



**INTERNATIONAL CENTER FOR NOT FOR PROFIT LAW
THE OPEN SOCIETY FOUNDATIONS**

**INVESTIGACIÓN SOBRE EL MARCO LEGAL DE LAS
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN
LATINOAMERICA**

**INFORME DEL EQUIPO DE BRASIL
SEPTIEMBRE 2015**

EDUARDO SZAZI y PAULA RACCANELLO STORTO

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no son aprobadas o patrocinadas por la Open Society Foundations.

ICNL

Informe final de investigación – Brasil (Eduardo Szazi y Paula Storto)

INTERNATIONAL CENTER FOR NOT FOR PROFIT LAW

THE OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

**INVESTIGACIÓN SOBRE EL MARCO LEGAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LATINOAMERICA**

INFORME DEL EQUIPO DE BRASIL

SEPTIEMBRE 2015

EDUARDO SZAZI y PAULA RACCANELLO STORTO

SUMARIO EXECUTIVO

Este informe es formado por cuatro partes:

- Informe final con referencias a las partes A, B y C;
- Parte A – Matriz de investigación sobre leyes que regulan a las OSC;
- Parte B – Informe de evaluación del resultado de la encuesta sobre las prácticas de implementación de dichas leyes, a partir de informaciones brindadas por 51 OSC brasileñas;
- Parte C – Informe sobre el diálogo nacional de Brasil, con representantes de la Presidencia de la Republica e del Poder Judiciario y más 71 representantes de OSC;

También tiene como anexos:

- Un archivo XLS con los datos de la encuesta de que trata la Parte B;
- Un DVD con las grabaciones del diálogo nacional de que trata la Parte C.

INFORME FINAL

La investigación del marco legal que regula a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Brasil tuvo por base la Constitución federal y las leyes federales. Los investigadores entendieron que no era necesario ampliar la investigación para las leyes de los 27 Estados y los más de 5.500 municipios brasileños porque la Constitución reserva al nivel nacional la competencia de legislar sobre derecho civil, sobre normas generales de contratación con la Administración Pública y sobre políticas públicas nacionales, de manera que los tres ejes de la investigación están bajo competencia legislativa federal.

El resultado del trabajo del equipo brasileño de investigación, obtuvo algunos datos muy interesantes.

Sobre el CICLO DE VIDA, el primero aspecto a reportar es que **la Constitución brasileña garantiza el derecho a la libertad de asociación como uno de los derechos fundamentales**. Esta condición de derecho fundamental impide cualquier restricción, incluyendo por cambio de la Constitución, pues el sistema brasileño solo permite el cambio de derechos fundamentales por el poder constituyente originario, es decir, por una asamblea nacional constituyente. La única prohibición es la creación de asociaciones con fines paramilitares.

A partir de esto derecho, garantizado desde la primera Constitución republicana (1891), **el sistema legal brasileño otorga personería jurídica automáticamente con el registro de los estatutos de la asociación en el servicio notarial, independientemente de autorización gubernamental o de información a cualquier agente público**.

Por eso, para nosotros brasileños, es muy extraño y exótico el sistema de otros países latinoamericanos que condiciona la obtención de la personería jurídica a un acto discrecional de un agente público. Este procedimiento fue así percibido no solo por los investigadores, que hicieron la Parte A, como por las OSC que han respondido la encuesta en la Parte B¹.

El ciclo de vida de las OSC es regulado por dos leyes, siendo el Código Civil la ley base para la vida y la Ley de Registros Públicos, la ley base para el proceso de registro de estatutos y sus cambios y de actas de elecciones de dirigentes. El costo de creación de una asociación no es relevante pues las tarifas para el registro no son consideradas prohibitivas. Las exigencias legales para los estatutos son muy pocas; en realidad, son interpretadas como cuestiones que deben ser respondidas por el estatuto².

Todavía, es importante apuntar que la personería jurídica no es efectiva antes de la obtención de la inscripción fiscal federal pues este número es necesario para la apertura de cuentas bancarias, admisión de empleados, emisión de facturas, contratos y compra de vehículos o bienes raíces. Así, aunque técnicamente la personería jurídica sea obtenida con el registro en el servicio notarial – un trámite de unos diez días – el ciclo solamente se completa con la obtención de la inscripción fiscal, que consume cerca de veinte días, si todos los formularios estén correctos. Por eso, el tiempo más común es de treinta días.

¹ Los investigadores han recibido muchos llamados de personas que no entendían la razón de las cuestiones 1 y 8 a 14, pues les parecían tratar de un tema irrelevante.

² Parte A cuestión 14 – el estatuto debe informar el nombre e domicilio de la asociación, el tiempo previsto para su duración, el modo como será administrada, los derechos y deberes de asociados, las condiciones para extinción y el destino del patrimonio y si el estatuto puede ser cambiado, y como.

En Brasil, cuando la OSC oferta servicios de atención a personas más vulnerables, como niños, ancianos y personas con discapacidad, es necesario un registro gubernamental para operar, mas ese registro es concebido y percibido como una medida de protección al ciudadano y no como una restricción a la creación de una asociación. De otra parte, toda persona jurídica, sea OSC u empresa, debe obtener de la Alcaldía la autorización de funcionamiento de su establecimiento, mediante demostración de cumplimiento de las reglas de salud y seguridad de la edificación/servicio y de las reglas e limitaciones de actividades para la zona de la ciudad donde estará ubicada. Las OSC no han reportado dificultades políticas en obtener estas autorizaciones.

Once organizaciones han reportado situaciones donde agentes estatales han solicitado cambios en una actividad para su conformación con las políticas del Estado, mientras la explicación ofertada en la encuesta no parezca indicar consideraciones político-partidarias.

Es muy común en Brasil que las OSC tengan múltiples áreas de actuación en sus estatutos sociales como estrategia para acceso a fondos gubernamentales y donaciones con incentivos fiscales. Así, si la OSC tiene el objetivo de obtener un título que le otorgue exenciones fiscales o condiciones de ofertar incentivos fiscales a donantes o patrocinadores, tendrá que cumplir con leyes específicas, que determinan que ciertas disposiciones deben estar previstas en sus estatutos, mas también aquí no se percibe las exigencias como restricciones a la libertad de asociación, mas como reglas de protección del Tesoro. Todos esos registros y títulos demandan la presentación de informes financieros e programáticos anuales, no se demandando auditorías independientes.

En el Diálogo nacional, las personas presentes han discutido los retos asociados al marco legal y a cómo mejorar la gestión de sus organizaciones. La primera conclusión del grupo es que **el ambiente legal se pone cada día más complejo** y que, por eso, las organizaciones tienen el reto de profesionalizarse cada vez más.

La ley brasileña, por ejemplo, impone que toda persona jurídica mantenga libros contables y entregue periódicamente informes financieros y fiscales al gobierno federal (Ministerio de la Hacienda) y, en caso de rendición remunerada de servicios, al gobierno local (Secretarías Municipales de Finanzas). **Muchos de estos informes son sometidos en medio electrónico, vía internet, pero para cumplir con estas obligaciones es necesario que los libros y los informes sean preparados por un contador.**

Desde 2007, las normas brasileñas están en proceso de convergencia con las normas internacionales conocidas como *International Financial Reporting Standards (IFRS)* publicadas por el *International Accounting Standards Board (IASB)*. Este nuevo régimen impuso a la mayoría de los profesionales contables el reto de conocer y aplicar un conjunto normativo nuevo para las OSC. Es cierto que pocos dirigentes de las OSC tienen familiaridad con las reglas, puesto que la cultura gerencial vigente transfiere la obligación de saberlo a los ‘técnicos’ (los contadores), o sea, **pocos dirigentes de OSC tienen capacidad técnica de saber si sus libros contables están regulares, ni tampoco tienen la percepción del riesgo de no tenerlos en orden.** Mismo con la deducción de los servicios del contador, en términos de horas técnicas de la equipe propia, la encuesta apunta un rango de **20 a 60 horas mensuales dedicadas a la burocracia.** Así, **la gestión está se tornando cada vez más burocratizada, o que puede representar un riesgo a las libertades fundamentales de asociación, expresión y libre iniciativa garantizadas pela Constitución brasileña.**

En este contexto, las OSC presentes en el Diálogo firmaran el compromiso de rever sus prácticas internas de forma a asegurarse que permanecen operando en plena conformidad con las leyes, en especial las leyes de acceso a fondos públicos, acceso a información y anti-

corrupción, directamente relacionadas una con las otras y que demandan programas de integridad, tema que ha generado intenso debate en el Diálogo sobre la mejor forma de lograrlo. Sobre estos programas, algunas de las organizaciones de origen empresarial dijeron que adoptaban los programas de sus empresas mantenedoras, pero se debatió si estos programas contemplaban las particularidades de las actividades de las OSC, que actúan en red (algo raro entre empresas) y con mucha frecuencia en proyectos con recursos de muchas fuentes o con transferencia de recursos de una OSC a otra (algo que empresas no hacen). Por eso, mucho se discutió sobre el rol de las organizaciones paraguayas como GIFE y ABONG en el tema.

El grupo firmó el compromiso de activar las organizaciones paraguayas de las cuales muchas de las presentes tienen membrecía, para promover, con la mayor brevedad posible, un debate visando la creación de *benchmarks* de programas de conformidad o mismo un repositorio de mejores prácticas anticorrupción en actividades de OSC.

En términos de operaciones, Brasil permite que las OSC realicen actividades comerciales, como rendición de servicios o venta de bienes, pero esas actividades deben ser coherentes con los propósitos estatutarios y el resultado financiero no puede ser distribuido a dirigentes, asociados o terceros, pero integralmente invertido en los mismos propósitos estatutarios. De acuerdo con la publicación “O Dinheiro das ONGs”, divulgada por ABONG en 2014, 24% de las OSC investigadas han indicado los recursos públicos como su principal fuente de financiamiento, porcentaje equivalente a las contribuciones asociativas (26%), donaciones (24%) y venta de bienes y servicios (24%).

En relación a la fuerza de trabajo, los contratos de personas con relación de dependencia son regidos por leyes protectoras que implican en elevados costos más allá del sueldo. Así, **muchas OSC contractan su equipo por medio de contratos de rendición de servicios de trabajadores autónomos o pequeñas personas jurídicas conocidas como ‘consultorías’, con remuneración no raro vinculada a proyectos o patrocinadores específicos.**

Finalmente, sobre el tema de **disolución forzosa de una OSC, en Brasil esta solo ocurre después de un fallo judicial definitivo, en proceso donde tenga sido asegurado amplio derecho de defensa y de apelo.** La disolución solo ocurre en situaciones donde se verifican propósitos y prácticas criminales.

Sobre el tema de acceso a FONDOS PÚBLICOS, en 2014, después de un largo proceso de negociación en el Congreso que tuvo la participación intensa de las OSC, fue editada la Ley 13.019, que dispone sobre las reglas para selección y contratación de OSC por el Estado.

La ley estaba prevista para empezar a vigorar en octubre de 2014 (*vacatio legis* de 90 días), plazo después extendido para julio de 2015 (360 días). En 21 de julio, dos días antes del dialogo nacional y cinco días antes de la fecha de inicio de su vigencia, el plazo fue nuevamente extendido, para enero de 2016 (540 días). La segunda extensión de plazo no tuvo cualquier justificación pública, pero la justificativa oficial, presentada en el mensaje al Congreso Nacional, informa que el plazo de 360 días fue insuficiente para la edición de las normas complementares y las ‘complejas adecuaciones estructurales’ creadas por la nueva ley para el Estado y las propias OSC que, también de acuerdo con el mensaje, habían se manifestado a favor de una nueva extensión de plazo.

Es importante apuntar **que la segunda extensión de plazo de la nueva ley de acceso a fondos públicos fue recibida sin sorpresa³ por las OSC presentes en el diálogo, que entendieron la**

³ El espíritu de ‘yo ya lo esperaba’ se leía muy claramente en las manifestaciones, pues todos sabían que el retraso en la edición del decreto federal que crearía reglas complementares implicaría en la extensión

extensión como una señal de la incapacidad del Estado de cumplir con las complejas normas que cría.

Continuando en el tema de financiamiento público, pero bajo otra mirada, **la ley brasileña de acceso a la información determina a las OSC que reciben recursos públicos que mantengan a disposición de los ciudadanos, en sus sitios de internet y oficinas, el texto completo de los contratos firmados con el Estado, con presupuesto y plan de trabajo, y también los informes de ejecución, desde la fecha de contratación hasta seis meses después de la presentación de la rendición de cuentas final.**

La casi totalidad de las OSC (47 de 51) no reportaran problemas con corrupción. De las cuatro que reportaran problemas de esta naturaleza, tres apuntaran situaciones relacionadas con la otorga/confirmación de exoneraciones fiscales y solo una con la obtención de un contrato público.

Ninguna de las OSC ha reportado problemas con consideraciones político-partidarias o críticas a la legitimidad de la OSC por parte de agentes públicos.

Durante el Diálogo, la representante del **Poder Ejecutivo**, Lais Lopes, expuso brevemente las razones porque la Ley 13.019/2014 había sido más una vez pospuesta y, después, hice un balance de la agenda del gobierno hacia las OSC, que tiene como objetivo general fortalecer el papel de las OSC en su relación con el Estado de manera a consolidar el diálogo y la participación como métodos de gobierno y, como objetivo específico, mejorar el ambiente jurídico-institucional de las OSC y de sus relaciones contractuales con el Estado. Se expuso que la agenda tiene una dimensión normativa con tres ejes (contratos, sostenibilidad y certificados) y una dimensión de conocimiento, también con tres ejes (capacitación, investigación y disseminación).

Fue presentado un cuadro con los avances muy significativos en las dos dimensiones de la agenda durante el actual gobierno (algunos de ellos ya referidos en este reporte), siendo importante, aquí, destacar los varios eventos de seminarios y diálogos conducidos del gobierno con las OSC y el proyecto de lo **Mapa de las OSC que, a partir de dos datos en las bases del gobierno, permite identificar la ubicación de cada OSC en el país a partir de una consulta al sitio del mapa en la internet (<https://mapaosc.ipea.gov.br/>).**

La representante del gobierno presentó los próximos desafíos en las áreas de desarrollo normativo, desarrollo institucional, producción de conocimiento y participación social, que, juntos, representan **un importante compromiso del gobierno hacia el fortalecimiento de las OSC en Brasil.**

Durante el Diálogo, se discutió el rol de las exoneraciones fiscales como forma de acceso indirecto a fondos públicos, pues, en Brasil, la exoneración fiscal tiene tratamiento de gasto público en el presupuesto del Estado.

Hace algún tiempo, empezó a propagarse en el Judiciario decisiones donde se entendió que los derechos de las OSC a exoneraciones depende de evaluación de evidencias de que la OSC es, de hecho, una entidad sin fines de lucro, o que impone la necesidad de evaluar sus operaciones. Con ese cambio, de una sola vez, se cortó la vía del auto de mandamus, se revertió la carga de la prueba y se quedó más reducida la posibilidad de llevar el caso a la Suprema Corte, que tiene restricciones procedimentales para re-evaluar pruebas.

de plazo. El texto del decreto estuvo en consultación pública en el final de 2014 y ha recibido muchas contribuciones de la sociedad civil. No se sabe si las sugerencias fueron incorporadas al texto.

Para tratar de este contexto, hemos invitado un representante del **Poder Judiciario** para discutir aspectos importantes sobre la defensa de los derechos de las OSC a partir de juzgados del tribunal regional federal. En su ponencia, la jueza presento cinco casos que reflejen este cambio y que muestran también que **el Judiciario está cada vez más atento a la realidad ‘real’ (no apenas a la realidad ‘formal’, que está en los papeles del proceso)** puesto que en los fallos, los jueces sostienen sus posiciones no solamente en lo que se presenta en el proceso más también en investigaciones que hacen sobre la organización postulante en sus propios sitios en la internet. Con eso, **los jueces investigan se hay coherencia entre la ‘identidad’ que la organización sostiene en el proceso y aquella que ella declara al público en general**. La ponencia hice mucha gente mejerse en las sillas en señal de malestar.

Hubo un intenso debate sobre lo que parece ser un escenario de ‘criminalización’ de las OSC. Utilizamos la palabra criminalización entre comillas porque es la palabra usada en el sector para expresar un contexto de desconfianza del Estado que, por eso, impone a las OSC cada vez más controles. La evolución legislativa expresa esta percepción, pues todas las recientes leyes – incluyendo la Ley 13019 de acceso a fondos públicos - han creado más obligaciones y demandado más ‘pruebas de bon comportamiento’ como certificados de inexistencia de deudas fiscales, certificados de capacidad técnica y pruebas de capacidad operacional.

Por eso, **se percibe un gran mal estar en las OSC brasileñas** aunque no se pueda decir que sea originado de una intención del gobierno de callarlas o combata-las, como se observa en otros países, pues el gobierno federal se presenta como un aliado de las OSC. Para nosotros, los investigadores que llevaran la investigación, la encuesta y el dialogo, nos parece que todo sea una expresión del *zeitgeist* de Brasil. El espíritu de nuestro tiempo, **el actual clima intelectual y cultural brasileño, se presenta como profundamente suspicaz de las instituciones, en una mistura de consternación, apatía y sueños rotos y eso también afecta las OSC**, pues la propia ley de acceso a fondos públicos surgió después de un escándalo de corrupción que involucraba varias OSC.

Mismo así, el grupo logró algunos compromisos:

- Las OSC presentes se propusieron a mantenerse activas en la movilización por el avance en la agenda del marco regulatorio, estableciendo una red informal entre sí. La agenda incluye los temas de la plataforma hacia un nuevo marco regulatorio⁴;

⁴ A Plataforma propõe que os candidatos à Presidência da República, ao Governo dos Estados e do DF e aos poderes legislativos assumam um compromisso com a cidadania e suas organizações, e com o estabelecimento de uma política pública organizada e coerente para o desenvolvimento das OSCs, que atenda de forma ampla e orgânica os tópicos a seguir elencados:

- Democratização dos incentivos às doações, por meio da criação de mecanismos de incentivo fiscal às doações realizadas por pessoas físicas e por pequenas e médias empresas;
- Simplificação e desburocratização da tributação e do regime fiscal das OSCs, como também dos procedimentos fiscais administrativos voltados ao reconhecimento das isenções e imunidades;
- *Capacitação de servidores públicos e de gestores de OSCs quanto às relações de parceria entre o Estado e as OSCs;*
- *Aperfeiçoamento e integração das informações estatísticas e orçamentárias relativas às OSCs;*
- *Manutenção e ampliação dos estudos e pesquisas sobre as OSCs, especialmente a atualização trienal FASFIL, a fim de manter uma série histórica;*
- *Criação de um canal de uniformização de entendimentos da União, dos Estados ou do DF, sobre temas jurídicos relacionados às OSCs;*

- El Poder Ejecutivo va mantener vivo y permanente el diálogo con las OSC sobre proyectos de cambio del marco regulatorio en las áreas de desarrollo normativo, desarrollo institucional y participación social, conforme informe presentado⁵;
- Se establecerán tratativas hacia la realización de un curso sobre el marco legal de las OSC para magistrados en la Escuela Nacional de Magistratura (www.enm.org.br).

Sobre el eje de PARTICIPACION EN POLITICAS PÚBLICAS, es importante destacar que Brasil ha creado el proceso de presupuesto participativo a finales del decenio de 1980 en Porto Alegre. Desde entonces, la práctica se ha extendido a más de 1.500 ciudades de todo el mundo. A pesar del éxito del experimento como una práctica de participación social, la legislación brasileña permitió a la sociedad civil reforzar su participación en otros ámbitos de los asuntos públicos.

La Constitución brasileña introdujo varios canales para la participación ciudadana en los asuntos públicos, en su mayoría a través de consejos encargados de la definición, seguimiento e implementación de políticas públicas. La estructura de estos consejos varía de acuerdo con el grupo de interesados, a menudo con la adopción de participación de las OSC, pero también de representantes de beneficiarios, empleados, del sector empresarial, de las instituciones académicas y expertos. El poder de estos consejos también varía de manera significativa, y algunos de ellos han acumulado importante poder regulador, como, por ejemplo, el Consejo Nacional del Medio Ambiente, compuesto en un 50% de representantes del Estado y el 50% de las OSC, con el poder de bajar regulaciones que guían la otorga de licencias a todas las empresas, incluyendo las estatales. Hoy en día, los ciudadanos tienen voz y voto en más de veinte y cinco temas, que van desde la tradicional trinidad del bienestar (bienestar-salud-educación) a áreas como las políticas urbanas de movilidad, el desarrollo regional, el comercio exterior y las estadísticas oficiales.

Estas prácticas de participación social van más allá de la rama ejecutiva del gobierno, puesto que también afecta a los Poderes Legislativo y Judicial. La Corte Suprema, por ejemplo,

-
- Participação da sociedade na implementação e monitoramento da Lei 13.019/14, com a publicação anual de relatórios de avaliação;
 - Criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração e dos respectivos Conselhos Estaduais e do DF, nos termos da Lei 13.019/14;
 - Designação de órgão responsável na administração federal, estadual ou distrital pelo fomento às OSCs e acompanhamento de suas parcerias, que ficará responsável por criar as condições para funcionamento do Conselho de Fomento e Colaboração.
 - Transparência e participação da sociedade nas discussões relativas aos instrumentos jurídicos não abrangidos pela Lei 13.019/14, em especial os contratos de gestão das OS – Organizações Sociais;
 - Ampliação dos fundos públicos disponíveis às OSCs, com a criação de mecanismos de financiamento simplificado específicos para apoiar atividades de participação social, educação cidadã, iniciativas de economia solidária ou pequenos projetos de promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais;
 - Apoio à participação social, por meio de diferentes mecanismos e canais de participação, instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e sociedade;
 - *Racionalização e integração das creditações ou certificações existentes (CEBAS, OSCIP, utilidade pública, OS, entre outros) e dos eventuais benefícios a que dão acesso.*

De sua parte, as organizações se comprometem a manter seus esforços no sentido de engajar cidadãos e cidadãs em causas de interesse público, mobilizar recursos públicos e privados para tal fim, além fomentar a boa governança e a transparência.

⁵ <http://www.pucsp.br/neats/download/palestras-23-07-2015/SecretariaGeraldaPresidencia.pdf>

realiza audiencias públicas antes de pronunciarse sobre cualquier caso que puede afectar la vida de los ciudadanos en general, y el Código de Proceso Civil promulgada recientemente ha mejorado las oportunidades para presentar *amicus curiae* (escritos a la Corte) por OSC que no son parte en el caso.

La investigación logró identificar que 17 organizaciones han optado por no se manifestar, mientras 22 responderán que sí, se han pronunciado públicamente ya sea a favor o contra una ley o política en particular. 12 no han respondido a la cuestión.

En términos de participación activa, con presentación de propuestas de ley o políticas públicas, las mismas 17 han respondido afirmativamente. Para aquellas que no han participado, las razones son muchas, desde falta de recursos, interés, oportunidad u necesidad hasta cuidado con la exposición del líder de la organización en temas sensibles.

Ninguna de las OSC has reportado la actuación en tribunales con *amici curiae*, mientras 11 han dicho que han participado de audiencias públicas. La mayoría no tuvo cualquier actuación.

Ya en términos de conocimiento y participación en consejos, comisiones u órganos con representantes de la sociedad civil y gobierno, 18 han respondido que los conocen y 11 que han participado de estos órganos.

De todas las OSC investigadas, apenas una ha participado de campañas de plebiscitos o referéndums y también solamente una ha participado de campana electoral, en el caso, para una de las comisiones con representantes de la sociedad civil.

En el Diálogo, las OSC manifestaron mayor interés en actuar, como grupo, en el tema de marco regulatorio, así entendido como una expresión de política pública hacia el aumento de la participación de la sociedad civil en temas del Estado. Entre los temas de la agenda, tres tratan directamente de esto tema:

- participación de la sociedad en la aplicación y vigilancia de la Ley 13.019, con la publicación anual de los informes de evaluación;
- Creación del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Cooperación y los Consejos respectivos en nivel del Estado, en cumplimiento de la Ley 13.019;
- Designación del órgano responsable en nivel federal y del os Estados para la promoción de las OSC y el seguimiento de los contratos firmados, que será el encargado de crear las condiciones para el funcionamiento del Consejo de Desarrollo y Colaboración;
- Apoyo a la participación social a través de diferentes mecanismos y canales de participación, de medios democráticos del diálogo y de acción conjunta entre el gobierno y la sociedad.

PARTE B - ENCUESTA

Este informe presenta un análisis de las respuestas de las Organizaciones de la Sociedad Civil brasileñas que han participado de la investigación. Para obtener un conjunto representativo de informaciones, sometimos las preguntas a asociaciones y fundaciones con distintos orígenes, propósitos sociales y capacidad económica.

Cincuenta e un organizaciones brasileñas han respondido, mientras poco más de una centena ha sido invitada. Mismo así, entendemos que hemos logrado obtener las respuestas de organizaciones muy representativas, cubriendo todo el espectro de temas relevantes.

En Brasil, algunos sectores de actividades altamente regulados, como **educación** y **salud**, son mayoritariamente compuestos por organizaciones sin fines de lucro. Por eso, invitamos organizaciones que actúan directamente en rendición de estos servicios para participar de la investigación (Hospital – *Fundación José Luiz Setubal*; Escuela - *Fundación FABEC* y *Escuela de Gobierno*). También en el sector educacional, OSC son muy utilizadas por universidades públicas brasileñas como canales para obtener recursos privados para sus **investigaciones científicas**. Así, hemos invitado *CESAR*, una asociación vinculada a una universidad federal, y el *NEATS-PUCSP – Nucleo de Estudios Avanzados del Tercer Sector de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo* para responder a las cuestiones. Continuando en el tema de la educación, *Ação Educativa*, *FASE*, *Instituto Arte na Escola* y *CENPEC* representan el grupo de OSC que actúan en la producción de investigaciones sobre **políticas públicas** de educación y *APAE de São Paulo*, *AACD* y *Mais Diferencas*, la gran red de OSC que actúan en el segmento de educación y de **inclusión de personas con discapacidad**. *Instituto Positivo*, *Fundación Romi*, *Fundación Iochpe* e *Instituto Camargo Correa* representan el segmento de OSC de origen empresarial que actúan con el tema de educación, que corresponde a cerca de $\frac{3}{4}$ de toda la **inversión social privada voluntaria** en Brasil. *CEOS* también participa nos brindando con la perspectiva de una OSC dedicada al desarrollo de **estrategias de integración de la inversión privada** y de las OSC.

El tema de **Derechos Humanos** puramente considerado (otras trabajan el tema también, mas de manera transversal) es representado por *Asociación de Apoyadores de los Derechos Humanos y Conectas*.

El tema de **sport** es representado por el *Instituto Compartilhar*, una organización que trabaja el tema en escuelas públicas, la *Streetfootballworld*, una organización alemana que trabaja la educación en proyectos con basen en el futbol de calle, y por el *Instituto BM&FBovespa*, una organización de origen empresarial que es responsable por la formación de la elite de atletas olímpicos brasileños.

En el sector ambiental, el *Instituto de Pesquisas Ecológicas*, el *WWF-Brasil* y la *Fundación Boticario* traen la perspectiva de asociaciones y fundaciones que actúan tanto en la protección del **medio ambiente** como en la producción de investigaciones y formación de profesionales. En el área cultural, juntamente con el ya mencionado *Instituto Arte na Escola*, el *Instituto Choque Cultural* nos brinda con la perspectiva de la integración de arte y educación. Traemos también la perspectiva del *Instituto Brasileira* y del *Museu a Ceu Aberto*, organizaciones dedicadas a la **restauración de bienes culturales**, y de la *Fundación Energía*, una institución que mantiene **museos** y, probablemente única en el mundo, como museos vivos, antiguas centrales generadoras de energía eléctrica aun integradas al sistema nacional de electricidad.

ICNL

Informe final de investigación – Brasil (Eduardo Szazi y Paula Storto)

El área de **asistencia social** es representada por la *Sociedade Beneficente Alema*, que nos brinda con la perspectiva de la red de albergues para **ancianos**, *Grupo Chaverin*, *Alianza por la Infancia*, *Visión Mundial*, *Kolping* y el *Programa Social Gotas de Flor con Amor*, la red de protección a niños *CREN*, que trata de **desnutrición y obesidad de niños** y por *APAE de São Paulo*, *AACD* y *Mais Diferencas*, por la perspectiva de las personas con discapacidad. *Instituto Peabiru* trae la perspectiva de trabajo con **indígenas y otros pueblos tradicionales** y el *Centro de Integración de la Mujer* y el *SOF – Siempreviva Organización Feminina*, con la mirada de **género**.

Dialogando con todos estos temas de forma transversal y bajo la perspectiva de **desarrollo local integrado**, *Fundación Tide Setubal*, *Instituto Peabiru* y *Asociación Sabia* participan de la investigación.

Representando el segmento de las noventa y nueve **OSC extranjeras** que actúan en el Brasil con sucursales propias bajo un exclusivo sistema de autorización del Ministro de la Justicia, traemos la *Fundación Avina* y *The Ford Foundation*.

Asociaciones sin fines de lucro son también canales tradicionales de empresas y OSC realizaren la defensa de sus propios intereses organizacionales. Así, representando e segmento de **lobby y interés corporativo** hemos invitado *Belta*, la *Asociación Paulista de Fundaciones*, la *FEBRAEDA – Federación Brasileña de Asociaciones Socio-educacionales de Adolescentes* y *PPP do Brasil* para participar de la investigación.

Ya el segmento de **parcerías público-privadas** es representado por *AACCSP*, una de las varias asociaciones que mantienen instituciones culturales y de salud bajo el sistema de calificación como Organizaciones Sociales.

El resultado de la participación de estas organizaciones en la investigación es presentado a seguir.

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Tipo jurídico, personería jurídica y año de constitución (Q 1-2)

Del total de 51 OSC que participan de la investigación, 41 son constituidas como Asociaciones, 1 como Federación y 9 como Fundaciones.

Todas han obtenido su personería jurídica automáticamente, en el momento de registro de sus actos constitutivos en el registro de personas jurídicas.

En términos de año de constitución, el resultado es el siguiente:

Siglo XIX – 01

Siglo XX – 25 Década de 1950 - 03 Década de 1960 – 04 Década de 1970 – 01

 Década de 1980 - 01 Década de 1990 - 16

Siglo XXI - 25 Década de 2000 - 15 Década de 2010 - 10

Ciudad de oficina central y ciudades de operaciones (Q 3)

Brasil es un país continental dividido en 26 estados más el Distrito Federal, agrupados en cinco regiones (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul).



La Región Norte tiene el mayor territorio pero la menor población. Es mayoritariamente cubierta por la floresta amazónica y comprende los estados de Amazonas (AM), Pará (PA), Acre (AC), Amapá (AM), Roraima (RR), Rondonia (RO) y Tocantins (TO).

La Región Centro-Oeste también tiene baja población y es la nueva frontera agrícola del Brasil. Comprende el Distrito Federal (DF) y los estados de Goiás (GO), Mato Grosso do Sul (MS) y Mato Grosso (MT).

La Región Nordeste tiene nueve Estados, entre los cuales los más pobres del país, y es la segunda región más populosa. Comprende los estados do Maranhão (MA), Piauí (PI), Ceará (CE), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Sergipe (SE) y Bahia (BA).

La Región Sudeste es la más populosa y la más desarrollada económicamente y concentra 55% del Producto Interno Bruto del país. Comprende los estados de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG) y Espírito Santo (ES).

La Región Sul es la segunda región más desarrollada económicamente y comprende los estados do Paraná (PR), Santa Catarina (SC) y Rio Grande do Sul (RS).

El cuadro abajo informa que mientras las regiones ubicadas en el norte del país (Norte, Centro-oeste y Nordeste) han logrado aumentar su participación en el Producto Interno Bruto de Brasil en años recientes, permanece la fuerte concentración de renda en las regiones meridionales:

Tabela 1 - Participação percentual das Grandes Regiões no Produto Interno Bruto 2002-2011

Grandes Regiões	Participação percentual no Produto Interno Bruto (%)									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3	5,4
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5	13,4
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3	55,4	55,4
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5	16,2
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3	9,6

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

La concentración es más intensa se observamos los números por estados:

Tabela 2 - Participação percentual e posição relativa do Produto Interno Bruto das Unidades da Federação no Produto Interno Bruto do Brasil em 2011 - 2002-2011 (conclusão)

Unidades da Federação	Produto Interno Bruto									
	2007		2008		2009		2010		2011	
	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa
São Paulo	33,9	1º	33,1	1º	33,5	1º	33,1	1º	32,6	1º
Rio de Janeiro	11,2	2º	11,3	2º	10,9	2º	10,8	2º	11,2	2º
Minas Gerais	9,1	3º	9,3	3º	8,9	3º	9,3	3º	9,3	3º
Rio Grande do Sul	6,6	4º	6,6	4º	6,7	4º	6,7	4º	6,4	4º
Paraná	6,1	5º	5,9	5º	5,9	5º	5,8	5º	5,8	5º
1ª a 5ª posição	66,8		66,2		65,8		65,7		65,2	
6ª a 17ª posição	28,0		28,6		28,9		29,1		29,5	
18ª a 27ª posição	5,1		5,2		5,3		5,3		5,3	

Fonte: BGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

Cuando introducimos el componente poblacional, vemos claramente la disparidad entre el más pobre (Maranhão) y el más rico (Distrito Federal):

Tabela 3 - Produto Interno Bruto, população residente e Produto Interno Bruto *per capita*, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2011

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Produto Interno Bruto (1 000 000 R\$)	População residente (hab.) (1)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$)
Brasil	4 143 013	192 379 287	21 535,65
Norte	223 538	16 095 187	13 888,49
Rondônia	27 839	1 576 455	17 659,33
Acre	8 794	746 386	11 782,59
Amazonas	64 555	3 538 387	18 244,30
Roraima	6 951	460 165	15 105,86
Pará	88 371	7 688 593	11 493,73
Amapá	8 968	684 309	13 105,24
Tocantins	18 059	1 400 892	12 891,19
Nordeste	555 325	53 501 859	10 379,55
Maranhão	52 187	6 645 761	7 852,71
Piauí	24 607	3 140 328	7 835,75
Ceará	87 982	8 530 155	10 314,29
Rio Grande do Norte	36 103	3 198 657	11 286,99
Paraíba	35 444	3 791 315	9 348,69
Pernambuco	104 394	8 864 906	11 776,10
Alagoas	28 540	3 143 384	9 079,48
Sergipe	26 199	2 089 819	12 536,45
Bahia	159 869	14 097 534	11 340,18
Sudeste	2 295 690	80 975 616	28 350,39
Minas Gerais	386 156	19 728 701	19 573,29
Espírito Santo	97 693	3 547 055	27 542,13
Rio de Janeiro	462 376	16 112 678	28 696,42
São Paulo	1 349 465	41 587 182	32 449,06
Sul	672 049	27 562 433	24 382,79
Paraná	239 366	10 512 349	22 769,98
Santa Catarina	169 050	6 317 054	26 760,82
Rio Grande do Sul	263 633	10 733 030	24 562,81
Centro-Oeste	396 411	14 244 192	27 829,64
Mato Grosso do Sul	49 242	2 477 542	19 875,45
Mato Grosso	71 418	3 075 936	23 218,24
Goiás	111 269	6 080 716	18 298,59
Distrito Federal	164 482	2 609 998	63 020,02

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA; e Coordenação de População e Indicadores Sociais.

(1) População estimada para 1º de julho de 2011 segundo os municípios, enviada ao Tribunal de Contas da União - TCU em 09.11.2011.

Hemos entendido ser importante presentar esos datos macro-económicos porque ellos influyen directamente el local donde están ubicadas las oficinas centrales de las organizaciones y los territorios y ciudades donde ellas eligen actuar.

La investigación indica que todas las OSC mantienen proyectos en las ciudades donde está ubicada sus oficinas centrales. También informa que la actuación es restricta a esa ciudad siempre que la OSC adopta como parámetro de actuación la atención directa a su público (caso de los hospitales, escuelas y centros de atención a personas con necesidades especiales) o la intervención en un territorio muy definido (caso de protección ambiental y desarrollo local). De otra parte, cuanto más la causa se pone próxima a una política pública, más la OSC amplía su actuación hacia una cobertura nacional.

En términos de ubicación, la mayoría de las OSC investigadas mantiene su oficina central en San Pablo, la ciudad más rica del estado más rico del país, seguido del Rio de Janeiro, ubicada en la segunda posición en el mismo ranking:

Tabla 4 – Sede y actuación

ICNL

Informe final de investigación – Brasil (Eduardo Szazi y Paula Storto)

OSC	Sede	Actuación				
		Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
CESAR	PE	X	X		X	X
Visión Mundial	PE	X	X	X	X	X
Fundación Boticário	PR	X		X		
Inst. Compartilhar	RJ	X	X			
Inst. Souza Cruz	RJ	X	X		X	
Fundación Avina	RJ	X	X	X	X	X
The Ford Foundation	RJ	X	X	X	X	X
FASE	RJ	X	X	X	X	
PPP do Brasil	RJ		X	X	X	
Streetfootballworld	RJ	X	X	X	X	X
SOF Org Feminina	SP	X	X	X	X	X
Conectas	SP	X	X	X	X	X
Inst. Arte na Escola	SP	X	X	X	X	X
Assoc Derec Humanos	SP	X	X	X	X	X
CENPEC	SP	X	X	X	X	X
Fundación Iochpe	SP	X	X	X	X	X
Inst. Pesquisa Ecológica	SP		X	X		X
Inst. Camargo Correa	SP	X	X	X	X	X
Museo a Ceu Aberto	SP	X	X	X	X	X
Acción Educativa	SP	X	X	X	X	X
BELTA	SP	X	X	X	X	X
CEOS	SP	X	X	X	X	X
WWF-Brasil	SP	X	X	X	X	X
Alianza por la Infancia	SP	X	X	X	X	X
FEBRAEDA	SP	X	X	X	X	X
Inst. Peabiru	SP		X			
AACD	SP	X	X		X	
Inst. Mensageiros	SP		X			
Inst. Brasileira	SP		X		X	
Inst. Choque Cultural	SP		X	X	X	
Ass. Sabiá	SP		X			
APAE de São Paulo	SP		X			
AACCSP	SP		X			
Fundación Energia	SP		X			
Inst. BM&FBovespa	SP		X			
Fundación J.L. Setubal	SP		X			
Soc. Beneficente Alemã	SP		X			
Inst. Mais Diferença	SP		X			
CREN	SP		X			
Fundación Tide Setubal	SP		X			
Fundación Romi	SP		X			
Fundación FABEC	SP		X			
NEATS-PUCPR	SP		X			
Grupo Chaverim	SP		X			
ANE Agencia Nac Ener	SP		X			
APF Asso Fundaciones	SP		X			
Escuela de Gobierno	SP		X			
Kolping	SP		X			
Gotas en Flor con Amor	SP		X			
Cent Integración Mujer	SP		X			
TOTALES		24	50	23	25	20

Fuerza de trabajo: empleados y voluntarios (Q 4)

En Brasil, los contratos de trabajo de personas con relación de dependencia son regidos por leyes protectoras que implican en elevados costos más allá del sueldo. Así, **muchas OSC contractan su equipo por medio de contratos de rendición de servicios de trabajadores autónomos o pequeñas personas jurídicas conocidas como ‘consultorías’, con**

remuneración no raro vinculada a proyectos o patrocinadores específicos. Otro grupo de personas remunerado pero sin relación de dependencia son los ‘estagiários’, estudiantes de cursos superiores que actúan en un régimen de trabajo que se propone a dar aplicación práctica al conocimiento académico. Por fin, en el caso de OSC de origen empresarial, muchas veces el equipo de las OSC es empleado por la compañía mantenedora. Cuando el trabajo ocurre sin remuneración, tenemos los voluntarios, que pueden ser estatutarios (dirigentes) o contractuales (voluntarios en general). El rango de personal se divide como abajo⁶:

Tabla 5 – Fuerza de trabajo

Fuerza de Trabajo total	0 – 10 personas	11 – 50 personas	51 - 100 personas	101 - 500 personas	+ 500 personas
Organizaciones	13	18	05	10	05

Remunerados	0 – 10 personas	11 – 50 personas	51 - 100 personas	101 - 500 personas	+ 500 personas
Organizaciones	23	12	06	07	03

Voluntarios	0 – 10 personas	11 – 50 personas	51 - 100 personas	101 - 500 personas	+ 500 personas
Organizaciones	41	05	00	04	01

Enfoques temáticos (Q 5)

Como hemos indicado en la Presentación, la investigación logró obtener respuestas de organizaciones actuantes en distintos temas. Sin embargo, es muy común en Brasil que las OSC tengan múltiples áreas de actuación en sus estatutos sociales como estrategia para acceso a fondos gubernamentales y donaciones con incentivos fiscales. Además, muchas veces se utilizan estos canales de financiamiento para ejecutar proyectos con temas restringidos construidos a partir de miradas más amplias (como ejemplo, citamos el uso de incentivos a cultura para implantar bibliotecas temáticas en medio ambiente o para capacitación para el trabajo de restauración de bienes culturales).

Así, como muchas OSC adoptan más de un área de actuación, la tabla abajo tiene más respuestas que organizaciones:

Tabla 6 – Organizaciones por áreas de actuación informada

Educación	18	Asistencia Social	8	Género	4	Empleo y Renta	2	Desarrollo rural	1
Cultura	11	Medio Ambiente	5	Niños	6	Innovación y Pesquisa	2	Desarrollo sostenible	4
Sport	5	Derechos Humanos	11	Jóvenes	2	Defensa de derechos	4	Desarrollo de comunidades	3
Salud	7	Personas con discapacidad	4	Ancianos	1	Desarrollo urbano	1	Voluntariado	1

Acceso a abogados y contadores (Q 6)

La ley brasileña impone que toda persona jurídica mantenga libros contables y entregue periódicamente informes financieros y fiscales al gobierno federal (Ministerio de la Hacienda) y, en caso de rendición remunerada de servicios, al gobierno local (Secretarías Municipales de Finanzas). Para cumplir con estas obligaciones es necesario que los libros y los informes sean preparados por un contador. Así, **100% de las OSC tienen acceso a contadores, aunque no se**

⁶ Como la composición de la fuerza de trabajo cambia, los rangos no son idénticos.

pueda decir que todos estén capacitados en los aspectos específicos de las normas contables para las OSC (NBC-ITG-2002 – Entidades sin Fines de Lucro).

Desde 2007, las normas contables brasileñas están en proceso de convergencia con las normas internacionales conocidas como *International Financial Reporting Standards (IFRS)* publicadas por el *International Accounting Standards Board (IASB)*. Entre estas normas, están las desarrolladas para pequeñas y medias empresas, de adopción obligatoria desde 2011, y las desarrolladas para organizaciones sin fines de lucro, aplicables desde 2012. Estos tres conjuntos son conectados, es decir que la contabilidad de la OSC empieza con sus normas propias (NBC-ITG-2002), pero el profesional tiene que valerse de las normas de las pequeñas y medias empresas (NBC-TG-1000) en aspectos no previstos en la norma específica. Si la OSC tiene patrimonio superior a R\$ 240 millones o ingresos anuales superiores a R\$ 300 millones, entonces tiene que adoptar las reglas de las grandes corporaciones (conocidas como IFRS integral).

Este nuevo régimen impuso a la mayoría de los profesionales contables el reto de conocer y aplicar un conjunto normativo nuevo para las OSC. Es cierto que pocos dirigentes de las OSC tienen familiaridad con las reglas, puesto que la cultura gerencial vigente transfiere la obligación de saberlo a los ‘técnicos’ (los contadores), o sea, **pocos dirigentes de OSC tienen capacidad técnica de saber si sus libros contables están regulares, ni tampoco tienen la percepción del riesgo de no tenerlos en orden.** Mucho hay que ser hecho en este tema.

De otra parte, todo cambio en los estatutos sociales requiere la intervención de un abogado, de forma que 100% de las OSC tienen acceso a abogados.

Membrecía en redes (Q 7)

En Brasil, el GIFE es la principal red de OSC de origen empresarial y la ABONG reúne las OSC independientes. Es también común que fundaciones se reúnan en asociaciones específicas, como la Asociación Paulista de Fundaciones y la Federación Brasileña de Asociaciones Socio-educacionales de Adolescentes, que han participado de la encuesta, así como las OSC con pautas temáticas, como las redes ambientales.

La investigación indica que 34 de las 51 organizaciones son miembros de alguna red; que 12 participan del GIFE; que 3 participan de la ABONG; 1 de la Federación de APAEs y 1 de la Red Ashoka. Algunas organizaciones, todavía, participan de varias redes.

Tiempo y costo para obtención de la personería jurídica (Q 8 – 10)

Como ya hemos dicho, en Brasil la obtención de la personería jurídica es un acto que deriva del registro de los actos constitutivos de la OSC en el registro de personas jurídicas, que es un servicio notarial privado (conocido como “cartório”) y existente en todas las ciudades. Es sometido al control difuso del Poder Judiciario.

La obtención de la personería jurídica es automática y no existe cualquier otro trámite siguiente que dependa de acto de algún agente público.

Si la OSC adopta la forma de fundación, el acto de creación depende de una autorización del Ministerio Público, que es el órgano de Estado encargado de la defensa de la democracia, de la legalidad y de los derechos difusos. Como las fundaciones son constituidas con dotaciones patrimoniales destinadas a causas sociales, el Ministerio Público tiene competencia para

fiscalizar la gestión de estas instituciones de forma a garantizar la aplicación de los fondos en la causa elegida, mismo después de la muerte del instituidor.

De otra parte, si la OSC es una entidad constituida en otro país y pretende mantener operaciones en Brasil sin constituir una organización local, entonces es necesario un trámite especial en el Ministerio de la Justicia, para que esta organización pueda operar de acuerdo con sus actos constitutivos extranjeros y bajo la dirección de personas sin domicilio en Brasil.

En todo caso, sea en el caso de las fundaciones o de las organizaciones extranjeras, los trámites indicados transcurren *antes* de la presentación de los actos constitutivos al servicio notarial, de forma que, una vez presentados, siguen el mismo régimen simplificado para obtener la personería jurídica.

Todavía, es importante apuntar que la personería jurídica no es efectiva antes de la obtención de la inscripción fiscal federal (CNPJ) pues este número es necesario para diversos actos posteriores de la vida de una organización, como la apertura de cuentas bancarias, admisión de empleados, emisión de facturas, contratos y compra de vehículos o bienes raíces. Así, aunque técnicamente la personería jurídica sea obtenida con el registro en el servicio notarial – un trámite de unos diez días – el ciclo solamente se completa con la obtención del CNPJ, que consume cerca de veinte días, si todos los formularios estén correctos. Por eso, el tiempo más común es de treinta días.

En términos de costo, la investigación apunta que la mayoría de las OSC no tienen memoria del costo. Este resultado es esperado porque el registro es un acto muy barato, equivalente a menos de cuarenta dólares estadounidenses, y así fácilmente olvidable.

Cuanto a riesgos derivados de retardos en la obtención de la personería jurídica, solamente dos organizaciones (*CEOS* y *ANE – Agencia Nacional Energía*) han reportado perjuicios, siendo la primera la pérdida de donaciones y la segunda la pérdida de un proyecto con incentivos fiscales. Otra (*FASE*) reportó la reducción del volumen de apoyos internacionales pero no observamos relación directa con el trámite para obtención de la personería jurídica.

Demandas para cambios en los estatutos sociales (Q 11 - 14)

Como la obtención de la personería jurídica es un acto que deriva del registro en un servicio notarial, eventuales demandas son relacionadas al cumplimiento de los requisitos mínimos fijados en el Código Civil, que, en Brasil, cambió en 2002, demandando a *todas* las personas jurídicas del país la adaptación de sus estatutos, caso no estuvieran de acuerdo con la nova ley.

Las respuestas de las OSC indican ausencia de problemas de esta naturaleza, pues los cambios reportados apuntan la búsqueda de intereses de la organización, como actuar en un nuevo campo, mantener sucursales en otras ciudades, obtener títulos/calificaciones u ofertar incentivos fiscales sectoriales a donantes.

Demandas para obtener u renovar registros y certificados (Q 15)

En Brasil, tenemos registros obligatorios y certificados voluntarios, es decir, algunos registros son necesarios para que la OSC pueda operar, mientras los certificados son apenas

ICNL

Informe final de investigación – Brasil (Eduardo Szazi y Paula Storto)

convenientes, usualmente para gozar de exoneraciones fiscales u ofertar incentivos fiscales a donantes.

Con excepción del registro (gratuito) de sucursal de organización extranjera, que tramita en el Ministerio de la Justicia, todos los registros usuales son de nivel local. La persona jurídica, sea OSC u empresa, debe obtener de la Alcaldía la autorización de funcionamiento de su establecimiento, mediante demostración de cumplimiento de las reglas de salud y seguridad de la edificación/servicio y de las reglas e limitaciones de actividades para la zona de la ciudad donde estará ubicada. **Las OSC no han reportado dificultades políticas en obtener sus autorizaciones de funcionamiento.**

Algunos Municipios demandan el abonamiento de tarifas pero estas no son muy caras. Ninguna OSC ha reportado dificultades financieras en este tema.

También, por cuenta de legislación nacional, siempre que una OSC rendir servicios directos a personas en las áreas de asistencia social deberá obtener su registro en el Consejo Municipal de Niños y Adolescentes u de Ancianos, a depender del público, y también en el Consejo Municipal de Asistencia Social, donde es verificado el cumplimiento de las reglas de protección de los beneficiarios. Estos registros y sus renovaciones son gratuitos y no requieren servicios de abogados o intermediarios.

Ya de la parte de los certificados voluntarios, tenemos las declaraciones de utilidad pública en los tres niveles de gobierno, la calificación como OSCIP – Organización de la Sociedad Civil de Interés Público y el CEBAS – Certificado de Entidad Benéfica de Asistencia Social. Las primeras están relacionadas a oferta de incentivos fiscales mientras el último (CEBAS) a la exoneración de contribuciones sociales sobre sueldos. La obtención o la renovación de dichos certificados son gratuitas y no dependen de la intervención de abogados o terceras personas.

Costos anuales con informes (Q 16)

En Brasil, el gobierno no demanda pago de tarifas para la presentación de informes fiscales o programáticos. De otra parte, muchos informes son sometidos en medio electrónico, vía internet. Mismo en los casos donde los informes son sometidos en papel, se permite el envío por correo por carta con confirmación de entrega, de forma que viajes no son necesarios. Todavía, prepararlos exige muchas horas técnicas de personal calificado.

En la tradición corporativa brasileña la preparación de los informes es incumbencia de los contadores. Así, para muchas organizaciones, este costo esta incluso en la remuneración de dichos profesionales. Deducida esta carga de trabajo, en términos de horas técnicas de la equipe propia, la encuesta apunta un rango de **20 a 60 horas mensuales dedicadas a la burocracia.**

Los costos asociados a la rendición de cuentas comprenden básicamente la remuneración de contadores, que son pagos en régimen mensual. Para las OSC pequeñas, el servicio es contratado de un bureau contable, más para las grandes OSC usualmente demanda la admisión de un equipo de contadores y analistas. También incluyen servicios de certificación digital, asesoría jurídica y tarifas notariales, sin contar las horas de los dirigentes voluntarios de la OSC que, por deber funcional, deben revisar y firmar todos los documentos. Las encuestas apuntan costos variando en un rango de R\$ 10 mil a R\$ 84 mil anuales (US\$ 3,000 a USD 25,000).

Corrupción, consideraciones político-partidarias y críticas (Q 17, 19 – 21, 24)

ICNL

Informe final de investigación – Brasil (Eduardo Szazi y Paula Storto)

La casi totalidad de las OSC (47 de 51) no reportaran problemas con corrupción. De las cuatro que reportaran problemas de esta naturaleza, tres apuntaran situaciones relacionadas con la otorga/confirmación de exoneraciones fiscales y una con la obtención de un contrato público.

Ninguna de las OSC ha reportado problemas con consideraciones político-partidarias o críticas a la legitimidad de la OSC por parte de agentes públicos.

Once organizaciones han reportado situaciones donde agentes estatales han solicitado cambios en una actividad para su conformación con las políticas del Estado, mientras la explicación ofertada en la encuesta no parezca indicar consideraciones político-partidarias.

Divulgación de informaciones sensibles (Q 18)

En Brasil, la Ley de Acceso a la Información determina que todas las OSC que reciben recursos gubernamentales son obligadas a mantener, en cuadros de avisos en su oficina central y en sus sitios en internet, informes sobre el contrato y respectivos proyecto, plan de acción, cronograma de ejecución física-financiera y resultados.

También, todas las OSC declaradas de utilidad pública en cualquier de los niveles de gobierno u calificadas como OSCIP, tienen que presentar anualmente al respectivo órgano de gobierno sus informes financieros y de actividades. Si la OSC tiene el CEBAS, tiene que presentar estos informes a cada tres años, cuando del pedido de renovación del certificado.

Ninguna de las OSC ha reportado problemas con divulgación de informaciones sensibles.

Actividades de generación de ingresos y apoyo de donantes (Q 22 - 23)

OSC de origen empresarial reciben donaciones de las empresas que las crearon y estos recursos usualmente son su única fuente de ingresos. OSC independientes tienen fuentes más diversificadas y estas incluyen donaciones y venta de bienes o servicios.

De acuerdo con la publicación “O Dinheiro das ONGs”, divulgada por ABONG en 2014, cerca de 36.000 convenios federales han transferido R\$ 29 mil millones para las OSC. De acuerdo con la misma publicación, 24% de las OSC investigadas han indicado los recursos públicos como su principal fuente de financiamiento, porcentaje equivalente a las contribuciones asociativas (26%), donaciones (24%) y venta de bienes y servicios (24%).

En términos de venta de bienes y servicios, 24 han respondido que, sí. La venta de servicios relacionados al objeto social es la práctica más común, particularmente en el caso de organizaciones que trabajan con temas como educación, asistencia, investigación científica y salud. Cuanto a la venta de bienes, libros y productos institucionales (*t-shirts*, *mugs*, etc.) son los productos más usuales. Estos procedimientos, sin duda, son directamente relacionados a los límites de las leyes de exoneraciones fiscales, que cubren apenas los servicios o productos vinculados a los propósitos institucionales de la organización.

Cuanto a las donaciones, las respuestas son muy variadas, mientras sea posible identificar una cierta tendencia de remplazo de donaciones internacionales por fuentes locales, aparentemente por cuenta de la crisis económica global y el desarrollo de las condiciones socioeconómicas brasileñas.

Sanciones y otras informaciones (Q 25 - 28)

Solo una de las OSC investigadas (*Visión Mundial*) informó haber recibido sanciones del Estado. La organización reportó haber recibido aviso escrito y también que ha presentado defensa. No reporta resultado⁷.

Subvenciones y contratos con el gobierno (Q 29 - 35)

La mayoría de las organizaciones ha respondido que, sí, ha entendido los procedimientos y reglas para la aplicación a fondos públicos y que estas reglas estuvieran a disposición del público, mientras muy pocas han aplicado. Estas han reportado tiempos muy distintos de tramitación del proceso, con el más corto siendo de 1 mes y el más largo de 24 meses. Para aquellas que han recibido una respuesta negativa a su aplicación, esta fue por escrito.

En términos de acceso a fondos públicos en consorcio con otras entidades, la mayoría afirmó desconocer esta posibilidad. Cuestionadas sobre la posibilidad de acceso a informaciones sobre las subvenciones o contratos de otras OSC, la mayoría ha afirmado que estas informaciones están disponibles al público.

Participación en el desarrollo de políticas públicas (Q 36 - 44)

La investigación logró identificar que 17 organizaciones han optado por no se manifestar, mientras 22 responderán que sí, se han pronunciado públicamente ya sea a favor o contra una ley o política en particular. 12 no han respondido a la cuestión.

En términos de participación activa, con presentación de propuestas de ley o políticas públicas, las mismas 17 han respondido afirmativamente. Para aquellas que no han participado, las razones son muchas, desde falta de recursos, interés, oportunidad u necesidad hasta cuidado con la exposición del líder de la organización en temas sensibles.

Ninguna de las OSC has reportado la actuación en tribunales con *amici curiae*, mientras 11 han dicho que han participado de audiencias públicas. La mayoría no tuvo cualquier actuación.

Ya en términos de conocimiento y participación en consejos, comisiones u órganos con representantes de la sociedad civil y gobierno, 18 han respondido que los conocen y 11 que han participado de estos órganos.

De todas las OSC investigadas, apenas una ha participado de campañas de plebiscitos o referéndums y también solamente una ha participado de campana electoral, en el caso, para una de las comisiones con representantes de la sociedad civil.

⁷ Los investigadores conocen la situación porque actúan en el caso como abogados. El caso trata de materia fiscal y discute la atención a reglas para exoneración fiscal. Aún no hubo decisión final.

PARTE C - DIÁLOGO NACIONAL

El diálogo nacional de Brasil tuvo lugar en San Pablo, en el 23 de julio de 2015, de las 09h30 hasta las 16h00, en el auditorio de la Pontificia Universidad Católica, que gentilmente permitió el uso de su espacio.

Para el diálogo fueron invitadas cien personas representantes de OSC con actuación en diversos temas y de los tres brazos del gobierno. Las listas de presencia (adjuntas) confirman la participación de 71 personas y respectivas instituciones, más allá de los ponentes y del equipo de apoyo.

A respeto de los participantes del encuentro, los organizadores se quedaron muy satisfechos no solo porque hubo intenso debate sobre los temas, con mucho cambio de ideas, perspectivas y opiniones, como también porque las personas presentes tenían conocimiento del tema de marco legal, puesto que son investigadores, profesores y dirigentes de organizaciones sin fines de lucro con significativa importancia en la sociedad brasileña.

El diálogo se dividió en dos bloques, cada uno con una parte expositiva y otra de debate, con tiempos equivalentes. El modelo se mostró interesante porque permitió un gran debate entre los presentes y la construcción de una agenda común.

De acuerdo con el plan de trabajo de nuestro contrato, el diálogo tenía tres objetivos: (i) ampliar el conocimiento de los participantes sobre leyes y prácticas específicas que afectan sus organizaciones; (ii) informar a los participantes sobre el impacto de las malas leyes y prácticas sobre sus organizaciones y causas; y (iii) ayudar los participantes y representantes de gobierno a desarrollar agendas para el corto, medio y largo plazos que sean alcanzables y aptas a construir colaboración y confianza.

Estos objetivos fueron trabajados en la concepción de la agenda del encuentro tomando también en cuenta el ambiente normativo de las OSC en Brasil, que tuvo importantes cambios en años recientes.

En la matriz que soportó la investigación (Parte A) y la encuesta a las OSC (Parte B), las cuestiones fueron concentradas en tres grandes ejes: (i) ciclo de vida de las OSC; (ii) acceso de las OSC a fondos públicos, y (iii) participación de las OSC en políticas públicas.

Como en Brasil la personería jurídica es otorgada automáticamente con el registro de los actos constitutivos en un notario y no existe presión estatal para el cierre de OSC que se oponen al gobierno, o mismo para dificultar sus vidas, el tema de ciclo de vida tenía que tener una mirada coherente con este contexto de libertad. De la misma forma, la previsión constitucional y legal de participación de las OSC en diversos consejos de políticas públicas imponía una mirada particular. Por fin, la reciente adopción de una nueva ley nacional de acceso a fondos gubernamentales (Ley 13.019/2014), que tuvo una gran participación de las OSC en su redacción y negociación en el Congreso, imponía una mirada hacia la otra dimensión del financiamiento público: el público que compone la propia sociedad civil.

Con esto, los organizadores del encuentro entendieron que la mirada sobre la sostenibilidad sería el *motto* conductor de la agenda, dividida en un bloque de gestión, que abordaría las

innovaciones y desafíos del marco legal en temas como profesionalización⁸ y rendición de cuentas⁹, y otro bloque de sostenibilidad, donde representantes de los tres poderes de la República abordarían proyectos de ley sobre venta de servicios y mercaderías por OSC¹⁰ (Ejecutivo), fondos patrimoniales e incentivos fiscales a donaciones de personas¹¹ (Legislativo) y, también, recientes fallos de los tribunales y tendencias jurisprudenciales sobre el tema de los derechos de las OSC a exenciones impositivas¹² (Judiciario). Durante el Diálogo, se discutió el rol de las exoneraciones fiscales como forma de acceso indirecto a fondos públicos, pues, en Brasil, la exoneración fiscal tiene tratamiento de gasto público en el presupuesto del Estado y, así, es una forma de acceso a fondos públicos.

PRIMER BLOQUE

En este bloque, tuvimos la apertura oficial del evento seguida de una presentación a cargo de los investigadores, con duración total de 60 minutos, seguida de una sesión de diálogo y compromisos también de 60 minutos.

El evento fue abierto por el Prof. Dr. Luciano Junqueira, coordinador del NEATS-PUC/SP - Núcleo de Estudios Avanzados en el Tercer Sector de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo, que dio la bienvenida a todos los participantes.

Abordando el tema de ciclo de vida de forma a ampliar el nivel de conocimiento de los participantes, la investigadora Paula Storto hizo un inventario de las recientes innovaciones legislativas que permitieron la compensación de los dirigentes estatutarios de las OSC sin pérdida de incentivos fiscales a donantes o de exoneraciones fiscales a la propia OSC.

Sobre el tema, la investigadora apuntó que, mientras siempre tenga sido posible a una OSC pagar a consultores y empleados, el régimen tradicional imponía una restricción a la compensación de dirigentes, o sea, de las personas que ocupan cargos definidos en el Estatuto Social de las OSC, sea como directores o consejeros.

⁸ **Objetivo:** (i) ampliar el conocimiento de los participantes sobre leyes y prácticas específicas que afectan sus organizaciones; **Ejes:** (i) ciclo de vida de las OSC; (ii) acceso de las OSC a fondos públicos, y (iii) participación de las OSC en políticas públicas.

⁹ **Objetivo:** (i) ampliar el conocimiento de los participantes sobre leyes y prácticas específicas que afectan sus organizaciones; **Eje:** (ii) acceso de las OSC a fondos públicos.

¹⁰ **Objetivos:** (ii) informar a los participantes sobre el impacto de las malas leyes y prácticas sobre sus organizaciones y causas; (iii) ayudar los participantes y representantes de gobierno a desarrollar agendas para el corto, medio y largo plazos que sean alcanzables y aptas a construir colaboración y confianza. **Ejes:** (i) ciclo de vida de las OSC; (ii) acceso de las OSC a fondos públicos.

¹¹ **Objetivos:** (ii) informar a los participantes sobre el impacto de las malas leyes y prácticas sobre sus organizaciones y causas; (iii) ayudar los participantes y representantes de gobierno a desarrollar agendas para el corto, medio y largo plazos que sean alcanzables y aptas a construir colaboración y confianza. **Ejes:** (i) ciclo de vida de las OSC; (ii) acceso de las OSC a fondos públicos.

¹² **Objetivos:** (ii) informar a los participantes sobre el impacto de las malas leyes y prácticas sobre sus organizaciones y causas; (iii) ayudar los participantes y representantes de gobierno a desarrollar agendas para el corto, medio y largo plazos que sean alcanzables y aptas a construir colaboración y confianza. **Ejes:** (i) ciclo de vida de las OSC; (ii) acceso de las OSC a fondos públicos.

Fue presentado a todos que este escenario empezó a cambiar en 1999, cuando la Ley 9.790 permitió a las organizaciones calificadas como *Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)* por ato del Ministro de la Justicia, la compensación de sus dirigentes que ejerzan cargos ejecutivos o que presten servicios específicos a la OSC, dentro de los parámetros de mercado y sin que el total de la compensación sea superior al techo de la remuneración de los servidores del Estado. Se discutió que la ventaja permitió una olla de profesionalización en el sector sin fines de lucro, mientras restricta apenas a las OSC calificadas. Mismo así, las OSC calificadas aún enfrentaban restricciones a la compensación de sus dirigentes en otras leyes, que imponían el trabajo voluntario.

La investigadora informó a la audiencia que, visando solucionar esta reforma incompleta, se puso en andamiento un **proceso de eliminación de las restricciones a la compensación de dirigentes**, primero, con la Ley 12.868/2013, que permitió la remuneración de dirigentes de organizaciones certificadas como *entidades benéficas de asistencia social* y, por fin, con la Ley 13.151/2015¹³, que permitió la compensación de dirigentes de fundaciones y entidades asistenciales y también cambió la Ley 91/1935 para permitir la compensación de dirigentes de las organizaciones declaradas de *utilidad pública federal*. Con estos cambios, **todas las OSC brasileñas, sean o no detentoras de títulos y calificaciones federales, empezaron a poder compensar sus dirigentes estatutarios, un hecho que representa un gran avance en comparación con diversos otros países, mismo en economías desarrolladas, que siguen con tales restricciones.**¹⁴

En la segunda presentación del día, el investigador Eduardo Szazi hablo sobre nuevas leyes y prácticas específicas que afectan directamente las OSC en el tema de transparencia y rendición de cuentas. El investigador apuntó que mientras muchas organizaciones, incluso las presentes al diálogo, sean calificadas como OSCIP, la amplia mayoría no cumple con sus obligaciones legales de transparencia, pues no mantienen en sus sitios de internet, las demostraciones financieras acompañadas de los certificados de inexistencia de deudas fiscales y laborales, exigido por la Ley 9.790/1999.

El investigador apuntó que el hecho puede llevar a la pérdida de la calificación y de los beneficios a ella asociados. Dada la simplicidad en cumplir con la norma, el investigador sostuvo que esta situación era preocupante por cuenta de las exigencias mucho más complejas que diversas otras leyes imponen a las OSC, específicamente la Ley de Acceso a la Información (LAI – Ley 12.527/2011), la Ley Anti-Corrupción (LAC – Ley 12.846/2013) y la Ley de Acceso a Fondos Públicos (MROSC - Ley 13.019/2014).

Abordando la LAI, el investigador expuso que la ley y su reglamento (Decreto 7.724/2012) obligan a todas las OSC que reciban recursos públicos a mantener en sus sitios de internet, su estatuto social y rol de dirigentes, copia integral del texto del contrato de repase de recursos, que incluye el plan de trabajo y presupuesto financiero y los informes de ejecución, durante toda la duración del contrato y hasta 180 días después de la rendición de cuentas final. La falta de cumplimiento somete la OSC a penas que varían de multa de R\$ 5 mil hasta R\$ 600 mil, rescisión del contrato y hasta la suspensión temporaria de recibir fondos públicos.

En investigador también apuntó que la aplicación conjunta de la LAC con el MROSC impone a las OSC la necesidad de evaluar la implementación de programas internos de integridad

¹³ En realidad, en el día del diálogo, el proyecto de ley (PL 1336/2011) estaba aguardando la firma presidencial. Cinco días después, fue publicada en el diario oficial.

¹⁴ La presentación PPT está disponible en <http://www.pucsp.br/neats/download/palestras-23-07-2015/PaulaStorto.pdf>

ICNL

Informe final de investigación – Brasil (Eduardo Szazi y Paula Storto)

(*compliance programs*) que sean aptos a entrenar su personal a respecto de los riesgos asociados con la falta de respeto a los principios legales de la administración pública, incluyendo por parte de OSC apoyadas, puesto que la ley extiende la responsabilidad al donante (*grantor*).

Después de las ponencias, el diálogo fue abierto y las personas presentes empezaron a discutir los retos asociados al marco legal presentado y a cómo mejorar la gestión de sus organizaciones.

La primera conclusión del grupo es que **el ambiente legal se pone cada día más complejo** y que, por eso, las organizaciones tienen el reto de profesionalizarse cada vez más. Si, de un lado, la posibilidad de compensación de dirigentes es un avance, del otro lado, **la gestión está se tornando cada vez más burocratizada, o que puede representar un riesgo a las libertades fundamentales de asociación, expresión y libre iniciativa garantizadas pela Constitución brasileña.**

Sobre los aspectos relativos al cumplimiento de las leyes, las OSC presentes firmaron el compromiso de rever sus prácticas internas de forma a asegurarse que permanecen operando en plena conformidad.

No que se refiere a los programas de integridad, hubo un intenso debate sobre la mejor forma de hacerlo. Algunas de las organizaciones de origen empresarial dijeron que adoptaban los programas de sus empresas mantenedoras, pero se debatió si estos programas contemplaban las particularidades de las actividades de las OSC, que actúan en red (algo raro entre empresas) y con mucha frecuencia en proyectos con recursos de muchas fuentes o con transferencia de recursos de una OSC a otra (algo que empresas no hacen). Por eso, mucho se discutió sobre el rol de las organizaciones paraguas como GIFE y ABONG en el tema.

El grupo firmó el compromiso de activar las organizaciones paraguas de las cuales muchas de las presentes tienen membresía, para promover, con la mayor brevedad posible, un debate visando la creación de *benchmarks* de programas de conformidad o mismo un repositorio de mejores prácticas anticorrupción en actividades de OSC.

Las ponencias y debates de este primer bloque fueron grabadas en video cuya copia enviamos junto con este reporte. También están disponibles en DVD y en YouTube.com

ALMUERZO

Para continuar promoviendo el debate y el *networking* entre los participantes, el evento brindó a todos con un *lunch box* que tuvo el patrocinio de **Civilis**, una OSC nacida con el propósito de promover el debate y la producción de conocimiento sobre el marco regulatorio de las OSC y de los derechos humanos en Brasil.

SEGUNDO BLOQUE

En este segundo bloque, tuvimos la presentación de representantes del Estado durante 90 minutos, seguida de una sesión de diálogo y compromisos de 80 minutos.

Fueron invitados a participar:

Por el Poder Ejecutivo: Lais Figueiredo Lopes, asesora especial del Ministro-jefe de la Secretaria General de la Presidencia de la República, para hablar sobre los nuevos desafíos para el ambiente normativo de las OSC, después de la ley 13019/2014 (MROSC), con énfasis en la sostenibilidad financiera e las organizaciones.

Por el Poder Judicial: Consuelo Yoshida, jueza del Tribunal Regional Federal de la 3ª Región, para hablar sobre los desafíos para la sostenibilidad económica de las OSC, a partir de una mirada de los juicios sometidos al tribunal;

Por el Poder Legislativo: Paulo Teixeira, Diputado Federal, invitado para hablar sobre el proyecto de ley PL 4643/2012, de su relatoría, que dispone sobre la introducción de reglamentación específica para los Fondos Patrimoniales y la expansión de incentivos fiscales, para incluir las donaciones de individuos a las OSC (extinta en 1995).

Empezando su ponencia, la representante del **Poder Ejecutivo**, Lais Lopes, expuso a todos las razones porque la Ley 13.019/2014, que estaba para entrar en vigencia algunos días después del diálogo, había sido más una vez pospuesta dos días antes del evento (el plazo inicial era de 90 días después de la edición de la ley, que fue ampliado para 360 días y ahora, para 540 días).

Después, hice un balance de la agenda del gobierno hacia las OSC, que tiene como objetivo general fortalecer el papel de las OSC en su relación con el Estado de manera a consolidar el diálogo y la participación como métodos de gobierno y, como objetivo específico, mejorar el ambiente jurídico-institucional de las OSC y de sus relaciones contractuales con el Estado. Se expuso que la agenda tiene una dimensión normativa con tres ejes (contratos, sostenibilidad y certificados) y una dimensión de conocimiento, también con tres ejes (capacitación, investigación y disseminación).

Fue presentado un cuadro con los avances muy significativos en las dos dimensiones de la agenda durante el actual gobierno (algunos de ellos ya referidos en este reporte), siendo importante, aquí, destacar los varios eventos de seminarios y diálogos conducidos del gobierno con las OSC y el proyecto de lo **Mapa de las OSC que, a partir de dos datos en las bases del gobierno, permite identificar la ubicación de cada OSC en el país a partir de una consulta al sitio del mapa en la internet** (<https://mapaosc.ipea.gov.br/>).

La representante del gobierno presentó los próximos desafíos en las áreas de desarrollo normativo, desarrollo institucional, producción de conocimiento y participación social, que, juntos, representan **un importante compromiso del gobierno hacia el fortalecimiento de las OSC en Brasil**.¹⁵

Pasando la palabra al representante del **Poder Judicial**, la jueza Consuelo Yoshida expuso aspectos importantes sobre la defensa de los derechos de las OSC a partir de juzgados del tribunal de que hace parte.

Durante el Diálogo, se discutió el rol de las exoneraciones fiscales como forma de acceso indirecto a fondos públicos, pues, en Brasil, la exoneración fiscal tiene tratamiento de gasto público en el presupuesto del Estado.

La ponencia se centró en la defensa del derecho de exoneración fiscal asegurado por la Constitución a las organizaciones de educación y asistencia social sin fines de lucro. En este aspecto, es importante apuntar que el sistema legal brasileño hace distinción entre las exoneraciones aseguradas por la Constitución – las inmunidades – y las exoneraciones concedidas por ley – las exenciones – pues solo las primeras son entendidas como derechos fundamentales.

Siendo derechos fundamentales, tradicionalmente la defensa judicial se hacía por un auto de mandamus (*Mandado de Segurança*, en portugués, o *writ of mandamus*, en inglés). Este tipo de

¹⁵ La presentación PPT está disponible en <http://www.pucsp.br/neats/download/palestras-23-07-2015/SecretariaGeraldaPresidencia.pdf>

proceso es basado en la evidencia incontestable de un derecho que es violado por un ato de una autoridad, de manera que la obtención de la protección judicial no dependía de la necesidad del postulante comprobar extensivamente su derecho. Al revés, imponía a la autoridad, el deber de probar que el postulante no tenía el derecho que sostenía. Por eso, mismo en caso de decisiones desfavorables, las OSC tenían condiciones de llevar el proceso hasta la Suprema Corte, protectora final de la Constitución.

Ocurre que, hace algún tiempo, empezó a propagarse en el Judiciario decisiones donde se entendió que el derecho a la inmunidad depende de evaluación de evidencias de que la OSC es, de hecho, una entidad sin fines de lucro, o que impone la necesidad de evaluar sus operaciones. Con ese cambio, de una sola vez, se cortó la vía del auto de mandamus, se revertió la carga de la prueba y se quedó más reducida la posibilidad de llevar el caso a la Suprema Corte, que tiene restricciones procedimentales para re-evaluar pruebas.

En su ponencia, la jueza presento cinco casos que reflejen este cambio y que muestran también que **el Judiciario está cada vez más atento a la realidad ‘real’ (no apenas a la realidad ‘formal’, que está en los papeles del proceso)** puesto que en los fallos, los jueces sostienen sus posiciones no solamente en lo que se presenta en el proceso más también en investigaciones que hacen sobre la organización postulante en sus propios sitios en la internet. Con eso, **los jueces investigan se hay coherencia entre la ‘identidad’ que la organización sostiene en el proceso y aquella que ella declara al público en general**¹⁶. La ponencia hice mucha gente mejerse en las sillas en señal de malestar.¹⁷

Como, infelizmente, el representante del **Poder Legislativo**, ha cancelado su participación, los investigadores y la representante del Ejecutivo hablaron sobre el proyecto de ley de los fondos patrimoniales y incentivos fiscales a donaciones, que es uno de los proyectos listados entre los desafíos del gobierno federal en el área del marco regulatorio.

Cerradas las ponencias, los participantes del diálogo tuvieron una hora y media para discutir los retos del gobierno federal y los recientes cambios en la jurisprudencia involucrando las OSC.

Se debatió que muchas de las exoneraciones fiscales no son privilegios más formas de asegurar algunos derechos humanos fundamentales, pues la no-tributación de las OSC asegura las libertades de asociación y expresión, así como la no-tributación de las iglesias asegura la libertad de religión y la no-tributación de libros y papel para periódicos, la libertad de expresión.

Hubo un intenso debate sobre lo que parece ser un escenario de ‘criminalización’ de las OSC. Utilizamos la palabra criminalización entre comillas porque es la palabra usada en el sector para expresar un contexto de desconfianza del Estado que, por eso, impone a las OSC cada vez más controles. La evolución legislativa expresa esta percepción, pues todas las recientes leyes – incluyendo la Ley 13019 de acceso a fondos públicos - han creado más obligaciones y demandado más ‘pruebas de bon comportamiento’ como certificados de inexistencia de deudas fiscales, certificados de capacidad técnica y pruebas de capacidad operacional.

¹⁶ Como, por ejemplo, el conflicto de identidad entre una organización que se dice de asistencia en el proceso más que en su sitio informa que solamente rede servicios a personas que lo pagan. O que se presente como una entidad de atención universal en el proceso para, en sus operaciones, limitar la atención a personas de una cierta característica, como de una misma origen nacional o religión.

¹⁷ La presentación PPT está disponible en <http://www.pucsp.br/neats/download/palestras-23-07-2015/ConsueloYoshida.pdf>

Por eso, se percibe un gran mal estar en las OSC brasileñas aunque no se pueda decir que sea originado de una intención del gobierno de callarlas o combaterlas, como se observa en otros países, pues el gobierno federal se presenta como un aliado de las OSC. Para nosotros, los investigadores que llevarán la investigación, la encuesta y el diálogo, nos parece que todo sea una expresión del *zeitgeist* de Brasil. El espíritu de nuestro tiempo, **el actual clima intelectual y cultural brasileño, se presenta como profundamente suspicaz de las instituciones, en una mistura de consternación, apatía y sueños rotos y eso también afecta las OSC**, pues la propia ley de acceso a fondos públicos surgió después de un escándalo de corrupción que involucraba varias OSC.

Mismo así, el grupo logró algunos compromisos:

- Las OSC presentes se propusieron a mantenerse activas en la movilización por el avance en la agenda del marco regulatorio, estableciendo una red informal entre sí. La agenda incluye los temas de la plataforma hacia un nuevo marco regulatorio¹⁸;

¹⁸ A Plataforma propõe que os candidatos à Presidência da República, ao Governo dos Estados e do DF e aos poderes legislativos assumam um compromisso com a cidadania e suas organizações, e com o estabelecimento de uma política pública organizada e coerente para o desenvolvimento das OSCs, que atenda de forma ampla e orgânica os tópicos a seguir elencados:

- Democratização dos incentivos às doações, por meio da criação de mecanismos de incentivo fiscal às doações realizadas por pessoas físicas e por pequenas e médias empresas;
- Simplificação e desburocratização da tributação e do regime fiscal das OSCs, como também dos procedimentos fiscais administrativos voltados ao reconhecimento das isenções e imunidades;
- *Capacitação de servidores públicos e de gestores de OSCs quanto às relações de parceria entre o Estado e as OSCs;*
- *Aperfeiçoamento e integração das informações estatísticas e orçamentárias relativas às OSCs;*
- *Manutenção e ampliação dos estudos e pesquisas sobre as OSCs, especialmente a atualização trienal FASFIL, a fim de manter uma série histórica;*
- *Criação de um canal de uniformização de entendimentos da União, dos Estados ou do DF, sobre temas jurídicos relacionados às OSCs;*
- Participação da sociedade na implementação e monitoramento da Lei 13.019/14, com a publicação anual de relatórios de avaliação;
- Criação do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração e dos respectivos Conselhos Estaduais e do DF, nos termos da Lei 13.019/14;
- Designação de órgão responsável na administração federal, estadual ou distrital pelo fomento às OSCs e acompanhamento de suas parcerias, que ficará responsável por criar as condições para funcionamento do Conselho de Fomento e Colaboração.
- Transparência e participação da sociedade nas discussões relativas aos instrumentos jurídicos não abrangidos pela Lei 13.019/14, em especial os contratos de gestão das OS – Organizações Sociais;
- Ampliação dos fundos públicos disponíveis às OSCs, com a criação de mecanismos de financiamento simplificado específicos para apoiar atividades de participação social, educação cidadã, iniciativas de economia solidária ou pequenos projetos de promoção dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais;
- Apoio à participação social, por meio de diferentes mecanismos e canais de participação, instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública e sociedade;
- *Racionalização e integração das creditações ou certificações existentes (CEBAS, OSCIP, utilidade pública, OS, entre outros) e dos eventuais benefícios a que dão acesso.*

De sua parte, as organizações se comprometem a manter seus esforços no sentido de engajar cidadãos e cidadãs em causas de interesse público, mobilizar recursos públicos e privados para tal fim, além fomentar a boa governança e a transparência.

ICNL

Informe final de investigación – Brasil (Eduardo Szazi y Paula Storto)

- El Poder Ejecutivo va mantener vivo y permanente el diálogo con las OSC sobre proyectos de cambio del marco regulatorio en las áreas de desarrollo normativo, desarrollo institucional y participación social, conforme informe presentado¹⁹;
- Se establecerán tratativas hacia la realización de un curso sobre el marco legal de las OSC para magistrados en la Escuela Nacional de Magistratura (www.enm.org.br).

Las ponencias y debates de este segundo bloque fueron grabadas en video cuya copia enviamos junto con este reporte. También están disponibles en DVD y en YouTube.com

AGRADECIMIENTOS

Los investigadores agradecen:

- A ICNL and the Open Society Foundations, por la oportunidad de participar de la investigación y por la rica experiencia de compartir ideas y aspiraciones con investigadores de otros países latinoamericanos;
- Al Prof. Dr. Luciano Junqueira, coordinador del NEATS-PUC/SP, por el apoyo al encuentro, dese la primera hora;
- A la Pontificia Universidad Católica de San Pablo, por la cesión de su auditorio;
- A Civilis, por el apoyo logístico, con alimentación, grabación y producción de los DVDs;
- As equipo de Szazi, Bechara Storto Abogados, por el soporte en el día del encuentro.

Eduardo Szazi

Paula Raccanello Storto

¹⁹ <http://www.pucsp.br/neats/download/palestras-23-07-2015/SecretariaGeraldaPresidencia.pdf>