

REFORMA FISCAL EN BRASIL

Ludmila N. Símonova

Ph.D. (Economía) (ludmila-simonova@yandex.ru)

Jefa del Centro de Estudios Económicos

Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR)

B. Ordynka, 21/16, Moscú, 115035, Federación de Rusia

SPIN-código: 1349-1981; ORCID: 0000-0003-1144-2392

Recibido el 25 de abril de 2025

Aceptado el 12 de agosto de 2025

DOI: 10.37656/s20768400-2025-03-02

Resumen. *En el artículo se analiza la reforma fiscal en Brasil durante los dos primeros años del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024), la cual se ha convertido en un elemento clave de las transformaciones socioeconómicas del país. Estas transformaciones tienen como objetivo la modernización de la economía, el uso efectivo de ventajas competitivas, la creación de condiciones para atraer inversiones privadas, hacer más eficiente la administración pública y lograr mayor justicia social. La modernización del sistema fiscal debería tener un papel fundamental a la hora de garantizar un crecimiento balanceado y la sostenibilidad financiera del Estado. Se evalúan las principales directrices de la reforma fiscal, incluyendo cambios relacionados con el impuesto al consumo y a la renta, recaudación de off-shores y la incorporación de nuevas normas presupuestarias. Se presta atención especial al estado actual de las finanzas públicas y se llevan a consideración las oportunidades y riesgos de las reformas en curso.*

Palabras clave: *Brasil, reforma tributaria, impuestos, déficit presupuestario, régimen fiscal, deuda pública, crecimiento económico*

TAX REFORM IN BRAZIL

Ludmila N. Simonova

Ph.D. (Economy) (ludmila-simonova@yandex.ru)

Head of the Center for Economic Research

Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences (ILA RAS)

21/16, B. Ordynka, Moscow, 115035, Russian Federation

SPIN-code: 1349-1981; ORCID: 0000-0003-1144-2392

Received on April 25, 2025
Accepted on August 12, 2025

DOI: 10.37656/s20768400-2025-03-02

Abstract. *The article provides an analysis of the fiscal reform carried out in Brazil in the first two years of Luiz Inácio Lula da Silva's presidency (2023-2024), which has become an essential part of the country's socio-economic transformation. The main objectives of Lula's government include modernizing the economy, effectively utilizing the country's competitive advantages, creating favorable conditions for attracting private investment, improving public administration, and achieving greater social justice. The modernization of the fiscal sector plays a crucial role in ensuring balanced growth and financial stability. The main directions of reforming fiscal system are considered, including changes related to the consumption tax, income tax, offshore taxation, and the adoption of new budget rules. Special attention to diagnostics the current state of public finances and assessing the opportunities and risks involved is paid.*

Keywords: *Brazil, tax reform, taxes, budget deficit, budget regime, public debt, economic growth*

НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА В БРАЗИЛИИ

Людмила Николаевна Симонова

Канд. эконом. наук (ludmila-simonova@yandex.ru)
Руководитель Центра экономических исследований

Институт Латинской Америки РАН
РФ, 115035, Москва, Б. Ордынка, 21/16

SPIN-код: 1349-1981; ORCID: 0000-0003-1144-2392

Статья получена 25 апреля 2025 г.

Статья принята 12 августа 2025 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2025-03-02

Аннотация. *В статье представлен анализ реформы налогово-бюджетной системы, проведенной в Бразилии в первые два года правления Л.И. Лулы да Силвы (2023–2024), которая стала важнейшей частью социально-экономических преобразований, цель которых – модернизация экономики, эффективное использование конкурентных преимуществ, создание условий для привлечения частных инвестиций, повышение эффективности госуправления, достижение большей*

социальной справедливости. Важную роль в обеспечении сбалансированного роста и финансовой устойчивости призвана сыграть модернизация налогово-бюджетной сферы. Рассмотрены основные направления реформирования налогово-бюджетной системы, включая изменения, касающиеся налога на потребление, подоходного налога, налогообложения офшоров, принятие новых бюджетных правил. Особое внимание уделено диагностике современного состояния государственных финансов, оценке возможностей и рисков проводимых преобразований.

Ключевые слова: *Бразилия, налоговая реформа, налоги, бюджетный дефицит, бюджетный режим, госдолг, экономический рост*

La llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva 12 años después de su último gobierno significó una brusca transformación en la política económica del país, dirigida a reforzar el papel del Estado a la hora de estimular el crecimiento económico tomando como base la justicia social y la responsabilidad financiera. La política de Lula durante su tercera presidencia resulta ser una continuación de la estrategia y ciertos aspectos clave desarrollados en los anteriores gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), interrumpidos con la llegada al poder del presidente de centroderecha Michel Temer (2016-2018) y de su sucesor, perteneciente a la derecha radical, Jair Bolsonaro (2019-2022). Los programas de M. Temer y J. Bolsonaro incluían medidas para priorizar el uso de mecanismos de mercado, tales como la privatización de compañías estatales, el apoyo al sector privado y la atracción de inversiones extranjeras [1].

La política económica de Lula inevitablemente va corrigiéndose al estar bajo presión de la oposición y las realidades actuales. Los actuales desafíos globales que se caracterizan por la ralentización de la economía mundial, la turbulencia geopolítica y las guerras comerciales, las exigencias de la transición tecnológica y ecológica obligan al gobierno a concentrar al máximo sus esfuerzos en ciertas áreas estratégicas. En el país se ha decidido modernizar la industria y la

infraestructura, mejorar la eficiencia productiva mediante la automatización y la integración de tecnologías digitales de punta. Todos los programas y planes adoptados en Brasil durante la primera mitad del tercer mandato de Lula contienen disposiciones destinadas a aumentar la inversión en segmentos económicos ecológicamente sostenibles. Según los dirigentes del país, la transición energética mundial y la lucha contra el cambio climático ofrecen nuevas oportunidades para la reindustrialización y el desarrollo. Entre las tareas más importantes se encuentran: garantizar la sostenibilidad y la previsibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo, reducir la deuda pública y crear las condiciones necesarias para atraer las inversiones [2].

Según la evaluación del gobierno brasileño, las reformas estructurales, la modernización del sistema tributario y el aumento del diálogo con los sectores productivos y la sociedad son características resaltantes de los dos primeros años del gobierno de Lula, garantizando así un Brasil más fuerte, competitivo y socialmente justo [3].

A continuación se analizan las áreas más significativas de la reforma fiscal: modificación del impuesto sobre el consumo; regularización tributaria de las organizaciones offshore; mayor equidad social en cuanto al impuesto sobre la renta; nuevas normas presupuestarias para aumentar tanto la flexibilidad, como la responsabilidad en la ejecución de fondos.

Reforma tributaria

Una gran conquista para el gobierno brasileño durante la primera mitad del tercer mandato de Lula fue la aprobación, a finales de 2023, de enmiendas constitucionales para reformar uno de los sistemas fiscales más complejos del mundo. Aprobar una “reforma tributaria histórica” que abarque la forma de recaudar los impuestos al consumo para finales del año 2023 era el objetivo de Lula, cuando asumió la presidencia.

Para entender por qué la reforma tributaria se considera revolucionaria, debemos dirigir nuestra atención al sistema actual. La Constitución de 1988 otorgó a los tres niveles de gobierno – federal, estatal y municipal – la potestad para recaudar impuestos sobre el consumo. Esto hace de Brasil una excepción entre los 174 países que cuentan con el impuesto sobre el consumo más común, el impuesto al valor agregado (IVA). En la gran mayoría de los casos, el IVA se recauda a nivel nacional. Brasil tiene la particularidad de que la responsabilidad por la recaudación tributaria está repartida entre los estados y los municipios, con una gran libertad a la hora de elegir las formas y los métodos para pagar los impuestos. Dado que Brasil cuenta con un total de 27 estados y 5 570 municipios, según el exministro de Hacienda Mailson da Nóbrega, el país se ha convertido en “un manicomio debido a los impuestos” [4].

Brasil tiene un sistema de impuestos sobre el consumo de bienes y servicios que consta de cinco pagos principales. Tres de ellos son federales: el programa de integración social (PIS), la contribución para la financiación de la seguridad social (Cofins) y el impuesto sobre productos industrializados (IPI). Otros dos impuestos ICMS, ISS (cada uno con diversas variaciones) se recaudan a nivel estatal y municipal. Todo esto conduce a una elevada tasa de impuestos, poca transparencia, elevados costes administrativos, conflictos entre el gobierno federal y los estados y municipios.

Brasil figura entre los países peor clasificados en cuanto a gastos relacionados con el pago de los impuestos. Según el Banco Mundial, las empresas brasileñas dedican más de 1 500 horas al año para preparar y pagar impuestos. Esta cifra es cinco veces mayor a la media de América Latina y el Caribe y casi diez veces mayor a la media de los países con renta alta, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) [5].

El caótico sistema tributario ha provocado numerosos conflictos jurídicos. Muchas empresas no están seguras de qué impuestos deben pagar y a qué entidad jurídica. A menudo, acuden a los tribunales para reclasificar sus productos y así evitar impuestos. Obtener beneficios fiscales por transacciones entre estados resulta aún más difícil: pueden tardar años en obtener de los órganos fiscales los beneficios acumulados. Según el *Informe Insper* sobre disputas fiscales del año 2020, la suma de las demandas judiciales y administrativas por beneficios fiscales tramitadas en 2019 en los tres niveles administrativos fue de 5,44 billones de reales, lo que equivale al 75% del producto interno bruto (PIB) del país [6, p. 6].

La forma en que se recaudan los impuestos también cuenta con anomalías: el impuesto sobre el consumo se paga donde se producen los bienes y no donde se consumen. Por ello, los estados y las ciudades empezaron a ofrecer incentivos tributarios adicionales para atraer a las empresas. El FMI calcula que dichos incentivos suponen una pérdida anual de ingresos superior al 5% del PIB.

El sistema tributario actual eleva el coste de producción y perjudica a las inversiones. Muchos impuestos en Brasil son acumulativos (las empresas productoras de bienes deben pagar impuestos por cada producto adquirido, sin que se prevea un reembolso, como ocurre en otros países). Los productos más complejos en producir y que requieren más tecnología y gastos se ven afectados de forma desproporcionada.

Luego de tres décadas y media de debate, finalmente se aprobó la reforma del impuesto sobre el consumo. El 20 de diciembre de 2023, el Congreso Nacional aprobó una enmienda constitucional (EC-132) que modifica el sistema impositivo sobre el consumo. En abril de 2024, el Gobierno Federal envió al Congreso Nacional, para su consideración, un proyecto de ley para cambiar al nuevo sistema de impuestos indirectos [7]. El 17 de diciembre de 2024, la Cámara de Diputados emitió un

comunicado de prensa anunciando la aprobación de la ley tras su regreso del Senado Federal con algunas modificaciones concretas [8]. En su discurso ante el Congreso Nacional, el presidente Lula destacó que, por primera vez, desde que se instauró la democracia en Brasil, se había aprobado una reforma fiscal. El ministro de Hacienda, Fernando Haddad, citó como uno de los principales beneficios de la reforma la drástica reducción de las disputas fiscales [9].

Dicha reforma fiscal sustituye los cinco impuestos sobre el consumo mencionados anteriormente por el estándar internacional del doble IVA: el impuesto sobre bienes y servicios (CBS), que será recaudado por el Gobierno Federal, y el impuesto sobre bienes y servicios de los estados y municipios (IBS). También se prevé un impuesto regulador de carácter selectivo, cuyo objetivo es desalentar el consumo de bienes y servicios perjudiciales para la salud y el medio ambiente.

La reforma, que tiene un efecto fiscal neutro (sin impactar adicionalmente los ingresos) y preserva la presión impositiva general sobre el consumo, establece una tasa cero o reducida para determinados bienes y servicios como la canasta básica de alimentos, insumos y productos agrícolas, medicamentos, productos de higiene, servicios de educación, transporte, actividades culturales y deportivas, etc. Entre las ventajas de la reforma que la población percibe directamente se encuentra el *cash back* – devolución de una parte de los impuestos pagados por productos y servicios a las familias de bajos ingresos. Hasta 73 millones de brasileños con ingresos menores de dos salarios mínimos podrían verse beneficiados por esta medida [3].

Los impuestos regionales están sujetos a aprobación a nivel federal, lo que pone fin a la toma de decisiones por parte de los estados y municipios en este aspecto. Los impuestos ya no son acumulativos; los gastos se registran automáticamente. De este modo, el gobierno espera poner fin a graves diferencias entre distintos sectores, lo que crearía un entorno empresarial más

favorable y eficiente para la economía [10]. Otra característica importante de la reforma es el principio de destino, que permitirá recaudar la totalidad de los impuestos en el lugar o destino final de consumo [3].

Está previsto que los cambios se introduzcan progresivamente a partir de 2026, y que algunos de los impuestos actuales se supriman a partir de 2027. La tasa normal del IVA será del 28% para finales del año 2033, cuando la reforma ya esté plenamente en vigor [8]. Este indicador se mantiene como el más alto entre las grandes economías, pero es significativamente inferior al 34% que puede aplicarse hoy en día [4].

La implementación de la reforma permitirá liberar de impuestos a las exportaciones, eliminar la acumulabilidad de impuestos, poner fin a las guerras fiscales y reducir las exenciones, disminuir el coste de la canasta básica de alimentos para los sectores más vulnerables, aumentará la transparencia tributaria y reducirá las disputas jurídicas. En conjunto, estos elementos resultarán en aumentos de productividad a nivel estructural, aumento de la renta del país y crecimiento económico a medio y largo plazo.

El ministerio de Hacienda estima que dentro de 10 a 15 años el PIB potencial de Brasil tenga un incremento adicional, como mínimo, en 10 puntos porcentuales. Se estima también que, como resultado de la reforma se crean entre 7 a 12 millones de puestos de trabajo [10].

Otra medida abarca la tributación de los ingresos generados a través de sociedades offshore y de fondos cerrados dentro de un modelo de inversiones creado especialmente para personas con ingresos muy elevados. Según datos del Consejo Monetario Nacional (CMN), el capital total de los fondos “multimercado” (que permiten invertir en más de un tipo de activos) y de los fondos cerrados con renta fija (hasta 20 accionistas) ascendía a 530,7 mil millones de reales (US\$ 53 mil millones) en junio de

2023. El número de accionistas individuales, entre los cuales estaba distribuido el capital de los fondos, no superaba 16200 [3].

Las leyes aprobadas en diciembre de 2023 tienen como objetivo poner en orden la tributación de tales operaciones. Así, la Ley 14.711 modifica la tributación de las inversiones en fondos de inversión directa (FIP). La Ley 14.754 consolida las normas tributarias para los fondos de inversión y pretende poner fin a la práctica de posponer indefinidamente el pago del impuesto sobre la renta de los intereses y otros ingresos. También regula la distribución de las inversiones financieras realizadas en el extranjero por personas físicas. Según el ministerio de Hacienda, estas leyes son un paso importante para promover la justicia tributaria y adecuar la legislación fiscal a los más altos estándares internacionales [3].

Por último, cabe destacar la reforma del impuesto sobre la renta propuesta por el poder ejecutivo en mayo de 2025, que, de ser aprobada por el parlamento, entrará en vigor desde 2026. La reforma es fiscalmente neutra, es decir, no tiene un impacto adicional sobre los ingresos, pero introduce un cambio estructural en el sistema impositivo de los mismos. Una propuesta acorde fue enviada al Congreso Nacional como parte del proyecto de Ley 1087/2025, que propone ampliar la exención fiscal a las personas con renta baja, mientras que establece una tasa mínima a recaudar de las personas con renta alta. La ley pretende garantizar mayor equidad fiscal a través de medidas que, entre otras cosas, eximen del impuesto sobre la renta a quienes perciban hasta dos salarios mínimos – más de 15,8 millones de brasileños. Entre los motivos expuestos que fundamentan el citado proyecto de ley se destaca alta concentración de ingresos en el estrato social más rico de Brasil, formado por el 1% de la población, a quienes se le paga más del 70% de la renta del capital [11].

Los cambios propuestos pretenden que el sistema fiscal brasileño sea más progresivo (que quienes ganen más paguen más impuestos), corregir las desigualdades del modelo actual, el cual penaliza a los más pobres. “Hoy, lamentablemente, el modelo fiscal brasileño es regresivo. Aunque la constitución define que la fiscalidad en Brasil es progresiva, en la práctica ocurre lo contrario. En la actualidad, los más ricos pagan menos que los más pobres”, explicó Marcos Barbosa Pinto, secretario de Reformas Económicas del ministerio de Hacienda, en una audiencia pública en la Cámara de Diputados el 20 de mayo de 2025. Según Marcos Pinto, éste es uno de los factores por los cuales Brasil tiene una de las peores formas de distribución de riqueza en el mundo: el 5% de la población más rica tiene la misma renta que el 95% restante [12].

Para las personas físicas que obtienen ingresos tributables de hasta 5.000 reales, el impuesto es nulo. El nuevo cambio incrementa en más del doble el pequeño número de personas que no están sujetos a pagar el impuesto sobre la renta, pero que abarca al 90% de los contribuyentes. Se trata de la mayor y más eficaz modificación en el impuesto sobre la renta en la historia reciente. Actualmente, los ingresos menores de 2.824 reales no están sujetos a impuestos. Los contribuyentes con ingresos entre 5 y 7 mil reales recibirán una exención parcial [13].

Además, se establece un impuesto mínimo adicional a los contribuyentes con ingresos muy elevados. El objetivo es incrementar la norma para los individuos que se encuentren en la parte superior de la pirámide de distribución, los cuales pagan proporcionalmente menos impuestos sobre la renta que aquellos que se encuentran en la parte inferior de la pirámide. La nueva ley contempla la introducción de un impuesto mínimo sobre la renta de las personas físicas (IRPFM) a recaudarse de aquellas rentas superiores a 600 mil reales. La tasa aumenta linealmente del 0% al 10% para los ingresos brutos entre 600 mil y 1,2 millones de reales anuales y se mantiene en el 10% para los

ingresos superiores a 1,2 millones de reales. Se tienen en cuenta todos los ingresos percibidos durante el año, incluidos salarios, alquileres, dividendos, intereses y otros [11].

El proyecto de Ley 1087/2025, basado en el principio de progresividad, tiene como objetivo eliminar las singularidades que históricamente han caracterizado el sistema tributario brasileño, haciendo más equitativa la tributación de la renta y contribuyendo a la reducción de la desigualdad social.

En general, las medidas fiscales tomadas por el Gobierno Federal tienen como objetivo promover el crecimiento económico sostenible, reducir el desempleo y generar ingresos adicionales [11].

Nuevas reglas presupuestarias

En agosto de 2023, el Congreso Nacional aprobó un nuevo sistema de reglas presupuestarias (NAF) diseñado para mejorar la previsibilidad a medio plazo de las finanzas públicas y añadir flexibilidad al desembolso de recursos, especialmente en lo que tenga que ver con inversiones. Según define el FMI, las reglas fijan límites cuantitativos a determinados parámetros presupuestarios: el nivel de la deuda pública, el déficit (incluido el déficit estructural), los gastos y los ingresos (en por ciento del PIB, tasas de crecimiento) [14, pp. 4-5].

Las nuevas normas presupuestarias forman la base de la estrategia política fiscal adoptada para el 2024 y la década por venir. Las disposiciones pertinentes están legalmente consagradas en la Ley Complementaria № 200/2023 que introdujo el concepto de “régimen fiscal sostenible” [15]. En general, la política fiscal de Brasil tiene por objetivo la estabilización macroeconómica, el mejoramiento del bienestar social y la reducción de la desigualdad.

La introducción de nuevas reglas fiscales también está relacionada con la necesidad de destinar fondos públicos significativos para financiar nuevos programas de estímulo, adoptados por el gobierno en el segundo semestre del 2023, que

tienen por objetivo el desarrollo económico. Entre los sectores económicos prioritarios de la nueva política industrial de Brasil hasta el 2033 (NIB) están el agronegocio, la industria química, incluidos fertilizantes y petroquímicos, la salud pública, la infraestructura urbana, tecnologías de la información, la bioeconomía y la defensa nacional. El monto de la financiación (créditos con condiciones favorables y subvenciones), previsto en el marco del nuevo programa de desarrollo industrial hasta 2026, asciende hasta unos US\$60.000 mil millones [16].

Ha sido aprobado y hoy ya está en funcionamiento el nuevo Programa de Aceleración del crecimiento económico (Novo PAC). El plan del gobierno, que abarca hasta el año 2033, está dirigido a impulsar el crecimiento económico mediante inversiones concretas en tales ámbitos, como la infraestructura, la construcción de viviendas y el desarrollo sostenible. El volumen de las inversiones asciende a US\$347.000 mil millones. Entre las variantes prioritarias de financiamiento se encuentran inversiones privadas, realizadas a través de concesiones, licitaciones o en el marco de alianzas público-privadas. El Gobierno Federal se ha comprometido a invertir US\$76.000 mil millones hasta 2033, y otros 74.000 mil millones serán aportados por parte de los bancos estatales [17].

El aumento del volumen de las inversiones públicas se vio restringido por las peculiaridades del proceso presupuestario brasileño, de la distribución de ingresos y los gastos mínimos obligatorios de acuerdo a determinados artículos. La Constitución de 1988 introdujo porcentajes mínimos de inversión dirigida a la salud pública, la educación y la seguridad social. Por ejemplo, al menos el 18% de los ingresos fiscales debe asignarse a la educación a nivel federal y el 25%, a nivel regional. Mientras que desde el punto de vista de la política social una adecuada financiación dirigida al dicho sector está justificada, esto, según expertos de la OCDE, limita la flexibilidad del sistema fiscal para adaptarse a los cambios demográficos o a las temporadas económicamente

desfavorables. La “rigidez” presupuestaria favorece la prociclicidad de la política fiscal y se asocia a una menor eficiencia de las inversiones públicas.

Gran parte de los gastos obligatorios están indexados o al salario mínimo o a la inflación. Las pagas mínimas, que percibe la inmensa mayoría de los pensionistas, están indexadas al salario mínimo, lo que provoca un aumento del mismo y tiene importantes repercusiones fiscales. La indexación ha provocado un aumento significativo del gasto ineludible y una reducción de las maniobras presupuestarias. Para finales del año 2022, el 91% del presupuesto asignado para el 2023 estaba dirigido a gastos obligatorios, lo que dejó al gobierno con un margen de presupuesto muy limitado para satisfacer prioridades políticas, así como para la inversión pública [18, pp. 27-28].

La adopción de nuevas normas presupuestarias fue una de las principales condiciones planteadas por el bloque económico-financiero del gobierno durante la confección del paquete de medidas sociales a finales de 2022, cumpliendo así una parte de los compromisos electorales asumidos por Lula. La enmienda constitucional del período de transición aumentó el déficit presupuestario federal primario para 2023 al 2,2% del PIB para garantizar la ejecución de los pagos sociales de *Bolsa Familia* y otros, para realizar programas de inversión pública, incluyendo la vivienda social y el aumento de salarios y pensiones del sector público [19].

Con la nueva estructura fiscal se sustituye la regla del techo de gasto, la cual limita el incremento del gasto público de acuerdo a la tasa de inflación y establece una correlación entre el crecimiento de ingresos y egresos, creando así condiciones para fomentar la inversión y reducir la deuda pública. El crecimiento real del gasto público no puede superar el 70% del crecimiento de los ingresos del año anterior, lo que garantiza que los gastos no se basen en estimaciones poco realistas de los ingresos futuros. El nuevo sistema también incluye un mecanismo para

volver el balance primario a los indicadores ideales en caso de desequilibrios: si el saldo presupuestario primario real está por debajo del límite inferior permitido, el incremento del gasto público del año siguiente se limitará al 50% del crecimiento de los ingresos [20]. Según el ministro de Hacienda Fernando Haddad, estas medidas pretenden corregir las deficiencias en las reglas fiscales vigentes hasta ahora, garantizan la sostenibilidad financiera del país, refuerzan los controles sobre el aumento del gasto público, asegurando que no se excedan los límites y se posibilite un equilibrio fiscal.

La nueva regla también incorpora dos mecanismos contracíclicos que responden a períodos de auge y caída económicos. Es decir, si hipotéticamente los ingresos crecen un 7%, los gastos podrían crecer como máximo un 2,5%. “Menos oscilaciones, más estabilidad” aseguró el ministro de Hacienda Haddad durante la presentación de las nuevas reglas en marzo de 2023 [20].

Se prevén una inversión pública mínima del 0,6% del PIB en caso de recesión económica, así como medidas para prevenir que los ingresos extraordinarios se utilicen para aumentar los gastos. Los ingresos adicionales que den lugar a un superávit primario superior al previsto deberán utilizarse para financiar la inversión pública y reducir la deuda. De esta manera, hasta el 70% del superávit primario respecto al indicador objetivo puede ser utilizado para aumentar los gastos de capital con un límite del 0,25% del PIB del año anterior [19]. Si el gobierno no cumple con esta tarea, el equipo económico se verá obligado a limitar el gasto con medidas que incluyen impedir nuevas ventajas impositivas y exenciones tributarias.

La nueva estructura fiscal contempla la elaboración de un plan presupuestario a medio plazo, adjunto a la ley del presupuesto anual y que debiera promulgarse inmediatamente. Se introduce un objetivo cuatrienal de balance primario con un margen de tolerancia de disimilitudes hasta 0,25 puntos

porcentuales, que permite el ajuste a perturbaciones moderadas que afecten a las finanzas públicas. Además, la ley presupuestaria anual debe incluir proyecciones de deuda pública a 10 años, sujetas a los objetivos de balance primario establecidos para evaluar la trayectoria de la relación entre la deuda y el PIB y la sostenibilidad presupuestaria [21].

Según los expertos de la OCDE en su informe *Economic Surveys: Brazil 2023*», el nuevo sistema fiscal y la reforma tributaria están orientados a favorecer la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Al mismo tiempo, los cálculos indican que en los próximos 2-3 años los problemas relacionados a controlar el aumento de la deuda pública y el déficit presupuestario seguirán siendo relevantes, dado el incremento de gastos sociales y los planes del gobierno de estimular el crecimiento económico a través de la financiación pública de proyectos industriales e infraestructurales [18].

Diagnóstico del estado actual de las finanzas públicas y el pronóstico hasta el año 2029

El estado de las finanzas públicas en 2023 estuvo determinado en gran parte por la adopción de medidas para incrementar los gastos sociales de acuerdo con las promesas electorales de Lula. La situación presupuestaria se vio deteriorada debido a la ralentización del crecimiento de los ingresos y al aumento de los pagos sociales. El déficit primario del gobierno central (antes de pagar los intereses por la deuda pública) fue del 2,42% del PIB, en comparación a un superávit del 0,55% del PIB del año anterior. El balance presupuestario del gobierno central (luego del pago de porcentajes) fue del -8,03% del PIB.

En 2024 la situación financiera se mantuvo tensa. A finales del año, el déficit primario del gobierno central alcanzó el 0,39% del PIB, y el 7,67% después de pagar los intereses, muy por encima de los objetivos establecidos por el gobierno. La deuda pública (suma total de los niveles federal, estatal y municipal)

aumentó en 2,7 puntos porcentuales y alcanzó el 76,5% del PIB. Según la metodología del FMI, la deuda pública alcanzó el 87,5% del PIB [22].

En 2025 está prevista la reducción del déficit primario al 0,23% del PIB. Claramente, alcanzar dicho objetivo requeriría una firme disciplina financiera y una reducción de gastos, incluyendo pagos sociales. Entre tanto, se espera que el saldo presupuestario nominal se sitúe al nivel del año anterior (-7,6%), dada la actual rigurosa política monetaria del Banco Central de Brasil para reducir la inflación hasta el 3% (Cuadro 1).

Cuadro 1

Principales indicadores macroeconómicos e índices del estado de las finanzas públicas de Brasil, 2024-2029

Indicador	Evaluación			Pronóstico		
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
PIB (crecimiento real (%))	3,4	2,3	2,5	2,6	2,6	2,6
Índice de inflación de precios al consumidor IPCA (%)	4,83	4,90	3,60	3,1	3,0	3,0
Tasa <i>Selic</i> (%)	10,83	15,0	12,56	10,09	8,27	7,27
Media anual de cotización (R\$/US\$)	5,39	5,90	5,97	5,91	5,90	5,90
Saldo primario del presupuesto del gobierno central (% del PIB)	-0,39	-0,23	-0,12	0,50	1,00	1,25
Déficit o superávit del presupuesto del gobierno central (% del PIB)	-7,67	-7,60	-7,56	-6,35	-5,15	-4,47
Deuda pública de Brasil (suma total a niveles federal, estatal y municipal) (% del PIB)	73,8	76,5	81,77	83,58	84,16	84,0

Elaboración propia a partir de: [11, 22].

En la reunión del 18 de junio de 2025 el Comité de Política Monetaria (*Copom*) elevó la tasa base *Selic* al 15%. Según el comité regulador, este cambio en las condiciones monetarias estuvo influido por la creciente inflación (en torno al 5% a fines del año), los riesgos externos, así como las expectativas respecto al crecimiento de la economía nacional. Según el Banco Central de Brasil, la coyuntura mundial sigue siendo desfavorable e incierta debido a la política comercial y fiscal de Estados Unidos y las consecuencias que conllevan para con los mercados financieros globales. Este escenario exige precaución a los países con mercados emergentes teniendo en cuenta la escalada de tensiones geopolíticas. En cuanto al escenario interno, los indicadores de actividad económica y del mercado laboral demuestran sostenibilidad, a pesar de que se observa una ralentización del crecimiento económico [23].

Según el proyecto de Ley sobre el presupuesto para el año 2026, es de esperarse que el déficit primario del presupuesto del gobierno central disminuya y que se vaya alcanzando un indicador de saldo positivo a partir de 2027. Mientras tanto, los pronósticos del gobierno brasileño siguen apuntando a un aumento de la deuda pública bruta hasta el año 2028.

Esta situación es justificada por la permanencia de tasas de interés elevadas durante el período previsto y la elevación del coste real de manutención de la deuda pública por encima de los índices de crecimiento económico. Según el ministerio de Planificación y Presupuesto, no será posible reducir la deuda pública hasta el año 2029.

La política fiscal es la principal herramienta que proporciona una fuente sostenible de recursos para la realización y el mantenimiento de las políticas públicas en los ámbitos social y económico. La forma en que el gobierno recauda impuestos y ejecuta sus gastos tiene gran importancia para garantizar la oportuna prestación y calidad de los servicios públicos básicos por parte del Estado, también para crear condiciones para el

crecimiento económico. Según el gobierno brasileño, la adopción de una estructura presupuestaria sustentable ha hecho que el sistema fiscal brasileño sea más flexible y anticíclico, capaz de adaptarse a las crisis económicas sin comprometer la realización de los objetivos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y reducir la desigualdad. Entre tanto, es evidente que alcanzar el objetivo de consolidación presupuestaria a medio y largo plazo requiere responsabilidad fiscal, adecuación de la política presupuestaria al ciclo económico y a las políticas monetaria y crediticia. Brasil aún tiene un difícil camino por delante para reformar su estructura fiscal, buscando una sostenibilidad financiera del Estado orientada hacia el crecimiento equilibrado, la creación de condiciones para la estabilización y posterior reducción de la deuda pública.

Bibliografía References Библиография

1. Бразилия: смена приоритетов в новом политическом цикле. Отв. ред. В.М. Давыдов. М., ИЛА РАН, 2019, 146 с. [Davydov V.M., ed. *Brazil: a Change of Priorities in a New Political Cycle*. Moscow, ILA RAS, 2019, 146 p.]. (In Russ.).

2. Пономарев Е.А., Симонова Л.Н. Новая экономическая политика Бразилии. *Латинская Америка*. М., 2024, № 10, с. 6-20 [Ponomarev E.A., Simonova L.N. New Economic Policy of Brazil. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2024, no. 10, pp. 6-20]. (In Russ.).

3. Futuro Seguro. As ações do Ministério da Fazenda para garantir avanços sociais e estabilidade econômica. Período: 2023/2024. URL: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/aco-es-e-programas/futuro-seguro/revista-pdf/revista-futuro-seguro-digital.pdf> (accessed 19.05.2025).

4. Can Lula fix Brazil's fiscal mess? *The Economist*. London, 29.01.2024.

5. World Bank. *Doing Business 2020*. Washington, 2019, 149 p.

6. Núcleo de Tributação do Insper. *Contencioso Tributário no Brasil – Relatório 2020*. São Paulo, 2021, 31 p.

7. Governo envia projeto de regulamentação do novo sistema de tributação do consumo ao Congresso Nacional. URL:

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/governo-envia-projeto-de-regulamentacao-do-novo-sistema-de-tributacao-do-consumo-ao-congresso-nacional> (accessed 15.06.2025).

8. Di Cunto R., Ribeiro M. Brazil's Lower House Approves Key Bill Regulating Tax Reform. *Valor – Brasília*, 18.12.2024.

9. Congresso Nacional promulga Emenda Constitucional que muda o sistema de tributação do consumo. URL: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/congresso-nacional-promulga-emenda-constitucional-que-muda-o-sistema-de-tributacao-do-consumo> (accessed 10.06.2025).

10. Mitos e Verdades. URL: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/mitos-e-verdades> (accessed 07.05.2025).

11. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO. IV.2. Anexo de Metas Fiscais Anuais 2026. URL: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/pldo/3-anexo-iv-2-anexo-de-metas-fiscais-anuais.pdf> (accessed 20.05.2025).

12. Ajustes no IR são essenciais para promover justiça social, defende secretário de Reformas Econômicas. URL: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/Maio/ajustes-no-ir-sao-essenciais-para-promover-justica-social-defende-secretario-de-reformas-economicas> (accessed 07.05.2025).

13. FAQ – Ampliação da Isenção do Imposto de Renda e tributação mínima das altas rendas. URL: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/isencao-irpf/isencao-irpf> (accessed 27.05.2025).

14. IMF. Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances. Washington, 2009, 72 p.

15. Instituição do regime fiscal sustentável da União - Lei Complementar (LC) Nº 200/2023. URL: <https://www.pwc.com.br/pt/consultoria-tributaria-societaria/thinking-about-taxes/tax-legis/2023/regime-fiscal-sustentavel-da-uniao---lei-complementar-n--2000.html> (accessed 17.05.2025).

16. Nova Indústria Brasil. Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026, 106 p.

17. New PAC Presentation. URL: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/09/alckmin-brasil-vive-bom-momento-e-tem-grandes-oportunidades-para-atrair-investimentos-com-o-novo-pac/apresentacao_pac_portugues.pdf (accessed 11.05.2025).

18. OECD Economic Surveys: Brazil 2023. Paris, 2023, 126 p.

19. IMF Country Report No. 23/288 Brazil 2023 Article IV Consultation. Press Release, July 2023, 99 p.

20. Ministério da Fazenda apresenta nova regra fiscal e planeja zerar o déficit primário. URL: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/ministerio-da-fazenda-apresenta-nova-regra-fiscal-e-planeja-zerar-o-deficit-primario> (accessed 15.06.2025).

21. Agência Brasil explica o que é arcabouço fiscal. URL: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-03/agencia-brasil-explica-o-que-e-arcabouco-fiscal> (accessed 29.05.2025).

22. Banco Central do Brasil. Fiscal statistics. URL: <https://www.bcb.gov.br/en/statistics/fiscalstatistics> (accessed 23.06.2025).

23. Copom increases the Selic rate to 15.00% p.a. Banco Central do Brasil. URL: <https://www.bcb.gov.br/en/pressdetail/2615/nota> (accessed 23.06.2025).