

## Resumen Ejecutivo

---

El informe presenta los resultados del proyecto de cooperación técnica “Clasificadores del gasto público en cambio climático, biodiversidad y gestión de riesgos y desastres”, desarrollado por el Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPO) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de identificar, clasificar y cuantificar los gastos en cambio climático, biodiversidad y gestión de riesgos y desastres realizados por el Gobierno Central entre 2010 y 2023 y por los Gobiernos Estatales en 2022.

### Metodología

Los gastos del Gobierno Central y de los Gobiernos Estatales, ya clasificados según la Clasificación de Funciones Gubernamentales (COFOG)<sup>1</sup>, se reevaluaron para permitir la identificación, clasificación y cuantificación del gasto en tres áreas de análisis: 1. Cambio climático, 2. Biodiversidad y 3. Gestión de riesgos y desastres. Para ello, se utilizó la metodología COFOG ampliada, desarrollada por el BID. Esta metodología crea una nueva subfunción, “705.6 - Cambio climático”, destinada exclusivamente a registrar el gasto público cuyo objetivo principal es abordar el cambio climático; amplía los tres niveles jerárquicos originales (Función, Subfunción y Clase) de la COFOG con tres niveles adicionales de desagregación: las Subclases 1, 2 y 3; e introduce un sistema de atributos —denominado “Matriz de Relaciones”— que califica el gasto público.

### Resultados

#### Gobierno Central (2010-2023)

##### Eje del cambio climático

En 14 años, el Gobierno Central destinó R\$ 421.320 millones, en términos reales (a precios de diciembre de 2023), a la lucha contra el cambio climático. El gasto en “propósito secundario” e “impacto positivo” — es decir, gasto que, si bien no tiene como objetivo principal el cambio climático, contribuye a él — supera significativamente el gasto cuyo “propósito principal” era abordar el cambio climático. Durante el período analizado, se produjo un cambio en el enfoque del gasto: la proporción de gastos en “adaptación y gestión de riesgos y desastres climáticos” dentro del gasto total identificado en el eje “Cambio Climático” aumentó del 23,6% en 2010 al 67,7% en 2023, mientras que la proporción de gasto en “mitigación” disminuyó del 30,2% al 7,4% en el mismo período. El gasto en “impacto positivo” sobre el cambio climático es mayor que el gasto en “impacto negativo”. El 99,5 % de este último tipo de gasto se asocia a la actividad de «Energía», según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), que incluye las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes de la combustión y las fugas de combustible. Además, una gran parte de los gastos identificados en este eje se relaciona con cuatro planes sectoriales de mitigación del Plan Climático: “Uso de la tierra y bosques”, “Agricultura”, “Transporte” y “Residuos”; y cuatro planes sectoriales de adaptación del Plan Climático: “Agricultura y ganadería”, “Recursos hídricos”, “Biodiversidad”, y “Gestión de riesgos y desastres”.

---

<sup>1</sup> COFOG es una clasificación internacional del gasto público, establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas (ONU), según el *Gobierno. Finanzas Manual de estadística – GFSM 2014* (FMI, 2014).

## **Eje de la biodiversidad**

En 14 años, el Gobierno Central invirtió R\$ 250.020 millones, en términos reales (a precios de diciembre de 2023), en la protección de la biodiversidad. El gasto destinado a “propósitos secundarios” e “impacto positivo” — es decir, gasto que no tiene como objetivo principal la protección de la biodiversidad, pero que contribuye a ella — supera significativamente el gasto cuyo “propósito principal” era la protección de la biodiversidad. Entre 2010 y 2023, los gastos se concentraron en la “Protección del suelo, las aguas superficiales y subterráneas” y la “Protección de la biodiversidad y el paisaje”. El gasto en el “impacto negativo” sobre la protección de la biodiversidad es mayor que el gasto en el “impacto positivo”. Esto se debe a que algunos de los gastos identificados, incluso si reducen las emisiones de GEI o aumentan la resiliencia de las poblaciones y la infraestructura ante los impactos climáticos (impacto positivo en el eje “Cambio Climático”), pueden alterar los ecosistemas (impacto negativo en el eje “Biodiversidad”).

## **Eje de Gestión de Riesgos y Desastres**

En 14 años, el Gobierno Central destinó R\$ 111.200 millones, en términos reales (a precios de diciembre de 2023), a la gestión de riesgos y desastres. El gasto con un “propósito secundario” y un “impacto positivo” — es decir, el gasto que, si bien no tiene como objetivo principal la gestión de riesgos y desastres, contribuye a ella — supera significativamente el gasto cuyo “propósito principal” era la gestión de riesgos y desastres. Entre 2010 y 2023, los gastos se concentraron en la “Reducción del Riesgo de Desastres”. Ningún gasto del Gobierno Central identificado en esta área se clasificó como de “impacto negativo”.

El gráfico 1 muestra el comportamiento de los gastos del Gobierno Central destinados a “propósitos principales” en los ejes de “Cambio Climático”, “Biodiversidad” y “Gestión de Desastres y Riesgos” desde 2010 hasta 2023.

## **Gobiernos estatales (2022)**

### **Eje del cambio climático**

En 2022, los gobiernos estatales registraron un gasto total de R\$ 48.600 millones en actividades relacionadas con el cambio climático. El gasto con un “propósito secundario positivo” representó el 96,3% del total con impacto positivo en el cambio climático, mientras que el gasto con un “propósito principal” se limitó al 3,7%. El gasto en “Mitigación” representó el 49,40% del gasto total realizado en 2022, lo que contrasta con la clasificación del Gobierno Central, donde el 65,3% del gasto se destinó a la categoría de “Adaptación y gestión de riesgos y desastres climáticos” y solo el 10,0% a la de “Mitigación”. A diferencia del Gobierno Central, en 2022 el gasto con un “impacto negativo” superó al gasto con un “impacto positivo” en R\$ 18.490 millones en los gobiernos estatales.

### **Eje de la biodiversidad**

En 2022, los gobiernos estatales registraron un gasto total de R\$ 24.300 millones en gastos relacionados con la protección de la biodiversidad. El 53,1% del gasto de los gobiernos estatales en el eje de la “Biodiversidad” en 2022 se destinó a “propósitos principales”, y el 46,9% a “propósitos secundarios positivos”. Esto contrasta con los datos registrados por el Gobierno Central, donde el 87,95% de los R\$ 14.110 millones identificados en la categoría de “Biodiversidad” en 2022 correspondió a gastos para “propósitos secundarios positivos”. La mayor parte de los gastos incurridos en 2022 se concentraron en “Biodiversidad y protección del paisaje”. Al igual que el Gobierno Central en 2022, los gobiernos estatales registraron valores más altos para gastos con “impacto negativo” que para gastos con “impacto positivo”.

## Eje de Gestión de Riesgos y Desastres

En 2022, los gobiernos estatales registraron un gasto total de R\$ 11.900 millones en gastos relacionados con la gestión del riesgo de desastres. En ese mismo año, el 80,1% del gasto de los gobiernos estatales tuvo un “propósito secundario positivo”. Este porcentaje es similar al registrado para el gasto del Gobierno Central en 2022, donde el 84,21% del monto ejecutado se destinó a un “propósito secundario positivo”. En 2022, el 77,42% del gasto de los gobiernos estatales se destinó a “respuesta y recuperación ante desastres”, y otro 18,36% a “reducción del riesgo de desastres”. En el Gobierno Central, la proporción entre ambas categorías se invierte: la “reducción del riesgo de desastres” representó el 86,47% del gasto en 2022, mientras que la “respuesta y recuperación ante desastres” representó el 13,09%. Al igual que en el Gobierno Central, ningún gasto de los gobiernos estatales identificado para el eje de “Gestión de Riesgos y Desastres” se clasificó como de “impacto negativo”.

## Consideraciones finales

El amplio conjunto de información y evidencia sobre el gasto público en mitigación del cambio climático, protección de la biodiversidad y gestión de riesgos y desastres, recopilado en este estudio, respaldará la implementación del Plan Climático y el Plan de Transformación Ecológica, así como la elaboración de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Anual de Presupuesto (LOA). Este proyecto también representa el primer paso hacia la alineación de los gastos realizados a través de los Presupuestos de la Unión y de los Estados con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) de Brasil en el marco del Acuerdo de París.

Además de este informe, el Ministerio de Planificación y Presupuesto pondrá a disposición en su *sitio web* un panel interactivo con los gastos identificados, clasificados y cuantificados por el proyecto de cooperación técnica, lo que aumentará la transparencia y el acceso público a la información. Asimismo, los avances metodológicos e institucionales logrados en la identificación, clasificación y cuantificación de los gastos climáticos del Gobierno Central y los Gobiernos Estatales se consolidarán en futuras ediciones del “Boletín de Gastos Generales por Función: Clasificación COFOG”, que incluirá una sección dedicada a los gastos climáticos. Por consiguiente, la aplicación de la Clasificación COFOG Ampliada en el marco del proyecto de cooperación técnica, inicialmente solo a los gastos de los Gobiernos Estatales en 2022, se extenderá a toda la serie histórica.