a la información pública. Cumpliendo con este fin, participó del debate en la creación de la Ley de Acceso a la Información. Este Foro se encarga actualmente de publicar en su página web un “Monitor de la Opacidad” donde se cargan noticias sobre organismos que no cumplen con la mencionada Ley.

La agenda de gobierno abierto en Brasil requiere focalizar sus acciones en fortalecer las medidas de transparencia y acceso a la información. Esto, debido a que no se publica información sobre beneficiarios finales que permitan dar seguimiento y fiscalizar la labor que realizan las instituciones públicas.

✓ INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La política de integridad está compuesta por el Código de Conducta de 1994 y la Ley de Conflicto de Interés de 2013, las que son aplicables solo a la alta jerarquía del Poder Ejecutivo, quedando excluidos los poderes Legislativo y Judicial de sus normas. Esto, a pesar de la necesidad de establecer un sistema general aplicable a todos los órganos de los poderes del Estado.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, se considerará en conflicto al funcionario que antes de 6 meses de terminadas sus funciones preste directa o indirectamente servicios a personas con las que se haya vinculado en el ejercicio de su cargo, la aceptación de cargos o establecer vínculos con personas que desempeñen actividades relacionadas con el trabajo del funcionario, celebrar contratos de servicio, asesoría o consultoría con entidades del Ejecutivo Federal vinculados al órgano en que haya ocupado el cargo, e intervenir de cualquier forma en beneficio privado ante la institución en que haya ocupado un cargo o empleo, o con la que haya establecido una relación relevante. En esta línea, tampoco se podrá divulgar información privilegiada como la referida a asuntos reservados o aquella que no sea públicamente conocida y que sea relevante en el proceso de toma de decisiones del Ejecutivo Federal.

El cumplimiento de estas reglas se encuentra supervisado por el Ministerio de Transparencia y Contraloría-General de la Unión y por la Comisión de Ética Pública. Las sanciones civiles ante la infracción de estas normas incluyen el resarcimiento integral del daño, la suspensión de derechos políticos de 3 a 5 años, el pago de una multa de hasta 100 veces el sueldo del funcionario. Las sanciones administrativas contemplan la dimisión del funcionario.

No obstante, el sistema sancionatorio resulta deficiente dado el escaso poder fiscalizador de estas entidades y por la falta de recursos financieros y de personal para cumplir con tal función. A eso se agrega que estas instituciones en la práctica actúan solo cuando el conflicto de intereses ha estallado. En razón de esto, las sanciones no llegan a ser disuasivas, pues en la práctica no se aplican.

Por otra parte, los empleados públicos de alto rango del Poder Ejecutivo están obligados a entregar declaraciones de patrimonio e interés al gobierno –incluye propiedades, ingresos, inversiones, regalos, donaciones, viajes patrocinados, beneficios recibidos, cargos-. El análisis sobre un eventual conflicto de intereses que involucra a otros servidores federales que no se encuentran obligados a presentar estas declaraciones está a cargo del Ministerio de Transparencia y Contraloría General de la Unión.

Por su parte, los senadores deben firmar un documento confirmando que no ocupan posiciones de alto nivel en organizaciones mediáticas (director o gerente de concesionaria, permisionaria o autorizada de servicio de radiodifusión sonora o de sonidos e imágenes). También deben declarar si ocupan u ocuparon posiciones de alto rango en organizaciones públicas o privadas en Brasil o fuera, y también proporcionar detalles sobre la posición en los últimos dos años.

Sobre la declaración jurada de patrimonio, esta abarca a los tres poderes del Estado, además de los integrantes de otras instituciones públicas como la Oficina del Fiscal Federal. Dependiendo de sus funciones, los funcionarios públicos también deben declarar los bienes de los familiares dependientes. Cabe hacer notar que la declaración de bienes y rentas en Brasil está enfocada en los funcionarios del Poder Ejecutivo, pero no en las otras ramas del Estado.

La información contenida en las declaraciones antes mencionadas no se encuentra disponible para la consulta de los ciudadanos. Sí podrá acceder a ella la Comisión de Ética de la Presidencia en el caso de los cargos más influyentes dentro del gobierno. Para el resto de los servidores federales estará a cargo de la supervisión el Ministerio de Transparencia y Contraloría General de la Unión, que ha desarrollado un sistema electrónico para que funcionarios consulten al gobierno sobre eventuales conflictos.

Para fortalecer el régimen de integridad en la administración pública es necesario extender las políticas de integridad y transparencia a los rangos menores de la administración pública, así como también a los poderes Legislativo y Judicial. A esto se suma la necesidad de dotar de atribuciones reales, o delimitar las actuales, a los organismos fiscalizadores.

★ **TRANSPARENCIA EN CAMPAÑAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS**

Recientemente el país aprobó la Ley 13.488/2017 que colocó nuevas provisiones para límites con gastos en las campañas, creó el millonario Fondo Especial para Financiamiento de Campaña, permitió reglas más flexibles para la recaudación de donaciones (como financiamiento colectivo en línea) y estableció una cláusula de barrera. El financiamiento de campañas electorales y partidos políticos también se encuentra regido por la Ley Nº 13.165 de 2015. Esta norma tiene como fin reducir los costos de las campañas, simplificar la administración de los partidos, fomentar la participación femenina, establecer un sistema de financiamiento de campañas políticas en que sólo las personas naturales y el Fondo Partidario entregarán recursos, prohibiendo los aportes de empresas, fija umbrales para el gasto en campañas determinado por los egresos declarados para los mismos cargos en la elección anterior a la entrada en vigencia de esta Ley.

A esta norma se suma la Ley Nº 9.096, que establece que estas organizaciones, y no los candidatos individualmente, recibirán ingresos del Fondo Partidario para el desarrollo de las campañas y para sustentar los gastos habituales de la colectividad en función de la votación obtenida en las últimas elecciones generales para la Cámara de Diputados. Este Fondo se financiará con las donaciones de personas naturales, el pago de multas por infracción a la legislación electoral y leyes asociadas, recursos financieros asignados por ley y por las asignaciones del presupuesto de la Unión. A esto se suman las franjas electorales a través de medios masivos de comunicación financiadas por el Estado. El financiamiento público está restringido a los partidos políticos.

Las personas naturales también pueden aportar directamente a los partidos o candidatos, quienes deberán abrir cuentas bancarias con el único fin de recibir estas contribuciones. Dichas cuentas deben cerrarse después de las elecciones y los fondos restantes se devuelven al contribuyente. Las donaciones no identificadas no podrán ser utilizadas por los candidatos o partidos, y se transferirán al Tesoro Nacional. Para que se considere válida la donación en dinero o especies, la persona deberá presentar su nombre e identificación.

Los candidatos y los partidos en todos sus niveles deberán rendir cuentas a la Justicia Electoral por medio del Sistema de Prestación de Cuentas Electorales (SPCE), presentando dos informes parciales en el transcurso de la campaña y uno al finalizar. Todos los recursos en efectivo recibidos para el financiamiento de campañas debe reportarse en el plazo de 72 horas desde realizado el aporte. Se excluyen de esta regla los aportes entre candidatos y partidos y la cesión de bienes muebles. El Tribunal Superior Electoral pondrá a disposición de la ciudadanía el informe financiero de los créditos informados y los gastos donde se detallarán montos y contribuyentes en su sitio web. Transparencia Brasil mantiene una plataforma que publica esta información de manera más sencilla.

En períodos no electorales los partidos informarán a los Tribunales Electorales sus estados contables anualmente y en años electorales, una declaración mensual (4 meses antes y dos meses después de las elecciones). Los informes financieros anuales son de público acceso, pero no están en formato estandarizado. Este régimen, por cierto, no ha impedido que se realicen contribuciones ilegales.

Ante el incumplimiento de estas normas se podrá suspender la recepción de cuotas del Fondo Partidista, suspender la participación en el Fondo por 1 o 2 años según el caso o exigir el pago de multas. Se podrá incluso cancelar el registro civil y el estatuto del partido en determinadas situaciones.

Para contribuir al fortalecimiento del régimen de transparencia de las campañas y partidos se deben establecer montos máximos para el aporte personal, ya que la falta de límites genera gran desigualdad en los Estados, endurecer las sanciones frente al incumplimiento de la legislación, además de promover las donaciones de los individuos.

TRANSPARENCIA FISCAL

La política de apertura de la información presupuestaria y tributaria en Brasil se encuentra regulada principalmente por la Ley de Responsabilidad Fiscal que guía la gestión financiera del Estado. A esto se suma la aplicación de normas sobre acceso a la información, transparencia y participación ciudadana.

Según el análisis realizado por el Open Budget Survey el país publica todos los documentos exigidos por los estándares de presupuesto nacional abierto. Es por ello que obtiene un total de 77 puntos (con un máximo de 100) en su medición. Dichos documentos son la etapa de elaboración del proyecto de presupuesto, la propuesta del Ejecutivo, el presupuesto público aprobado, el presupuesto ciudadano, el informe anual y su adicional, la revisión de mitad de año, y el informe de auditoría.

La información actualizada sobre impuestos, ingresos y gastos se encuentra disponible para consulta ciudadana de manera gratuita y de fácil acceso en los sitios web de Siop, Siga Brasil y del Portal da Transparência. Estos portales utilizan las bases de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (Siafi), plataforma web de información fiscal del gobierno que no responde al criterio de datos abiertos.

Gracias al cumplimiento de las normas señaladas, en la actualidad Brasil cuenta con un alto grado de transparencia fiscal. Sin embargo, aún quedan tareas pendientes como incrementar los antecedentes disponibles sobre la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y sobre los informes de revisión de ejecución del presupuesto. Así como la necesidad de una actualización oficial del Plan Plurianual (PPA) como insumo clave en la orientación del presupuesto anual, y garantizar la consulta al legislativo sobre gastos extraordinarios. Se espera con ello que aumente la participación ciudadana en el control del presupuesto de la nación.

TRANSPARENCIA DE BENEFICIARIO FINAL

Brasil no cuenta con una ley específica sobre beneficiario final. Existe en cambio una norma de menor jerarquía, la Instrucción Normativa 1.634 de la Secretaría de Ingresos Federales, la que sólo aplica para el ámbito administrativo. Esta instrucción define al beneficiario final como la persona natural que directa o indirectamente posea, controle o influya de manera significativa en una empresa, esto es, que posea al menos el 25% del capital de la misma o que tengan el poder de incidir en las deliberaciones sociales o de elegir la mayoría de la entidad, o la persona a nombre de quien se realizan transacciones

Existen también otros cuerpos legales que afectan indirectamente los registros de beneficiarios efectivos como la Ley contra el lavado de dinero, la que exige su identificación a las instituciones financieras. Sin embargo, esta información no es de pública consulta, solo tiene acceso a ella el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF), la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil (RFB, sigla en portugués) y el Banco Central. Previo a ello se debe identificar si el beneficiario es una persona políticamente expuesta (PEP), lo que cambia las condiciones para publicar antecedentes. A pesar de la publicación en formato de datos abiertos por RFB al final de 2017 de los datos sobre los cuadros societarios y de administración de las personas jurídicas en Brasil, el país no cuenta con una base de datos centralizada de beneficiarios finales que pueda ser consultada por autoridades nacionales o extranjeras.

Todas las entidades que realizan negocios en Brasil, incluidas las empresas extranjeras, deben registrarse en la Secretaría de Ingresos Federales. Luego de eso, se emite un número único de identificación fiscal. Por otra parte, para registrarse, una entidad jurídica debe proporcionar información detallada sobre los accionistas, incluyendo el nombre y el número de acciones en su poder. En el caso de las empresas extranjeras, la ley solo exige que se revele el nombre del administrador de la empresa en Brasil, pero no los accionistas reales. Esta información está disponible en línea a través de una base de datos centralizada llamada Cuadro de Socios y Administradores (QSA), a la que solo pueden acceder autoridades competentes y no el público en general.

El registro mantenido por la autoridad tributaria federal (RFB) es el registro oficial a efectos impositivos. Todas las entidades legales que realizan negocios en el país, incluidas las empresas extranjeras, deben registrarse. Estas deben registrarse además en la junta comercial en el Estado en que están constituidas. La información registrada por todos los Estados se encuentra en un registro central de empresas. También se observa un registro central de empresas que recopila toda la información registrada a nivel sub-nacional.

El Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión y el de Transparencia y Contraloría-General de la Unión permiten consultar datos sobre el registro de empresas proveedoras del gobierno, pero de forma incompleta, pues solo contiene información de empresas que han suministrado bienes o servicios al gobierno, o aquellas empresas que se han registrado.

El Open Company Data Index ha evaluado a Brasil con 0 puntos (de un total de 100) en su medición anual. Esto se debe a la ausencia de registros de consulta libre por cualquier ciudadano hasta recientemente.

RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

La legislación sobre lavado de dinero es la encargada de regular la forma en que se recuperan los activos sustraídos ilícitamente en Brasil y en el extranjero. Los procedimientos brasileños no cuentan con acciones de confiscación civil sin condena. Se podrán retornar bienes, derechos y valores de forma total o parcial siempre que exista una orden y decisión judicial previa. Cabe destacar que no existe un procedimiento específico para recuperar activos obtenidos por actos de corrupción.

El organismo responsable del retorno de activos en Brasil es el Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Jurídica Internacional (DRCI), que pertenece a la Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía (SNJ) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Esta institución, creada en 2004 y que cuenta con recursos suficientes para el desempeño de sus funciones, tiene como principales atribuciones la articulación de los órganos de gobierno en temáticas vinculadas al combate del lavado de dinero, el crimen organizado transnacional, la recuperación de activos y la cooperación jurídica internacional. A esto se suma la definición de políticas y el desarrollo de la cultura de prevención y combate al lavado de activos.

En relación a la cooperación internacional para el retorno de activos, existe un departamento específico para hacer frente a este tema, el Departamento de Recuperación de Activos y Cooperación Jurídica Internacional. A esto se añade la pertenencia de Brasil al G20, grupo de países en desarrollo que tiene entre sus objetivos la lucha contra la corrupción, siendo esta una prioridad política del país. Asimismo, la Ley contra el lavado de dinero establece que de existir un tratado o convención internacional y a solicitud de la autoridad extranjera, el juez ordenará asuntos provisionales sobre activos, derechos y valores resultantes de delitos cometidos en el extranjero. En ausencia de un tratado o convención, la norma se aplicará si el gobierno del país extranjero en cuestión otorga tratamiento de reciprocidad a Brasil.

Considerando los recientes casos de corrupción y lavado de dinero que han afectado a la región y en especial a Brasil, es importante que se fortalezca aún más la cooperación internacional, así como los procesos internos de recuperación de activos, toda vez que el país cuenta con la infraestructura y el personal necesario para tal labor.

RECOMENDACIONES

1. Disminuir los plazos de entrega de información pública solicitada por la ciudadanía y estandarizar la implementación de la ley en los niveles federales y sub-nacional.
2. Asegurar la publicación de los contratos de bienes, servicios y obra pública, permitiendo la fiscalización ciudadana activa y fortalecer las medidas de transparencia en todas las etapas del proceso de contratación.
3. Fomentar la participación de la sociedad civil en la elaboración, monitoreo, seguimiento y evaluación de los Planes de Acción Nacional.
4. Extender las obligaciones de las leyes de ética e integridad a todos los poderes del Estado y a los diversos niveles de la organización administrativa del Estado brasileño.
5. Conferir las atribuciones, medios y recursos necesarios a las instituciones fiscalizadoras para hacer cumplir las obligaciones legales creadas para evitar hechos de corrupción .
6. Limitar los montos máximos de aportes que pueden realizar las personas a las campañas de candidatos a cargos de elección popular y establecer medidas que equiparen las condiciones de competencia entre candidatos.
7. Endurecer el sistema sancionatorio ante el incumplimiento de obligaciones en materia electoral o de transparencia de la política,
8. Ampliar la información disponible de las distintas etapas del ciclo presupuestario y poner a disposición en un lenguaje cercano a las personas con el fin de fomentar una mayor participación y fiscalización ciudadana.
9. Asegurar el acceso a la información de los registros sobre beneficiario final que existen en el país y establecer un registro general centralizado y sistematizado de la información.
10. Fortalecer los mecanismos para la colaboración internacional en recuperación de activos y facilitar las alianzas particulares entre organismos especializados.

