

Brasil, un caso aparte

*José Roberto Rodrigues Afonso**

Introducción (*federalismo a la brasileña*)

La descentralización fiscal se convirtió, a lo largo de las dos últimas décadas, en una tendencia creciente en todo el mundo. Dentro de ese movimiento, las relaciones financieras entre las diferentes esferas de gobierno fueron diseñadas, en general, persiguiendo, entre otros objetivos, evitar restricciones a la gestión de las políticas fiscal y macroeconómica, y mejorar la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios públicos, especialmente en el área social. Es interesante evaluar los primeros resultados verificados en este trabajo dedicado a la experiencia brasileña.

Una evaluación del alcance de los dos objetivos mencionados, en el caso del Brasil exige, antes que nada, una atención especial a las peculiaridades que marcan la institucionalización y la operación de las relaciones financieras entre sus gobiernos.¹ Resumiendo en una frase de Wiesner (2003,

* Economista del BNDES y consultor técnico de la Cámara de Diputados (designado durante el período del PSDB).

E-mail: ze.afonso@terra.com.br . Site: www.joserobertoafonso.ecn.br.

Las opiniones expresadas aquí son de responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente de las instituciones a las que está vinculado. Érika Amorim participó en las investigaciones y reflexiones.

1 Para estudios más detallados y recientes del autor sobre el federalismo brasileño, ver Rezende y Afonso (2002), y Serra y Afonso (2002). También sugerimos Rezende y

p. 76): “For several reasons, Brazil’s decentralization is a special case featuring particular policy and institutional characteristics”.

El Brasil, con dimensiones continentales y 177 millones de habitantes, constituye una federación democrática, de derecho y también de hecho. Pocos países llenan esas condiciones y la última novedad destacable es el cambio de autoridades del Gobierno Federal a comienzos de 2003, cuando por primera vez en cuatro décadas, un Presidente civil y electo directamente fue sucedido por otro de igual condición (siendo, además, su más férreo opositor).²

Coyunturalmente, el carácter de federalismo democrático también es reforzado por el hecho de que, en la misma elección (en octubre de 2002), los gobernadores electos en la mayoría de los Estados más grandes de la Federación pertenecen a partidos de oposición al bloque que dirige el Gobierno Federal.³

La singularidad del sistema fiscal brasileño es que la descentralización no está basada en una opción de política pública y económica, formulada y ejecutada bajo la dirección del Gobierno Federal. Sus autoridades políticas y económicas no pueden adoptar ni cambiar la mayor parte de las relaciones intergubernamentales, según los objetivos y las apreciaciones trazadas a su libre arbitrio.

En el Brasil, la gran opción política por la descentralización fue tomada por los constituyentes, quienes elaboraron y aprobaron la Constitución

Oliveira (2003) para un análisis comprensivo y actualizado sobre la descentralización y el federalismo en el Brasil. Otros análisis y estadísticas sobre finanzas públicas en el Brasil están disponibles en el site: <http://www.federativo.bndes.gov.br/>.

- 2 Otro punto notable fue, en las últimas semanas de 2002, la formalización de una especie de gabinete de transición, con cargos ocupados por personas designadas por el futuro Presidente. La perfecta armonía política y administrativa en la transición entre gobiernos de bloques partidarios que fueron y son opositores fue reconocida internacionalmente: la Universidad de Notre Dame premió recientemente a los dos Presidentes de la República por ese proceso.
- 3 Los diferentes niveles del gobierno central y de los principales Estados no experimentaron mayores tensiones durante el primer año de gestión, en 2003. Al contrario, la alianza entre los jefes de los ejecutivos federal y estatales fue fundamental para la aprobación por el Congreso Nacional, en pocos meses, de dos proyectos de reforma constitucional: previsional y tributaria.

de la República, vigente desde octubre de 1988. Éste fue el marco básico en el proceso de redemocratización después de poco más de dos décadas de un régimen militar dictatorial. En la Asamblea Constituyente prevaleció la idea de que el vaciamiento fiscal y financiero del gobierno central y el concomitante fortalecimiento de los gobiernos estatales** y municipales, especialmente de las unidades de las regiones menos desarrolladas, constituirían una especie de brazo financiero del movimiento político mayor.

El pacto federativo constituye un principio siempre invocado, pero nunca formalizado como tal, si bien tiene como base, en la Constitución, un texto extenso y detallado sobre el sistema tributario. En el cuerpo del texto está inserta la atribución de competencias tributarias exclusivas de cada una de las tres esferas de gobierno, con la singularidad de atribuir importantes impuestos indirectos a los gobiernos subnacionales –el de circulación de mercancías para los Estados y el de servicios en general para los municipios–. El texto constitucional detalla una serie de normas básicas para el cobro de tributos subnacionales, orientadas a asegurar a los entes una amplia autonomía. Lo mismo sucede con el reparto constitucional de impuestos: los porcentajes de participación, las limitaciones al direccionamiento de su uso y, en algunos casos, hasta el detalle de los criterios de prorrateo están explícitamente incluidos en el texto constitucional.

En el ámbito de las competencias de responsabilidades y gastos, la situación no es muy diferente. Aunque la Constitución repita alguna división intergubernamental de atribuciones, en la práctica hay superposición de tareas, especialmente con respecto a las profundas diferencias regionales, no sólo de las condiciones económicas y sociales, sino también de las capacidades ejecutivas de las administraciones públicas estatales y municipales. De todos modos, es importante destacar que la mayor parte de los gastos públicos subnacionales no proviene de las tareas delegadas por las esferas superiores de gobierno. Éstos son asumidos por la unidad inferior de gobierno, aunque no exista un acto que le atribuya formalmente la responsabilidad por su ejecución, so pretexto de atender a los intereses y necesidades de la comunidad local. Aun sin un aparato institucional ex-

** “Estadual” se utiliza en Brasil para referirse a los Estados que componen la Federación; estatal alude al Estado federal. Se ha adoptado esa convención (N. de la T.).

plícito y vinculado como el de los ingresos tributarios, el gasto público fue descentralizado progresivamente después de la reforma de 1988.

Por imperio de la Constitución Nacional, Estados y municipios gozan de amplia autonomía para recaudar impuestos y demás tributos, para ejecutar sus gastos, para contratar servidores, definir los salarios y para contraer deudas. Los presupuestos y su ejecución son sometidos a sus propios organismos legislativos y no dependen de autorizaciones o evaluaciones, *ex-ante* o *ex-post*, del Gobierno Federal. La excepción la constituyen las transferencias llamadas voluntarias y los préstamos eventuales contraídos con órganos federales, si bien ambos tienen una dimensión reducida en el sistema fiscal actual. Los gobiernos subnacionales también gozan de un razonable margen de maniobra en el caso de grandes asignaciones federales vinculadas a programas de enseñanza básica y de salud pública (que funcionan como los llamados *block grants*).

Estas observaciones iniciales tienen el propósito de calificar las pautas institucionales que condicionan el sistema fiscal brasileño, haciendo que su experiencia sea singular con relación a la mayoría de las economías en desarrollo y deben ser consideradas, sobre todo, en la evaluación de la estructura y el funcionamiento de los diferentes esquemas de relaciones financieras intergubernamentales en el país.

Esto no significa que las relaciones intergubernamentales no deban ser evaluadas, como si el sistema fuera perfecto y el aparato institucional no admitiera cambios. Es fundamental, sin embargo, tener siempre presente que las condicionantes del sistema brasileño difieren, en gran medida, de otras experiencias nacionales. Aquí, la descentralización no resulta de una opción de políticas públicas de un gobierno; ni siquiera es sólo una estrategia fiscal de la política económica, ya que tiene un estatus mucho más alto, íntimamente vinculado a la estructura permanente que se dio a la Federación brasileña en su Constitución (sin tener en cuenta que esta forma de organización del Estado es adoptada desde la primera Constitución republicana de fines del siglo XIX).

En atención a estas especificidades del federalismo brasileño, este trabajo se propone abordar brevemente la funcionalidad de las relaciones financieras intergubernamentales, bajo dos puntos de vista: el de la gestión macro, fiscal y económica, y el de la calidad de la prestación de servicios sociales básicos. En la próxima sección se describe los rasgos

sobresalientes de los esquemas de relaciones financieras entre gobiernos. En la sección dedicada al enfoque de las políticas económicas se evalúa el comportamiento reciente del déficit y de la deuda pública, enfatizando el cumplimiento pleno y sucesivo de las metas acordadas con el FMI. En la sección dedicada a la evaluación, a través de la óptica de los servicios prestados, se destaca el nuevo papel de las relaciones intergubernamentales en las áreas de educación, salud y protección social. La conclusión discute alternativas para perfeccionar el sistema, apoyando el incremento de la inversión en modernización de la gestión pública (en lugar de esfuerzos para reducción de las vinculaciones), como forma de mejorar el desempeño del sistema.

Las relaciones entre gobiernos (*la situación actual*)

Brasil, país organizado como federación, presenta uno de los grados más avanzados de descentralización fiscal, independientemente de cuál sea la medida de ésta. Curiosamente, la noción de descentralización avanzada no es tan de sentido común dentro del país, especialmente en el universo político donde se reclama cada vez más centralización del sistema fiscal.⁴ Esta percepción puede reflejar cambios en la tendencia de la división federativa del ingreso tributario definido por la Constituyente de 1988, todavía poco divulgada y debatida en el país.⁵

Antes de tratar de la coyuntura, creemos conveniente presentar un cuadro general de la Federación, de las relaciones intergubernamentales y, a continuación, del sistema tributario.

4 Éste era también el principal discurso en la campaña electoral del actual Presidente, que destacaba como el gran diferencial de su proyecto de reforma tributaria una promesa de revisión del pacto federativo para aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales.

5 Estas alteraciones son más claras en el bienio 2003/2004, con las evidencias estadísticas apuntando en dirección a una creciente participación federal en la división de la recaudación directa y del ingreso disponible. Es verdad que los datos citados aquí para el año 2004 provienen de los presupuestos, previstos meses antes del inicio del ejercicio financiero y, naturalmente, la realización puede cambiar mucho.

La división por esferas de gobierno de los principales flujos y stocks fiscales revela la expresiva importancia relativa de los gobiernos subnacionales, como indica el siguiente cuadro.

ASPECTOS GENERALES DE LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: DIVISIÓN ENTRE LAS TRES ESFERAS DE GOBIERNO

Esferas de gobierno		Unidades	Recursos tributarios		Gasto público (cuentas nacionales)				Necesidad de financiamiento y deuda líquida		
Esferas de gobierno		Unidades	Recaudación propia	Ingreso disponible	Personal activo	Beneficios sociales	Formación capital fijo	Total (incluye intereses)	Superávit primario	Intereses (competencia)	Deuda líquida
Central	Unión	1	68,8%	59,0%	30%	85,0%	17,6%	57,8%	73,1%	70,7%	61,2%
Intermedia	Estados	26+1	26,6%	24,9%	43,2%	12,9%	41,4%	25,5%	23,7%	25,0%	34,3%
Local	Municipios	5.532+27	4,6%	16,1%	26,8%	2,1%	41,0%	16,6%	3,2%	4,3%	4,6%
		5.586	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%	100,0%	100,0%	100,0%
Total											
En % PIB			35,5%	35,5%	10,12%	14,67%	2,20%	41,09%	-4,3%	9,5%	58,2%
Año			2003	2003	2002	2002	2002	2002	2003	2003	2003

Elaboración propia. Fuentes primarias: IBGE, BACEN, MNFAZ.

Organización política: esfera estadual, 26 Estados más el Distrito Federal; esfera local: 5.560 municipios instalados, receptores de transferencias federales, 26 capitales, 5.632 del interior y el Distrito Federal.

Recursos tributarios y gasto público-concepto de cuentas nacionales, incluye seguridad social (con fondos extrapresupuestarios, como FGTS) y excluye actividades empresariales.

Necesidades de financiamiento y deuda líquida medidas encima de la línea (Metodología del FMI). Incluye Banco Central en la Unión y empresas estatales en cada esfera de gobierno (al contrario de otros ítems).

En el ámbito del sistema tributario, la elevada carga global (estimada en 35,5% del PIB en 2003) tiene la siguiente participación estadual y municipal: estas instancias recaudan directamente el 31% y, después de las transferencias constitucionales, aumenta esa participación relativa al 41%. Esta última cifra es casi igual a la proporción de los gobiernos subnacionales en el total del gasto fiscal, medido por las cuentas nacionales (el 41,1% del PIB en 2002). En el caso de la división del gasto, el resultado agregado oculta profundas diferencias por categoría: el Gobierno Federal justifica alrededor del 80% o más del gasto en beneficios sociales (el 14,7% del PIB) e intereses de la deuda (cerca del 10% del PIB en 2003); sin embargo, en una situación inversa, la participación estadual y municipal sube al 70% en la división de la planilla salarial de los servidores en actividad (el 10,1% del PIB) y al 82% en el caso de la formación bruta de capital fijo (el 2,2% del PIB).

Observando la metodología oficial de la deuda líquida del sector público y sus necesidades de financiamiento (que incluyen a las empresas

estatales, al contrario de los datos anteriores), los gobiernos subnacionales respondieron por poco más de un cuarto del superávit primario (el 4,3% del PIB en 2003), el 30% de los gastos con intereses y casi el 40% de la deuda líquida del sector público (el 58,2% del PIB en diciembre de 2003).

Un retrato amplio y actualizado de los flujos intergubernamentales en las cuentas de las administraciones públicas es revelado por la contabilidad nacional –la última divulgada por el IBGE está referida al ejercicio financiero de 2002–. Comprende el reparto constitucional de ingresos y las demás transferencias contabilizadas en los balances de las administraciones públicas, e incluye tanto transferencias regulares, como las de la vinculación al fondo de enseñanza básica, del sistema único de salud y las obligaciones federales con apoyo al gobierno del Distrito Federal y a los antiguos territorios emancipados, además de las transferencias llamadas voluntarias, decididas *ad hoc*, pero siempre inscritas en el presupuesto del gobierno donante).⁶

ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES FINANCIERAS INTERGUBERNAMENTALES: 2002

Flujos intergubernamentales	Monto			En % del gasto		En % del ingreso		
	R\$ mil millones	% del PIB	% del total	Bruto	Propio	Bruto	Propio	Tributario
Gastos	104.936	7,80%	100,0%	16,0%	19,0%	14,9%	17,7%	22,3%
Unión	73.570	5,47%	70,1%	18,7%	23,0%	17,1%	17,1%	22,3%
Estados	30.784	2,29%	29,3%	17,9%	21,8%	17,0%	23,1%	25,9%
Municipios	582	0,04%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	2,0%	2,9%
Ingresos	104.936	7,80%	100,0%	16,0%	19,0%	14,9%	17,7%	22,3%
Unión	103	0,01%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Estados	45.026	3,35%	42,9%	26,2%	31,9%	24,9%	33,8%	37,9%
Municipios	59.807	4,44%	57,0%	64,6%	65,0%	64,4%	201,1%	294,2%
Balance	(0)	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Unión	(73.467)	-5,46%	-70,0%	-18,7%	-23,0%	-17,1%	-17,1%	-22,2%
Estados	14.24	1,06%	13,6%	8,3%	10,1%	7,9%	10,7%	12,0%
Municipios	259.225	4,40%	56,4%	64,0%	64,4%	63,8%	199,2%	291,3%

Elaboración propia. Fuente primaria: IBGE, cuentas nacionales de 2002 (Tabla 39).

Diferencia entre gasto/ingreso bruto o propio = flujos intergubernamentales.

Gastos incluye consumo intermedio, remuneración de los empleados, subsidios, beneficios sociales, intereses y formación bruta de capital fijo.

Ingresos incluye tributarios, rentas de la propiedad e ingresos diversos.

Transferencias incluye no sólo la distribución constitucional de tributos, sino también otros traspaos regulares (FUNDEF, SUS) y transferencias voluntarias.

6 Los balances anuales de las unidades de las tres esferas de gobierno (citados a lo largo de este trabajo) son recabados por la STN y consolidados bajo el título *Finanças do Brasil*, disponibles en su site: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.

El flujo total de recursos entre gobiernos es significativo y alcanzó a un 7,8% del PIB en el año 2002. Esto equivale a poco más de la quinta parte de todo el ingreso tributario nacional y, computados otros ingresos, cerca del 18% de los ingresos corrientes de los gobiernos. Del lado del gasto, tal flujo consumió el 16% del total del gasto fiscal. El sentido que adoptan las transferencias es prácticamente siempre de las esferas superiores hacia las inferiores –aun los Estados–. En el balance entre lo que conceden y lo que reciben, acaban con un saldo positivo del 1,1% del PIB, equivalente al 10% de su presupuesto propio.⁷

Desde la óptica de los gobiernos donantes, se verifica una concentración del 70% de los flujos de la Unión, que transfiere un monto igual al 5,5% del PIB en 2002, lo que consume un quinto de su gasto fiscal global y equivale al 22% de su ingreso tributario, es decir, el 17% de todo lo que recauda. Aunque los Estados concedan otro 30% del total transferido, esta suma también pesa en su presupuesto: consumen alrededor de un quinto de su gasto total o un cuarto si se computa sólo la recaudación tributaria directa.

Desde la óptica de los gobiernos receptores, en 2002 se observa que los municipios (el 4,4% del PIB) se benefician más que los Estados (el 3,3% del PIB): reciben transferencias en un volumen que representa el triple de lo que recaudan directamente en tributos y el doble del ingreso propio, de modo que el 65% del gasto municipal es financiado con transferencias. Los Estados, a su vez, reciben un volumen de transferencias equivalente a un tercio de su gasto propio y que responde por más de un cuarto de su gasto.

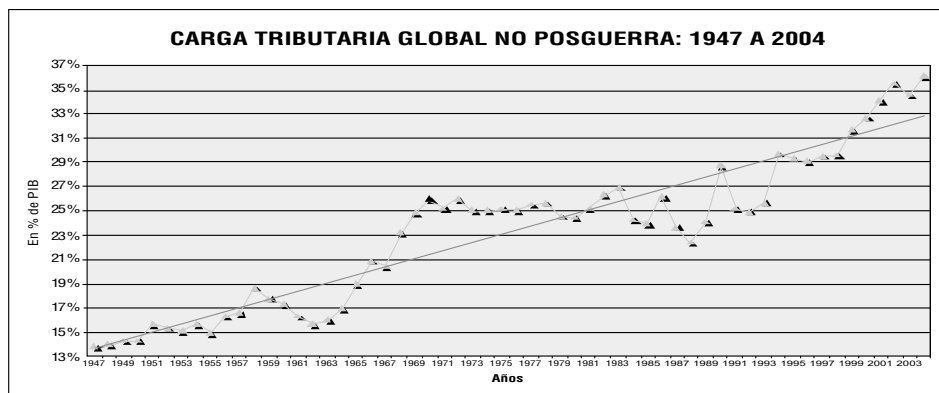
No está demás destacar que este diagnóstico del conjunto de los gobiernos subnacionales cambia significativamente entre las unidades, sobre todo considerando las profundas disparidades económicas y también fiscales. El grado de dependencia de cada unidad de gobierno con relación a las transferencias, especialmente de los fondos de participación en el ingreso por impuestos federales, es una función directa de su grado de desarrollo. Por consiguiente, cuando es muy diferenciada la evolución de los ingresos propios y de los transferidos, también es diferente el comportamiento de las finanzas subnacionales.

7 Excepcionalmente, con la creación del FUNDEF comenzó a haber mayores transferencias horizontales, inclusive con redistribución de recursos entre gobiernos estatales y municipales, como se describirá a continuación.

Luego de este diagnóstico más global de las relaciones financieras intergubernamentales, corresponde enfocar el análisis hacia el sistema tributario, toda vez que la distribución constitucional de ingresos (el 6,3% del PIB en 2002) equivale al 80% de la transferencia global entre gobiernos.

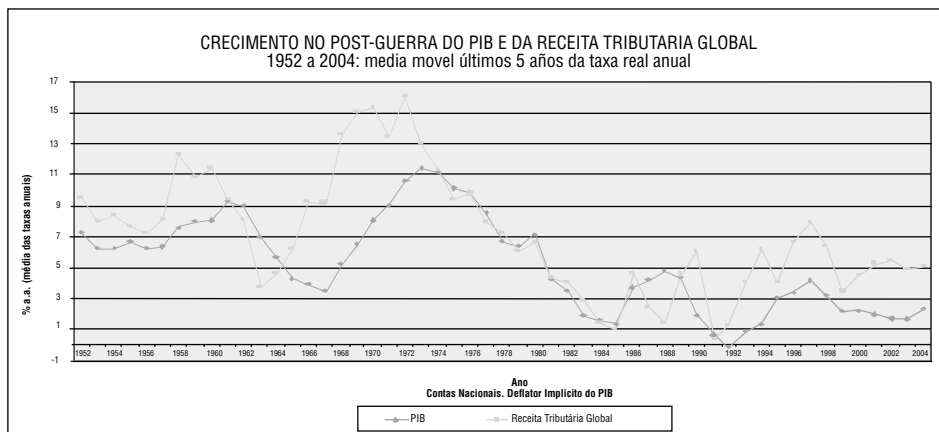
Si bien no ha tenido lugar ninguna reforma más referida a las competencias tributarias, en cambio el país ha asistido a un aumento expresivo y continuo de la carga tributaria global después de la grave crisis externa que atravesó Brasil a fines de los años 90, lo que lo llevó a adoptar un austero programa de estabilidad fiscal, basado en un incremento agresivo de los tributos federales.

Entre 1998 y 2003, la carga global saltó de 29,6 a 35,5 puntos porcentuales del PIB. Estimaciones preliminares para el último año apuntan a la persistencia de la carga global en el mismo nivel de 2002.⁸ La expectativa inicial para 2004, si se realiza la recaudación prevista en los presupuestos, es que la carga tributaria global crecerá nuevamente (al rango del 36,2% del PIB), aunque, como toda previsión presupuestaria, es un resultado que requiere precaución en su análisis.



- 8 La recaudación tributaria federal en el bienio 2002/03 fue afectada expresivamente por movimientos extraordinarios: de R\$ 18,5 mil millones en 2002 cayó a R\$ 7,9 mil millones en 2003 (en ese año, la mayor parte incluyó la regularización del impuesto al ingreso adeudado a lo largo de muchos años por los fondos de previsión complementarios privados que cuestionaron el cobro y luego perdieron en la justicia). Si se descuentan esos ingresos atípicos, la Secretaría del Ingreso Federal aumentó ligeramente a cuenta de los tributos que administra entre 2002 y 2003: del 15,9% al 16,2% del PIB.

La tendencia histórica a la elevación de la carga tributaria y el alto nivel que alcanza, muy por encima del patrón de las economías en desarrollo, asume proporciones peculiares a comienzos de esta década, en la que, por primera vez, el crecimiento del ingreso tributario se separó del desempeño decreciente del producto interno. Detrás de ese salto de la carga tributaria, hubo cambios muy importantes en la división federativa de los recursos.



En una retrospectiva de mediano plazo, después de la grave crisis cambiaria de fines de los años 90, el aumento de la carga tributaria coincidió con una recentralización de la recaudación tributaria directa, si bien parcialmente atenuada por el lado de las transferencias intergubernamentales. Antes de la reforma radicalmente descentralizadora promovida por la Constitución de 1988, la Unión recaudaba directamente el 70% de la carga tributaria nacional (22,4% del PIB), que cae al 63% en 1991. Después del establecimiento del Real, la creación y el aumento de las contribuciones sociales permitió a la Unión elevar su proporción en la carga global al 69% en el bienio 2002/03.

La observación más importante para este análisis, sin embargo, comprende el concepto de ingreso tributario disponible, computando, además de la recaudación propia, la distribución constitucional de impuestos entre las esferas de gobierno.

EVOLUCIÓN DEL INGRESO TRIBUTARIO POR NIVELES DE GOBIERNO 1960/2004
Años seleccionados. Concepto cuentas nacionales

Concepto/año	Carga Tributaria - % del PIB				Composición - % del total			
	Federal	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
Recaudación directa								
1960	11,10	5,50	0,80	17,40	64,0	31,3	4,8	100,0
1980	18,50	5,40	0,70	24,60	75,01	22,0	2,9	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,5	2,9	100,0
2002 e	24,39	9,47	1,68	35,54	68,6	26,7	4,7	100,0
2003 e	24,42	9,45	1,63	35,49	68,8	26,6	4,6	100,0
2004 o	24,99	9,46	1,74	36,18	69,1	26,1	4,8	100,0
Ingreso disponible								
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,0	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,0	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2002 e	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003 e	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004 o	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0

Elaboración propia. Fuentes primarias: FGV/IBGE, cuentas nacionales; STN, SRF, IBGE, MPAS, CEF, CONFAZ y FINBRA/STN.

e: estimaciones preliminares; o: presupuesto de la Unión.

La metodología de las cuentas nacionales incluye impuestos, tasas y contribuciones, CPMF y FGTS, deuda activa e intereses.

Recaudación directa: competencias tributarias propias. Ingreso disponible: recaudación más y/o menos distribución constitucional de tributos.

En una visión histórica, los Estados han perdido mucha importancia relativa. En 1960 contaban con el 34% del ingreso tributario nacional. Fueron los más afectados por la centralización militar que redujo esa porción al 22% en 1980 y, con la apertura política, recuperaron una proporción del 27% en el año cuando se aprobó la última gran reforma (1988). La posición relativa estadual llegó a subir hasta el 29% en 1991, pero a partir de ahí cayó constantemente, al punto de estimarse que en 2003 habría poseído apenas un cuarto del ingreso tributario nacional, una proporción menor a la registrada en 1988. Es oportuno destacar que la pérdida afecta a una parte porcentual en la división de la *torta* tributaria, ya que, en términos de valores absolutos, el volumen del ingreso disponible estadual aumentó con relación al PIB (así como toda la carga tributaria). También hay que destacar que la guerra fiscal en torno al ICMS es un factor que explica en gran medida por qué la performance de ese impuesto se ubicó por debajo de la expansión de los tributos federales indirectos.

Inversamente, los municipios fueron los más beneficiados por la reforma tributaria en una primera etapa: elevaron su participación en la *tor-*

ta tributaria nacional del 11% al 17% en los diez primeros años de vigencia del nuevo sistema (al punto que algunos se preguntaban si, en la práctica, no se estaría creando una federación de municipios).⁹ No obstante, a partir de la crisis externa de fines de la década de los 90, el avance federal acarreó una pérdida marginal de posición municipal, que cerró el año 2003 abarcando el 16% de la *torta* tributaria nacional.

DIVISIÓN ANUAL DEL INGRESO TRIBUTARIO DISPONIBLE POR ESFERA DE GOBIERNO: 1988/2004

Años	En % del PIB				Participación % en el Total			
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total
1988	13,96	6,03	2,42	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
1990	14,73	6,03	3,36	24,13	61,1	25,0	13,9	100,0
1989	16,95	7,94	3,89	28,78	58,9	27,6	13,5	100,0
1991	13,78	7,47	3,96	25,21	54,7	29,6	15,7	100,0
1992	14,23	7,03	3,73	24,98	57,0	28,1	14,9	100,0
1993	14,90	6,81	4,07	25,78	57,8	26,4	15,8	100,0
1994	17,65	7,47	4,64	29,75	59,3	25,1	15,6	100,0
1995	16,52	8,00	4,88	29,41	56,2	27,2	16,6	100,0
1996	16,30	8,04	4,75	29,09	56,0	27,6	16,3	100,0
1997	16,62	8,18	4,76	29,56	56,2	27,7	16,1	100,0
1998	16,66	7,89	5,09	29,64	56,2	26,6	17,2	100,0
1999	18,08	8,25	5,39	31,71	57,0	26,0	17,0	100,0
2000	18,53	8,63	5,52	32,67	56,7	26,4	16,9	100,0
2001	19,58	8,86	5,70	34,14	57,4	25,9	16,7	100,0
2002/e	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003/e	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004/o	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0
Variación 2003/1998 En % PIB.	6,98	2,80	3,31	13,09	53,3	21,4	25,3	100,0
Variación relativa	50,0%	46,5%	136,8%	58,4%				
Variación 2004/1998 Variación relativa	7,46	2,87	3,45	13,78	54,1	20,8	25,1	100,0
	53,5%	47,7%	142,5%	61,5%				

Elaboración propia. Fuentes primarias: FGV/IBGE, cuentas nacionales; STN, SRF, IBGE, MPAS, CEF, CONFAZ y FINBRA/STN. e: estimaciones preliminares; o: presupuesto de la Unión.

La metodología de las cuentas nacionales incluye impuestos, tasas y contribuciones, CPMF y FGTS, deuda activa e intereses. Ingreso disponible: recaudación directa más y/o menos distribución constitucional de tributos.

⁹ Ésta era la cuestión principal que se le planteó a Afonso y Mello (2002) para ser abordada en una conferencia del FMI sobre experiencias federativas comparativas.

En los últimos años, si la situación no fue aún más grave para los gobiernos locales, se debió a que ganaron una porción creciente del ingreso tributario estadual gracias a la redistribución promovida por el FUNDEF, sin considerar las transferencias crecientes del SUS que, por no tener un carácter estructural, no se contabilizan en el cuadro de la división federativa del ingreso tributario. Sin embargo, por categoría de municipios, dadas las grandes diferencias de patrones de financiamiento, la situación es bastante diferenciada sobresaliendo la reciente reducción del FPM, que afecta de sobremanera a los de menor tamaño y más pobres del interior¹⁰: en 2003, después de una caída del 16% con relación al año anterior, el total del FPM se ubicó por debajo de los R\$ 20 mil millones, el menor monto anual transferido desde 1995.¹¹

La Unión, que ya había sufrido duramente los efectos iniciales de la implantación del sistema tributario actual, con su porción en la *torta* tributaria nacional cayendo del 62% en 1988 a menos del 55% en 1991 (su peor año), en concepto de ingreso disponible recuperó puntualmente gran parte de su espacio en el año de la creación del real –el 59% en 1994–. Después volvió a retroceder hasta llegar al 56% en 1998. A partir de ahí, dos movimientos con el mismo origen aumentaron la carga tributaria nacional y también la participación relativa de la Unión –subió al 59% en 2003– apenas tres puntos por debajo del porcentaje registrado en 1988, antes de la última gran reforma y atenuando su ímpetu descentralizador al momento de dividir la *torta* tributaria (siempre recordando que el fuerte aumento del tamaño de esa *torta* benefició significativamente a los gobiernos subnacionales).

10 Agrupados los balances locales de 2002 por estrato poblacional, se verifica que el FPM explica casi el 60% del ingreso tributario disponible o la mitad del ingreso corriente para los municipios con menos de cinco mil habitantes. A medida que crece la población, disminuye la dependencia, pero de todos modos, aun en las ciudades de 50 a 100 mil habitantes, sólo el FPM responde por un cuarto del ingreso tributario disponible y un quinto del ingreso corriente.

11 La retracción del FPM causó una grave coyuntura financiera en los pequeños municipios del interior, con noticias de que más de dos mil de ellos no pagaron el aguinaldo a sus servidores en diciembre de 2003. Ese movimiento aceleró el deterioro de las finanzas locales, constatado ya en los balances del año anterior: el 44% de los municipios (2.423) cerraron el año 2002 con déficit fiscal, según IBAM (2003), proporción que aumenta en las ciudades del norte y noreste.

AUMENTO Y DIVISIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA GLOBAL EN EL PERÍODO POSTERIOR A LA CONSTITUYENTE 1988-2004

Período		Aumento de la carga		¿Qué parte porcentual del aumento de la carga se apropió cada esfera de gobierno?					
		En p. p. PIB	Por fase % Total	En puntos porcentuales del PIB			En %		
				Unión	Estados	Municipios	Unión	Estados	Municipios
Post-Constituyente	1988-2003	13,09	100%	6,98	2,80	3,31	53%	21%	25%
Post real	1988-1993	3,38	26%	0,95	0,78	1,65	28%	23%	49%
Post real inmediato	1993-1998	3,86	29%	1,76	1,08	1,02	46%	28%	26%
Post crisis cambiaria	1998-2003	5,85	45%	4,27	0,94	0,64	73%	16%	11%
Gob. Lula - 2 años	2002-2004	0,65	100%	0,85	-0,16	-0,05	132%	-24%	-8%
Post Constituyente	1988-2004	13,78	100%	7,46	2,87	3,45	54%	21%	25%

Elaboración propia. Fuentes primarias: FGV/IBGE, cuentas nacionales; STN, SRF, IBGE, MPAS, CEF, CONFAZ y FINBRA/STN. e: estimaciones preliminares para 2002/2003. o: proyecciones presupuestarias para 2004.

La metodología de las cuentas nacionales incluye impuestos, tasas y contribuciones, CPMF y FGTS, deuda activa e intereses. Ingreso disponible: recaudación directa más y/o menos distribución constitucional de tributos.

La política tributaria del Gobierno Federal actual privilegia, en una medida sin precedentes, el cobro de contribuciones sociales, que no son compartidas con otras esferas de gobierno, en detrimento de la pérdida de importancia relativa y absoluta, en valores constantes, de la recaudación de los impuestos a la renta y, sobre todo, de productos industrializados, repartidos a través de los fondos de participación.

Confrontando la recaudación, por un lado, de IR e IPI (base del FPE/ FPM) y, por otro lado, de las cuatro mayores contribuciones sociales (COFINS, PIS, CSLL y CPMF), se verifica que los agregados prácticamente eran equivalentes en 1994 y 2002: la distancia aumentó cinco puntos en ocho años, debido a una expansión en el margen; es decir, el ingreso por contribuciones creció más que el de impuestos. Hay un cambio rápido en 2003: las contribuciones citadas recaudaron 13% más que los dos impuestos (el presupuesto de 2004 proyecta que la diferencia salte a 27%, creciendo un cuarto en sólo dos años).¹²

12 La recaudación conjunta de IR e IPI aumentó cerca de R\$ 42 mil millones entre 1994 y 2002 contra un crecimiento de aproximadamente de R\$ 46 mil millones de las principales contribuciones sociales (COFINS, PIS, CSLL y CPMF), es decir, la base de los fondos de participación perdió posición relativa en el margen. Sin embargo, el escenario entre 2002 y 2004 es muy diferente, según el presupuesto del propio Gobierno Federal:

Si inicialmente la descentralización había sido en mayor grado un movimiento de *municipalización* de los recursos públicos, el reciente avance del Gobierno Federal en la división de la torta tributaria nacional (destacando que también aumenta la *torta*, es decir, la carga tributaria global) consolida la pérdida de importancia relativa de los gobiernos estatales y comienza a apuntar, a partir del bienio 2003/04, hacia una tendencia recentralizadora de la recaudación directa y también del ingreso disponible (si bien en menor grado). Por consiguiente, si se considera que hay una crisis en la Federación, es más bien una crisis estructural en el nivel intermedio de gobierno; y en esta época de mayor reducción de las transferencias de fondos de participación, una crisis coyuntural de los gobiernos, especialmente de las pequeñas prefecturas, muy dependientes de tales transferencias.

Efectos en la gestión macro (*una nueva cultura*)

Un poco más, un poco menos descentralizado el sistema fiscal, el hecho es que tal proceso no impidió notables avances en el cambio estructural de las finanzas públicas brasileñas en los últimos años. La estabilidad monetaria fue implantada y consolidada a pesar de la Federación descentralizada. Lo mismo sucedió con la estabilidad fiscal, perseguida y alcanzada con la nueva política económica implantada a fines de la década anterior, basada en un triple régimen: de metas inflacionarias, de cambio flotante y de responsabilidad fiscal.

La existencia de un sistema de relaciones intergubernamentales, operando con un expresivo flujo de recursos que apunta a la descentralización horizontal y vertical del sistema fiscal, no impidió la formulación e implementación de esa política económica, inclusive en lo que atañe a la exigencia de un fiel cumplimiento de las metas fiscales,

los dos impuestos disminuirán en casi R\$ 10 mil millones (-0,75% del PIB), mientras aquellas contribuciones crecerán aproximadamente de R\$ 18 mil millones (+0,86% del PIB). Por eso, la razón entre los dos agregados subirá del 97% en 1994 y 102% en 2002 al 113% en 2003 y 127% en 2004. Esta es la principal evidencia del vaciamiento relativo de la base de los fondos de participación.

que demandan un aumento en la generación de superávits primarios también en los gobiernos subnacionales y de restricción de sus respectivas deudas líquidas. Ese sistema de relaciones intergubernamentales tampoco comprometió los cambios de estrategia en la política tributaria, destacándose el aumento mencionado de la carga global, menos aun los cambios en las políticas de gastos, ya sea la de mayor austeridad en la planilla salarial, previsional de servidores e inversiones, ya sea en el avance y descentralización de las políticas sociales, tanto las de carácter universal (educación y salud), como en los nuevos programas asistenciales dirigidos (la colaboración con otros gobiernos fue fundamental para su implementación).

Detrás de este viraje fiscal, económico y social hay un proceso de reestructuración del Estado, consagrado por la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (la LRF) a mediados de 2000 y aplicada a las tres esferas de gobierno, es decir, que contribuyó en mayor medida a consolidar los cambios que ya se habían producido que a iniciarlos. *Made in Brazil* es una pieza legal con pocos paralelos en otros países. Mucho más importante que la ley en sí fue el cambio de mentalidad que hizo viable la creación de una nueva conciencia de la necesidad del equilibrio macroeconómico, que ahora es, prácticamente, de consenso nacional.¹³

El cambio profundo del patrón fiscal en el Brasil ha sido reconocido internacionalmente. La LRF fue resumida como una “divisoria de aguas” por el FMI cuando emitió una evaluación altamente positiva sobre las cuentas y las prácticas fiscales en el Brasil, a fines de 2001 (evaluación que nada tenía que ver con los préstamos y el acuerdo técnico), subrayando que alcanzamos un grado de transparencia fiscal comparable al de pocos países en desarrollo, inclusive en el liderazgo

13 Con su advenimiento al Gobierno Federal, el Partido de los Trabajadores y otros cercanos a éste se convirtieron en defensores de la LRF, habiendo sido los únicos que votaron en contra durante la tramitación del proyecto en el Congreso en el año 2000 y habiendo pedido después que fuera anulada totalmente o en gran parte en el Supremo Tribunal Federal. En la campaña presidencial de 2002, llegaron a prometer a los gobernadores y prefectos la revisión de la LRF para permitir nuevos refinanciamientos de la deuda por el Tesoro Nacional. No obstante, después de la victoria y posesión no se volvió (felizmente) a tocar el tema.

del uso de medios electrónicos en el gobierno (el llamado gobierno electrónico).¹⁴ La OCDE¹⁵ y el Banco Mundial,¹⁶ por su parte, también divulgaron análisis elogiando la performance fiscal brasileña, concentrando ambos su atención en los avances de la LRF en conciliar la amplia autonomía de los gobiernos subnacionales y el ejercicio del llamado buen gobierno macroeconómico, y destacando especialmente que esos gobiernos, a partir de la nueva ley, dejaron de representar una amenaza a la estabilidad macroeconómica.

A la luz de ese nuevo y favorable escenario institucional de las finanzas públicas brasileñas, cabe analizar las políticas fiscales y sus resultados más recientes, ya sea por el lado del superávit y de la deuda, o por el de la tributación.

14 Según el IMF (2001, p. 2): "In the last few years Brazil has achieved a high degree of fiscal transparency, together with major improvements in the management of its public finance..."

The cornerstone of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law which sets out for all levels of government fiscal rules designed to ensure medium-term fiscal sustainability, and strict transparency requirements to underpin the effectiveness and credibility of such rules of these achievements has been the enactment in May 2000 of the Fiscal Responsibility Law ... Brazil has attained high standards with respect to main indicators of fiscal management and transparency. In particular, the following specific aspects are worth highlighting... Brazil is at the front of countries at comparable level of development in the use of electronic means for the dissemination of fiscal statistics, legislation, and administrative regulation on tax and budgetary matters, and for delivery of government services, as well as to facilitate civil society's scrutiny of government activities and programs..."

15 Según OECD (2001, p. 69): "The government turned again to the issue of fiscal policy in order to redress fiscal imbalances and restore the credibility of fiscal policy... The new Fiscal Responsibility Law (FRL), approved in May 2000, was one of the instruments to ensure that the fiscal position of sub-national governments was consistent with this overall goal, through the law applies to all levels of government. The FRL is also improvising the transparency of public accounts and the budgetary process".

16 Según World Bank (2001, p. 28): "The new Law of Fiscal Responsibility is expected to rein in the hitherto irresponsible fiscal management by sub-national governments. But, for the time being, Brazil has no option but to continue to pursue tight fiscal policy and pursue structural reforms such as administrative reform and pension reform. Results of these measures are critical for the consolidation of the PPA".

Superávit y deuda (*metas cumplidas siempre*)

Generar superávit primario y mantener la deuda pública bajo control son los aspectos más relevantes para la política fiscal de un país que se ve forzado a promover un ajuste fiscal rápido y vigoroso para enfrentar los compromisos de su deuda y para sanear una sucesión de crisis externas, enfrentadas a lo largo de la segunda mitad de los años 90 y, más recientemente, en la segunda mitad de 2003, debido a las expectativas sobre la elección presidencial.

En resumen, hasta mediados de los años 90 el país atravesó un proceso descontrolado de endeudamiento estadual y municipal, a veces inducido por la propia política económica, a veces sin un registro adecuado de las deudas. Después de la creación del real, el Gobierno Federal inició un proceso nuevo y definitivo de renegociación y asunción por el Tesoro Nacional de todas las deudas, comprendiendo las bancarias y las mobiliarias, a cambio, entre otras condiciones, de firmar un programa de ajuste fiscal con cada Estado y con cada municipio, incluyendo metas de desempeño y prohibición de nuevas captaciones hasta que la deuda se hubiese reducido a un techo nacional; de los acreedores, de pagar una cuota mensual del servicio de la deuda en una proporción fija de los ingresos corrientes; y, lo principal, de la oferta de éstos de contragarantías firmes (bloqueo y retención automática de transferencias constitucionales e ingresos propios).

Al día siguiente de la conclusión de esta sucesión de programas de pago de las deudas se publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal, prohibiendo a la Unión la concesión de nuevos créditos, así como también cualquier renegociación de lo que ya había sido renegociado (exceptuando sólo los avales a los préstamos externos, a condición de que hubiera una contragarantía adecuada y suficiente). Para algunos, bastaría este dispositivo para asegurar el éxito de aquella ley. De hecho, cortado el cordón umbilical entre los gobiernos federal y subnacionales, fue posible combinar autonomía y responsabilidad por primera vez en la historia de la Federación brasileña. No es simple cambiar esta ley complementaria, ya que exige la aprobación por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

A partir del año 2000 se adoptó un flujo corriente y sustancioso de pagos de la deuda renegociada. Fueron raros los casos en que algún gobierno estadual o municipal no pagara su cuota mensual de la deuda, con

el consiguiente bloqueo de los recursos propios por parte del Tesoro. Como los mayores gobiernos subnacionales vieron prácticamente anulado su acceso al mercado del crédito, y con la regularización de los pagos del servicio de la deuda renegociada, los gobiernos subnacionales comenzaron a generar superávits primarios crecientes y sostenidos.

Necesidad de financiamiento del sector público- % del PIB: 1988/2003

Concepto/esfera	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Resultado nominal	7,46	5,78	3,61	3,58	4,59	5,16
Gobierno central	4,9	2,7	2,27	2,11	0,75	4,06
Estados	31,8	2,68	1,81	1,93	3,25	1,50
Municipios	0,22	0,47	0,27	0,1	0,58	0,27
Empresas estatales	0,51	-0,07	-0,74	-0,56	0,01	-0,66
Intereses nominales	7,47	8,97	7,08	7,21	8,48	9,49
Gobierno central	5,48	5,03	4,13	3,94	3,12	6,59
Estados	1,39	2,84	2,23	2,53	3,89	2,28
Municipios	0,44	0,52	0,4	0,37	0,73	0,39
Empresas estatales	0,16	0,58	0,32	0,37	0,74	0,23
Resultado primario	-0,01	-3,19	-3,47	-3,63	-3,89	-4,32
Gobierno central	-0,55	-2,33	-1,86	-1,83	-2,37	-2,53
Estados	0,41	-0,16	-0,42	-0,6	-0,64	-0,78
Municipios	-0,22	-0,05	-0,13	-0,27	-0,15	-0,12
Empresas estatales	0,35	-0,65	-1,06	-0,93	-0,73	-0,89

Elaboración propia. Fuente primaria: Bacen (Series temporales). Señales indican: (+) déficit; (-) superávit.

Después de la grave crisis externa a fines de los años 90, el país cerró una serie de acuerdos con el FMI, en los cuales la meta de generación de superávit primario comenzó con el 3,1% del PIB en 1999 y llegó al 3,75% a principios de 2002, pero, después de la crisis de confianza causada por la campaña presidencial, se elevó al 3,8% y después al 4,25% del producto, meta que el nuevo Gobierno Federal extendió hasta 2006. Si bajo este requisito el país consiguió cumplir sistemáticamente todas las metas periódicas, la evolución fue distinta en el caso de la deuda líquida, ya sea por la continuidad del proceso de reconocimiento de pasivos (los llamados *esqueletos*) o bien, y sobre todo, por el impacto de la elevación de la tasa de interés real y de la devaluación cambiaria. Basta decir que la primera meta para la deuda líquida era su reducción del orden del 53% del PIB, después de la hiperdevaluación cambiaria, al 46,5% a fines de 2001.

En la investigación de las necesidades de financiamiento, según la metodología definida con el FMI, el año 1998 fue el último en el cual los gobiernos subnacionales registraron déficit primarios, si bien reducidos a 0,2% del PIB (explicados por el mal resultado de los estados). El mismo porcentaje, pero de superávit primario, se registró al año siguiente y mejoró en los ejercicios posteriores hasta alcanzar el 0,9% del PIB en 2003 (comprendiendo excepcionalmente el período de enero a noviembre). El resultado superó la meta: la deuda líquida cerró 2003 en R\$ 913 mil millones, es decir, por debajo del techo acordado con el FMI de R\$ 955 mil millones.

Nótese, por otra parte, el drástico aumento de las tasas de interés de la deuda pública en 2003 (el 9,5% del PIB), que consumió todo el incremento del superávit primario y acabó generando el mayor déficit nominal de esta década (el 5,2% del PIB), con gran perjuicio del Tesoro Nacional.

El componente de la deuda líquida estadual y municipal tiene una evolución menos favorable hacia el fin de la década, no por la generación de déficit o por la antigua colocación de títulos con un *spread* excesivo, sino por el reconocimiento de deudas antiguas que no habían sido debidamente contabilizadas y, sobre todo, por el hecho de que el indexador de los contratos de refinanciamiento con el Tesoro, el índice general de precios –el IGP-DI, calculado por la FGV–, tuvo una evolución muy superior a los índices de precios al consumidor, especialmente por ser más sensible a la devaluación cambiaria.

Deuda líquida del sector público - % del PIB - 1998/2003

Esfera	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL	41,71	48,68	48,77	52,63	55,49	58,53
Gobierno central	25,00	29,80	30,57	32,79	35,32	37,23
Estados	12,23	13,84	13,96	16,20	16,25	17,71
Municipios	1,92	2,15	2,09	2,08	2,20	2,47
Empresas estatales	2,56	2,79	2,15	1,56	1,72	1,13

Elaboración propia. Fuente primaria: Bacen (Series temporales). Comprende deudas interna y externa.

De esta manera, después de concluido el proceso de refinanciamiento con el Tesoro, la deuda líquida de los gobiernos subnacionales subió del 14,1% al 18,3% del PIB, entre los años 1998 y 2001. En 2003 llegó al 19,3%

del PIB, pero lo más importante es que tal incremento no provenía de déficit primarios, sino de la fórmula de corrección de las operaciones renegociadas con el Tesoro, que usan un indexador demasiado inflado –el IGP– en épocas de devaluación cambiaria (esto no afecta en nada al flujo pagado por los gobiernos subnacionales, que se calcula como proporción de los ingresos y puede implicar un aumento del residuo a ser pagado al final del período originalmente contratado).

Es interesante destacar las diferencias de tamaño entre Estados mucho más endeudados y obligados, y por esa razón a realizar mayores superávits primarios que los municipios. Aun cuando el presupuesto de los primeros no llegue a ser el doble del de la esfera local de gobierno, el superávit primario exigido de los Estados (0,9% del PIB hasta noviembre del 2003) es casi siete veces superior al resultado generado por los municipios (0,1% del PIB). Después de todo, esa es la misma proporción observada en el caso de la deuda: el 17,4% del PIB en la estadual contra sólo el 2,4% del PIB en la municipal.

La concentración de las deudas estadual y municipal en el Gobierno Federal (casi 95% del total) es otra característica notable: a fines de 2003, el total de deudas renegociadas por el Tesoro Nacional ascendía a 16,5% del PIB (R\$ 263,5 mil millones). De este porcentaje, el 91% era adeudado por los gobiernos estatales.

Nuevamente hay que advertir que son notables las diferencias entre las unidades de gobierno, algunas mucho más endeudadas que otras (más de la mitad de los municipios brasileños, por ejemplo, contrajeron, al menos, deuda bancaria); sin embargo, la mejora de los resultados fiscales es una tónica generalizada, independientemente del tamaño o de la región de las unidades federadas.

Finalmente, la descentralización no impidió la formulación e implementación de una política de profunda austeridad fiscal.¹⁷ Las voluminosas trans-

17 Araujo (2003, pp. 74-75) identificó el recorte de gastos como la base de gran parte del ajuste fiscal de los gobiernos estatales al fin de la década:

“Entre 1999 (año en el cual, según se dijo, casi todos los Estados ya habían suscrito contratos de refinanciamiento) y 2001 (último año del cual hay datos disponibles), los gastos totales del conjunto de los Estados cayeron el 2,1% en términos reales, los gastos en personal (principal componente de los gastos corrientes) y los gastos de

ferencias intergubernamentales, al constituir al mismo tiempo la base de cálculo para la cuota del servicio de la deuda y garantía para la retención y el traspaso de valores líquidos, contribuyeron de manera directa y decisiva a que los gobiernos subnacionales participaran del esfuerzo fiscal nacional. Ellas amplían el monto de las cuotas que deben pagarse y aseguran perfectamente el amplio incremento necesario para completar esas sumas en las deudas subnacionales renegociadas con el Tesoro y que, además, representan la casi totalidad de lo adeudado por los Estados y municipios.

Los Estados, a pesar de ir perdiendo de manera creciente y expresiva su participación en la división de la *torta* conformada por el ingreso tributario nacional, generaron en el año 2003 un superávit primario equivalente al 9% del ingreso tributario disponible de esa esfera de gobierno, poco menos del 12% en el caso del Gobierno Federal (que dispone de una base más amplia y diversificada de ingresos). En los municipios, el superávit consumió apenas el 2% de aquel ingreso. Los Estados están haciendo un sacrificio dramático para pagar caro los pecados cometidos por sus gestiones pasadas, presupuestaria y financieramente desequilibradas, conclusión a la que llegaron también autores como Guardia y Sonder (2004).¹⁸

capital también experimentaron disminuciones reales del 2,2% y 33,9%, respectivamente. La disminución del gasto total no fue mayor porque, a pesar de la reducción de los gastos en personal, los gastos corrientes aumentaron en 5,6%. En otras palabras, el resultado de la evolución del gasto del conjunto de los Estados revela que los mismos se esforzaron en ajustar sus cuentas procurando disminuir sus gastos. Entretanto, el ajuste no se dio por el recorte de los gastos corrientes –cuyos gastos suelen tener carácter permanente–, sino que se debió principalmente a la drástica reducción de los gastos de capital. En 1999, los gastos de capital respondían por el 19,5% de los gastos totales y en 2001 pasaron a ser responsables por el 13,2%. Los gastos en personal también cayeron, pero no en una proporción suficiente para reducir los gastos corrientes”.

18 Según un estudio reciente y específico sobre el tema de Guardia y Sonder (2004, pp. 25 y 26):

“... The purpose of this paper was to discuss the institutional characteristics of fiscal federalism in Brazil, the recent changes and the impact on the fiscal outcome of subnational governments. Three aspects were emphasized: revenue assignment, intergovernmental transfers mechanisms and control of subnational debt, which are the defining elements in the relationship between the different levels of governments in any country. In each one of these areas, we found strong evidence to affirm that the characteristics of the federalist system in Brazil have been a key element in the choice of the policies used to promote the fiscal adjustment and in explaining its result...

Sistema tributario (*la pseudoreforma*)

A fines de diciembre de 2003 se aprobó una enmienda constitucional¹⁹ que habría promovido una pretendida reforma del sistema tributario, basada en un proyecto enviado por el nuevo gobierno a fines de abril. Los cambios promovidos están lejos de reformular el sistema. La enmienda atiende básicamente a las necesidades más urgentes de resguardar el ajuste fiscal a través de la prórroga, hasta 2007, del cobro del tributo provisorio sobre las transacciones financieras (la CPMF) y del mecanismo de desvinculación presupuestaria federal (la llamada DRU), que vuelve de libre aplicación el 20% de las contribuciones. Fueron aprobadas unas pocas y limitadas medidas puntuales más, mereciendo mayor atención la posible creación de un régimen especial y nacional para microempresas (llamado *SuperSimple*).

La enmienda no tocó ninguna competencia tributaria y cambió poco las relaciones intergubernamentales. Introdujo la participación de un cuarto de la contribución sobre los combustibles para financiar inversiones en transportes (la CIDE). Ni siquiera la atención excesiva que el proyecto original del gobierno prestaba al ICMS estadual atenuó el exacerbamiento de la guerra fiscal que tanto pretendía combatir (constitucionalizar la eliminación del gravamen a las exportaciones no tiene ningún efecto práctico, porque ya estaba contemplada en una ley complementaria).

Sin embargo, las medidas tributarias más importantes adoptadas en 2003 fueron promovidas por el Gobierno Federal a través de medidas

... A well implemented fiscal adjustment program and a reliable system of fiscal federalism are two inextricably linked ingredients in the achievement of long term macroeconomic stability. Large federations should look at their fiscal federalist system of rules and mechanisms as a central piece of their overall economic architecture. Particularly during times of fiscal adjustment (but also during more stable periods) the fiscal federalist system is simultaneously an important tool for policy makers and a focus of vulnerability if not given the deserved attention. Brazil's successful fiscal adjustment owes much to way in which, on one hand, adjustment measures have been adopted in accordance to the existing fiscal federalist system and, on the other hand, changes to the federalist system have been done keeping in mind the macroeconomic fiscal adjustment objectives".

19 Enmienda constitucional N° 42, de 19.12.2003. Texto disponible en: http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/emc%2042-2003?OpenDocument.

provisorias, mientras el Congreso discutía el proyecto de reforma constitucional, dando prioridad, en primer lugar, el aumento de tributos (CSLL y ISS) sobre prestadores de servicios y luego el cambio de la base de cálculo de la contribución sobre facturación (COFINS) para convertirse, por exigencia de las grandes empresas del país, en no acumulativa. Esta es una de las alteraciones de la legislación tributaria más importante y esperada de los últimos años, con el pretexto de corregir el más acumulativo de los tributos y mejorar la competitividad del sistema nacional. No obstante, calibrar la alícuota (del 3% sobre la facturación bruta pasó al 7,6% sobre la facturación líquida) puede generar un aumento de la recaudación (inicialmente presupuestada en 0,65% del PIB).

Como la reforma del impuesto estadual fue modificada por el Senado, continuará siendo examinada por la Cámara, como otros cambios que puedan afectar a las transferencias (por ejemplo, una elevación del FPM y la creación de un Fondo de Desarrollo Regional), pero sin provisiones sobre la evolución de los trabajos, toda vez que los temas prioritarios para el Gobierno Federal ya han sido aprobados, sin tener en cuenta que en el caso de los fondos citados el Gobierno Federal sólo tendrá algo que perder si los cambios tuvieran lugar.

Una vez más, quedó para un futuro quizás no muy lejano una enorme y compleja agenda de reformas tributarias, en especial para mejorar la competitividad del sistema (Ver Varsano: 2003).

En el ámbito de la reforma tributaria, que deberá ser encarada y promovida en algún momento, cabe mencionar que en los últimos años surgió y continúa afirmándose una tesis que asocia la eventual ineficiencia en la provisión de servicios públicos en el Brasil, especialmente en el área social, a las distorsiones de la distribución constitucional de ingresos tributarios; exactamente la temática de buena parte de este trabajo. Fernando Rezende fue el primero y es el más vehemente defensor de una reformulación más profunda de las relaciones financieras entre gobiernos en el ámbito de la reforma tributaria.²⁰

20 En resumen, Rezende (2003, p. 23) sostiene:

“Después de casi cuatro décadas y sucesivos remiendos, el modelo de federalismo fiscal brasileño necesita pasar por una profunda transformación. En esa transformación, la preocupación fundamental debe ser la obtención de un nuevo equilibrio entre

El argumento se centra en la mala distribución regional de recursos públicos. El punto de partida es el desequilibrio en el reparto regional de ingresos tributarios y de gastos públicos, especialmente dictada por la inadecuada, y a veces injusta, distribución regional de las transferencias tributarias. El desfase en la división federal de recursos y responsabilidades era prácticamente inevitable, ya que el proceso de descentralización se realizó sin ninguna planificación, implementado sin una coordinación superior y sin mecanismos adecuados de evaluación y renegociación, toda vez que imperaba la opción política impuesta “de arriba hacia abajo” (por la Asamblea Constituyente de 1987/99), dejándose de lado toda formulación o ejecución técnica.

Es conocido, aunque muy poco divulgado (y rara vez considerado en los debates políticos nacionales), el diagnóstico de que existen profundas disparidades regionales en la división de los ingresos *per cápita*, ya sea entre gobiernos estatales o municipales, que no guardan correspondencia con las desigualdades económicas y sociales.

Un estudio recientemente divulgado (Prado, *et al.*, 2003) detalla el perfil de la partición de recursos en la Federación brasileña y deduce que no hay ninguna lógica que explique las diferencias entre los recursos disponibles por cada unidad de gobierno, que no atañen sólo a regiones o tipos de unidades de gobierno cuando se miden en valores *per cápita*.²¹ (Por otra parte, éste es un indicador poco utilizado en los debates federal y regional, sobre todo en aquellos en los que predominan los aspectos políticos. Prácticamente todas las comparaciones entre dimensiones de gobierno toman los valores brutos de sus variables presupuestarias, suponiendo que la riqueza está asociada a la magnitud de los recursos movilizados e igno-

la distribución de competencias y los mecanismos de reparto. Llegado el momento, será necesario enfrentar el tabú en que se transformó la discusión de cambios en los fondos de participación y otros mecanismos de reparto y transferencias tributarias. Aunque esa discusión encierre un enorme potencial de conflictos, es necesario enfrentarla, más aún porque las modificaciones previas en la naturaleza de los tributos y en las respectivas competencias, van a alterar la distribución de los ingresos que, en ausencia de ajustes en los mecanismos de reparto, podrán conducir a nuevos aumentos de la carga tributaria para asegurar el mantenimiento del status quo”.

21 Aunque se tome como base datos de un antiguo ejercicio financiero (1997), es posible que las discrepancias no hayan sufrido grandes alteraciones a lo largo de los últimos años.

rando completamente el tamaño de la población –aun de las poblaciones más pobres– atendida por esa unidad de gobierno.

Las sorpresas comienzan ya en las comparaciones regionales cuando el estudio revela que el liderazgo del ranking del ingreso no es ejercido por los gobiernos de los Estados más ricos. El ingreso final *per cápita* de los gobiernos subnacionales de San Pablo es inferior en casi 40%, el mayor del país, al de Roraima, un ex territorio federal localizado en la región norte. Las discrepancias entre Estados de una misma región también son amplias: en la región noreste, por ejemplo, el ingreso total *per cápita* de los gobiernos de Sergipe, el mayor, es aproximadamente superior en 60% al de Marañón, el más bajo. Si consideramos sólo los municipios, hay un perfil errático de distribución del ingreso. La conclusión de Prado, *et al.*, (2003) es que, aparte de los municipios de las capitales, agrupados por estratos de población, los mayores valores *per cápita* se encuentran entre las ciudades con menos de cinco mil habitantes.

Esta irracionalidad en la división federativa de los recursos está alimentando una nueva corriente de pensamiento sobre la futura reforma tributaria –por el momento limitada a las discusiones técnicas–, que propone que no se limite sólo a los principios de mejora de la competitividad y a los cambios en las competencias tributarias, sino que modifique expresivamente los esquemas de repartición de ingresos por impuestos.²²

22 Piancastelli y Camillo (2003, p. 23) obtienen la misma conclusión usando una metodología de análisis econométrico:

“Las transferencias, cuando son reguladas por dispositivos constitucionales, pueden dirigirse más nítidamente a los objetivos económicos y sociales deseados, y pueden ser inmunes a presiones políticas ocasionales. En general, es más difícil alterarlas y más fácil inspeccionarlas. Mientras tanto, en el contexto del federalismo fiscal brasileño, el volumen masivo de transferencias constitucionales a los Estados no ha generado los resultados esperados, ya que las discrepancias de renta *per cápita* entre los Estados permanecen inalteradas. Las indicaciones son, por lo tanto, la necesidad de vincular las transferencias constitucionales a objetivos económicos y sociales explícitos, así como la necesidad de aglutinar las transferencias voluntarias alrededor de los objetivos más importantes propuestos por los partidos que asumieron el gobierno y a partir de los cuales fueron electos. Tales iniciativas, por cierto, reducirían el clientelismo y la dispersión de los recursos públicos, y aumentarían así la eficiencia de las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales”.

El foco principal de la crítica es el criterio de prorrateo de los fondos de participación. En el caso del FPE, ni siquiera hay una fórmula, sino sólo una tabla congelada con la división por Estado, arbitrada políticamente poco después de la promulgación de la nueva Constitución y frontalmente contraria a ésta, que prevé que una ley establezca criterios de reparto (por otra parte, la Suprema Corte de Justicia Federal está examinando acciones que cuestionan la validez de aquella distribución). En el caso del FPM, se mantiene la misma formulación decretada por el gobierno militar a mediados de los años 60, basada en actos dictatoriales, y que limita la participación de las capitales y de las ciudades más populosas (donde la oposición de entonces había vencido las primeras elecciones municipales después del golpe militar) y, como contrapartida, transfiere mayores valores *per cápita* hacia las ciudades de menor extracto de reparto, con hasta 10 mil habitantes.

Sin desmerecer la tesis y la necesidad innegable de revisar los criterios de prorrateo de los fondos de participación, cabe formular algunas observaciones.

Primero, las distorsiones en la división regional del ingreso, originadas en los vicios de distribución del FPE y del FPM, perdieron fuerza recientemente en la medida en que disminuyó la relevancia de esas transferencias, con el vaciamiento relativo de la base de cálculo, del IR y del IPI, frente al aumento continuo de las contribuciones federales.

Segundo, crecieron en importancia las transferencias regulares relativas al FUNDEF y al SUS, con criterios propios, donde hay un mínimo de planificación y correspondencia entre gastos y volumen de transferencias, y disminuyen las discrepancias regionales cuando las transferencias regionales son medidas en valores *per cápita*. En el caso de los municipios, el ingreso agregado por las transferencias del FUNDEF y del SUS prácticamente equivale a las transferencias normales del FPM.²³ Esta es la mejor

23 En 2002, los balances de las prefecturas brasileñas registraron un ingreso agregado proveniente del FUNDEF y del SUS del orden de R\$ 15,7 mil millones, equivalente al 97% del ingreso con el FPM (aunque recordando que una parte del FUNDEF se origina en este fondo). Agrupadas las ciudades por estratos de ingreso, aquellos flujos ya superan el FPM en los balances de las que tienen más de 50 mil habitantes. La importancia relativa también se hace evidente en el hecho de que las dos fuentes equivalen a tres cuartos de la recaudación tributaria propia municipal y a un cuarto del total del ingreso tributario disponible.

evidencia del montaje de una especie de sistema paralelo de relaciones intergubernamentales en el ámbito del Orden Social (de la misma forma que las contribuciones representaron un sistema de recaudación paralelo al tradicional, compuesto por impuestos y tasas). Lo ideal sería que la reforma de las transferencias preconizada antes tuviese una mirada aún más global, computando también esos programas sociales que terminan funcionando como un sistema de relaciones intergubernamentales paralelo al tributario.

Tercero, es oportuno recordar que una reforma de esa magnitud depende poco o nada de la enmienda constitucional, siendo suficiente cambiar las leyes complementarias con el quórum calificado. Mientras tanto, este hecho no atenúa la constatación de que falta la voluntad política mínima para modificar tales criterios. Inversamente, casi todos los proyectos de reforma se preocupan por anunciar desde ahora que no cambiarán las fórmulas de reparto, previendo ya las resistencias, en el caso del proyecto de enmienda constitucional votada en 2003. Debido a ese temor, el Gobierno Federal quiso modificar el impuesto municipal sobre servicios (el ISS), unirlo con el ICMS estadual y crear un IVA nacional, para proponer al menos un cambio mínimo, aunque con una transición lenta y gradual, en los criterios de prorrateo de esos fondos.

Efectos en la provisión de servicios (*nuevas políticas sociales*)

El campo de las relaciones intergubernamentales, que más creció en el Brasil desde mediados de los años 90, comprende el financiamiento e incluso la asociación para ejecutar la provisión de servicios, en el ámbito del mayor esfuerzo que marcó la adopción de políticas sociales activas y creativas.

Los dos casos más notables comprenden la remodelación del financiamiento de la enseñanza pública básica y del sistema único de salud, que implicaron la creación de vinculaciones, los cambios en los criterios de prorrateo de las principales transferencias tributarias y la ampliación de los aportes del Gobierno Federal como inductor de una mayor y más efectiva participación estadual y municipal.

Obsérvese que no siempre tales relaciones tienen carácter financiero, es decir, comprenden movimientos de recursos entre los gobiernos. Éste es el caso típico de los nuevos programas de protección y asistencia social, en los

cuales, en general, el financiamiento es federal (a veces complementado con programas paralelos en algunos Estados y municipios), pero esos gobiernos tienen un papel activo, tanto en la implementación y seguimiento de los servicios, como en su evaluación (por ejemplo, registrando la población beneficiada y verificando que las familias cumplan con sus obligaciones).

Si muchas de esas políticas y programas todavía no han sido debidamente analizados en profundidad, debido también al carácter reciente y muy atomizado entre actividades y entre órganos públicos, al menos fueron tratados los aspectos más específicos de las relaciones intergubernamentales. De todos modos, además de la documentación pública tradicional, han aparecido trabajos que abordan los aspectos *micro* de esas políticas y prácticas, inclusive para responder a los intereses de organismos extranjeros, multilaterales o del *tercer sector* porque el país ha comenzado a destacarse en las comparaciones internacionales de indicadores sociales, eso significa que tienen muchas experiencias concretas para ser examinadas y aplicadas en economías semejantes.

Enseñanza básica –FUNDEF– (*redivisión de recursos*)

El primer cambio más importante en las relaciones financieras intergubernamentales incluye la vinculación constitucional para el mantenimiento y desarrollo de la educación. En septiembre de 1996, una enmienda constitucional creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica y de la Valorización del Magisterio (el FUNDEF), con el objeto de alterar la sistemática de financiamiento de esa rama de la educación.²⁴

En la práctica, se creó una *subvinculación* temporaria (diez años) que destinó a ese fondo, en cada unidad federada, la parcela del 60% sobre el 25% de la mayor parte de los ingresos por impuestos estatales y municipales vinculados a la educación. Constituye una especie de separación del 15% de las transferencias federales de los fondos de participación (FPE, FPM, FPEx y Ley Kandir) que corresponden a cada Estado, más 15% de la recaudación propia del ICMS en ese Estado, que son vinculados al FUNDEF respectivo (en la práctica, no existe uno, sino 27 FUNDEF). Mientras tanto, el 85% de los Fondos de Parti-

24 Enmienda constitucional N° 19, de 04.06.1998.

cipación se reparte entre los gobiernos subnacionales según los criterios de prorrateo normales, y el 85% del ICMS se reparte entre el Estado (tres cuartos) y sus municipios (un cuarto, según una fórmula predefinida); los recursos reunidos en el FUNDEF de cada Estado son repartidos entre el gobierno estadual y los gobiernos municipales conforme al número de alumnos matriculados en las escuelas de primaria mantenidas por cada unidad federada.

Además de la redistribución de recursos entre gobiernos subnacionales, la Unión se comprometió a transferir una complementación para el fondo estadual que no alcance un nivel mínimo de aplicación anual por alumno. Este subsidio federal fue propuesto para facilitar la aprobación y adhesión de los gobiernos subnacionales a la propuesta, pero posteriormente se volvió irrelevante para la operación del FUNDEF. Desde el comienzo de la operación, en 1998, el piso fue fijado por debajo de la media nacional y después fue corregido por debajo del crecimiento nominal de los ingresos tributarios que alimentan el Fondo, de modo que fueron reducidos sensiblemente tanto en la cobertura (de apenas ocho Estados beneficiados por la complementación en el primer año, sólo la mitad la recibió en 2003), como en el gasto financiero (la dotación disminuyó aun en valores nominales en ese período, pasando de cerca de R\$500 millones a aproximadamente R\$ 300 millones).

Por lo tanto, el FUNDEF constituye, antes que nada, un mecanismo innovador y además único en el sistema fiscal brasileño porque implica una profunda y periódica (anual) redistribución de recursos, tanto de carácter vertical (de la esfera estadual en favor de la municipal), como de carácter horizontal (entre las prefecturas). El tamaño de la red escolar de cada unidad de gobierno se convierte en el criterio único y decisivo para demarcar esa nueva forma de relaciones financieras intergubernamentales en el país. Por consiguiente, hay un estímulo directo para la ampliación de la provisión de servicios. Lamentablemente, esto también inducía a fraudes estadísticos, habiéndose denunciado casos aislados, pero que generaron una reacción de fortalecimiento del control y de acciones conjuntas, inclusive de ámbito penal, por parte del Ministerio de Educación, de los tribunales de cuentas y del Ministerio Público.²⁵

25 En este contexto, el Ministerio de Educación colabora con las acciones de los procuradores estaduais en la identificación de eventuales irregularidades y en la toma de

En virtud de ser mejor la salud financiera de los municipios que la de los Estados, en general el mismo proceso llegó a representar una descentralización de los recursos y gastos correspondientes, además de un proceso mucho más racional de reparto de recursos entre unidades que los criterios vigentes para el FPM (que ponderan la población por estrato, con un piso excesivamente elevado y un techo demasiado reducido).

Es interesante destacar que, pese a que el Gobierno Federal ha asumido finalmente un papel de planificador, formulador, coordinador y evaluador de una nueva política de financiamiento de la educación, no cambió las responsabilidades estadual y municipal con relación a la provisión de servicios, y la descentralización se dio por adhesión, por un proceso natural de opción local por la expansión y asunción de la red antes estadual. La municipalización no fue impuesta por la enmienda constitucional del FUNDEF, ni menos aún por determinación del Gobierno Federal, sino que fue inducida por el rediseño de las relaciones financieras intergubernamentales.

La subvinculación del FUNDEF tiene un peso considerable en el escenario fiscal brasileño: en 2003 movilizó R\$ 25,2 mil millones, equivalentes al 1,6% del PIB y que responden por más del 11% del ingreso tributario disponible subnacional. La redistribución vertical es expresiva al punto en que los municipios quedaron con el 51% del total movilizado (la diferencia es más notable con relación al ICMS en que tal distribución sería 75% estadual contra apenas 25% municipal).

En términos financieros, esto significa que sin el FUNDEF el ingreso tributario disponible de los Estados, en su conjunto, superaría en R\$ 4,8 mil millones, es decir el 0,3% del PIB. Dicho de otro modo, éste es el monto que perdieron los gobiernos estaduales, equivalente al 5,5% del total de su ingreso originario, en favor de los gobiernos municipales y esto solamente en un ejercicio, el de 2003. En ese año, en los 26 Estados los gobiernos estaduales redistribuyeron ingresos en favor de sus municipios a cuenta del FUNDEF.²⁶

medidas precautorias contra sus responsables, llegando incluso a divulgar por internet, desde 2003, un documento denominado *Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEF*: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/fundef.pdf>.

26 En términos regionales, los efectos redistributivos del ingreso estadual para la esfera municipal fueron más acentuados en las regiones menos desarrolladas. En el nores-

Esta magnitud también significa la cuantificación de la descentralización promovida en la prestación de este servicio. En términos físicos, se vuelve evidente el gran avance de la municipalización: en 1997, antes de la creación del FUNDEF, las prefecturas respondían por 40,7% del total de matrículas en la red pública; subiendo diez puntos porcentuales en sólo cinco años.

Por consiguiente, la evaluación más importante gira en torno al aumento del número de niños en las escuelas. Prácticamente se aseguró la universalización de la enseñanza básica (entre 1997 y 2001, la tasa de escolarización de niños de hasta 14 años pasó de 87,5% a 96,3%). El Gobierno Federal ha divulgado balances anuales detallados de los impactos financieros y físicos del FUNDEF (ver, por ejemplo, Ministerio da Educação, *relatório*, 2003, y manual, 2004).²⁷ Estos informes fueron objeto de análisis de los más diversos campos profesionales (Abreu, 2003); por ejemplo, debate las posibles opciones para financiar la expansión de la educación básica en el país y los aspectos operacionales de los Fondos, sobre todo acerca de la cobertura de gasto que deben aceptar. En principio, los defensores del segmento son partidarios de que el FUNDEF no costee los gastos de jubilación de los profesores ni tampoco acciones complementarias como la distribución de meriendas y libros, o el transporte de los alumnos, buscando ampliar el presupuesto disponible para las actividades finales. Naturalmente, lo contrario interesa a los administradores fiscales de cada gobierno ya que cuanto más amplia sea la lista de gastos admitidos, mayor será el margen de maniobra en el presupuesto y en la ejecución financiera.

Una vez consolidada la experiencia, el debate ahora comprende, en primer lugar, la transformación de la norma constitucional del FUNDEF de transitoria en permanente. Lo mismo sucede con los nuevos desafíos, in-

te, con el FUNDEF el ingreso disponible de sus gobiernos estatales disminuyó en casi 8% y el de los respectivos municipios aumentó en aproximadamente 15%. En el sur/sudeste, tales variaciones quedaron alrededor del 3% y el 6%, respectivamente. De manera aislada, el impacto descentralizador fue mayor en los Estados de Ceará (-11% del ingreso del gobierno estadual), Alagoas y Marañón (-9%) y Río de Janeiro (-85%). Por otra parte, el gobierno estadual de San Pablo fue el menos afectado por la creación del FUNDEF: la redistribución alcanzó a poco más del 1% de su ingreso disponible (sus prefecturas ganaron alrededor de un 3%).

27 Otros informes de evaluación y estudios sobre el FUNDEF pueden consultarse en el site del Ministerio de Educación: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/default.shtm>.

cluso aquellos originados en el éxito del anterior. En el caso de la enseñanza básica, dado que ahora el niño ya va a la escuela, el gran objetivo es mejorar la calidad de la enseñanza y, en la medida de lo posible, aumentar la carga horaria, especialmente en las regiones más pobres. En el caso de la enseñanza media, el desafío consiste en responder a la rápida e intensa ampliación de la demanda teniendo en cuenta que un mayor contingente logra concluir la enseñanza básica (entre 1997 y 2001 el total de matrículas en este ciclo aumentó en 71%). En el caso de la enseñanza infantil, el desafío es aumentar la baja cobertura, aunque difícilmente se pueda alcanzar la universalización, considerando que el costo por alumno es elevado y superior al de los ciclos siguientes (en aquel período, las matrículas aumentaron en 20% en este ciclo).

Ahora, la cuestión es cómo financiar la expansión de las demás ramas de la enseñanza. No es posible imitar la exitosa sistemática redistributiva del FUNDEF porque la enseñanza infantil es de competencia municipal y la enseñanza media, estadual. La tendencia es que la Unión sea puesta en situación de ejercer un papel más activo en el financiamiento de los nuevos frentes de expansión de la enseñanza, algo que el FUNDEF terminó asumiendo con carácter marginal. Esto es inevitable, especialmente en el caso de la enseñanza media, donde es más urgente el crecimiento de las plazas y la crisis fiscal de los Estados impide que la mayoría de ellos haga frente a estos compromisos.

El Sistema Único de Salud –SUS– (*políticas más activas*)

La Constitución de 1988 universalizó el acceso a la salud pública y consagró la implantación de un sistema único y descentralizado de salud, conocido como SUS. Para tener una idea del alcance social del sistema, cabe citar que, actualmente, el 28,6% de la población brasileña es usuaria exclusiva del SUS, alcanzando al 61,5% en el caso de los usuarios del SUS y de otro sistema (sólo una minoría del 8,7% nunca usa el sistema).

Históricamente, el Gobierno Federal siempre tuvo un papel predominante, no sólo en el financiamiento, sino también en la prestación directa de los servicios y en la contratación de un convenio con una red, ya que la asistencia médica estaba vinculada al mismo sistema de previsión social.

La política sanitaria nunca definió claramente los roles de cada gobierno, de modo que, sólo para comparar dos realidades próximas, la mayor parte de los grandes hospitales eran federales en Río de Janeiro y estatales en San Pablo. Aunque el sistema era único, éste estaba marcado por la superposición de funciones y una gran centralización del costo y de la operación.

A partir de mediados de los años 90, a medida que se iban reforzando las finanzas del Ministerio de Salud, se fue implantando una firme política de descentralización de las acciones y de los servicios, con el objetivo final de delegar a los municipios la gestión plena del sistema en su territorio. Actualmente, la gestión plena ha sido adoptada en casi 600 de ellos (pero en 16 Estados continúa en manos del gobierno estadual), sin incluir la gestión de la atención básica, que ya comprende cerca de cinco mil. En un proceso paulatino, la administración de las unidades federales de salud fue transferida a la gestión estadual y, preferentemente, a la municipal, que asumió también la contratación y el pago de los servicios de la red del convenio, ambulatoria y hospitalaria, incluyendo las entidades sin fines de lucro (como las santas casas)* y empresas privadas, correspondiendo al Gobierno Federal costear esos recursos.

Una vez recompuesto el presupuesto federal del Ministerio Sectorial y regularizados los flujos financieros de los programas citados, el Gobierno Federal apoyó una enmienda constitucional, originada en el Partido de los Trabajadores, entonces opositor, y aprobada prácticamente por unanimidad,²⁸ que autorizaba la vinculación de ingresos tributarios propios para el SUS con base en la ley complementaria y con revalúo quinquenal obligatorio. Con carácter transitorio, la enmienda determinó que el gasto federal obedeciera al del año anterior, corregido por la variación nominal del PIB, mientras que para las otras esferas de gobierno se fijó un cronograma para la vinculación creciente de los impuestos estatales y de los municipales, hasta alcanzar el 12% y 15%, respectivamente, a partir de 2004. Por otra parte, nada impide que una futura ley complementaria altere los porcentajes ni que modifique la naturaleza de la vinculación; por ejemplo, para exigir de cada gobierno la aplicación de un valor *per cápita* de los ingresos propios.

* Instituciones de asistencia social de origen religioso (N. de la T.).

28 Enmienda constitucional N° 29, de 13.09.2000.

Por lo tanto, hay que precisar que se trata de un tipo de vinculación razonablemente diferente de la aplicada a la enseñanza, comenzando por no estar establecido en el cuerpo permanente de la Constitución el criterio de cálculo de la aplicación y también por no alterar los criterios de prorrateo de las transferencias. Una serie de dudas y discusiones han surgido con la implementación de esta vinculación al SUS, especialmente alrededor del alcance, cuya frontera es aún más tenue con relación al saneamiento y la asistencia ofrecida a los servidores, sin contar las discusiones sobre la base de partida de la vinculación federal y las respectivas estimaciones del PIB.

Para tener una idea de la dimensión monumental del SUS, el Ministerio de Salud (2003, p. 5) informa que la atención ambulatoria comprende más de 63 mil unidades y cerca de 153 millones de procedimientos por año, en tanto la asistencia hospitalaria moviliza más de 5,8 mil unidades, con 441 mil camas y aproximadamente 11,7 millones de internaciones anuales, de las cuales 2,6 millones son partos, 83 mil cirugías cardíacas y 60 mil cirugías oncológicas.

Una vez regularizado el proceso de asistencia tradicional, el Gobierno Federal se dispuso a crear y expandir los programas de atención básica de salud, donde nuevamente los gobiernos subnacionales intervinieron como socios responsables de la ejecución de la mayor parte de las acciones; por ejemplo, la contratación de médicos, enfermeros y personal encargado de la atención de los programas de salud familiar y agentes comunitarios de salud, las compras de medicamentos, vacunas y otras aplicaciones de una transferencia *per cápita* periódica a título de Piso de Atención Básica (PAB).

De esta manera, la política activa de salud comprendía, entre otras cosas, la expansión del Programa Salud de la Familia (PSF), el acceso gratuito a los principales medicamentos, la ampliación del número de vacunas y de la cobertura de vacunación, la expansión y la mejora en la calidad de la atención prenatal (incremento del 89% en las consultas prenatales entre 1997 y 2001), y grandes inversiones en la recuperación y modernización tecnológica de la red física de SUS. Según el Ministerio de Salud (2003, p. 5), una vez más impresiona la magnitud de la obra de SUS: 1.000 millones de procedimientos de atención básica, con 251 millones de exámenes de laboratorio y 8,1 millones de exámenes de ultrasonografía. La expansión del PSF ya permite su presencia en el 90% de las ciudades, atendiendo

a 55 millones de personas y movilizándolo a más de 17,6 mil equipos de médicos de familia.

Contrariamente a la situación en la educación, el financiamiento federal todavía es predominante y no hay un fondo para unificar aplicaciones, menos aún redistribuciones horizontales o verticales de recursos, como en el caso del FUNDEF.²⁹

Las relaciones financieras intergubernamentales son importantes, pero tienen un sentido único, originadas en el Gobierno Federal, para beneficiar a los gobiernos subnacionales. Según el Ministerio de Salud (2003, p. 9), el 74% de su presupuesto comprende transferencias a los gobiernos subnacionales.

En ese contexto, son dos grandes líneas de transferencias: la mayor, vinculada a la prestación de servicios por la red del convenio de SUS, aunque sean presupuestadas como transferencias entre gobiernos, en la práctica tales montos constituyen más bien un ingreso por un servicio prestado directamente o a ser contratado con las instituciones del convenio.

La otra parte de los recursos está referida a programas de atención básica de salud. Una parte transita por las cuentas subnacionales, especialmente las de las prefecturas, como las transferencias clásicas, pero a la manera de los traspasos, son regulares y los criterios de prorrateo predefinidos y con definiciones técnicas; se parecen más a los repartos de ingresos que a las transferencias típicamente voluntarias e irregulares (además, la misma LRF excluyó los traspasos del SUS de este último bloque). A veces, los recursos de la llamada asistencia primaria son pagados directamente por el Gobierno

29 Oliveira (2003, pp. 268-269) también destaca esa diferencia entre las enmiendas recientes del SUS y del FUNDEF:

“En el caso de la salud, en la que la demanda no puede ser cuantificada, ni consecuentemente los recursos necesarios para su atención, dadas las incertidumbres que predominan en ese área sobre las necesidades de la población, marcadas por una gran diversidad regional, la vinculación es importante para garantizar fuentes estables de recursos y fortalecer la cooperación financiera intergubernamental en su cobertura, pero no es suficiente para garantizar la reducción de las desigualdades. En este caso, la acción equalizadora de la Unión, basada en criterios de redistribución de recursos que consideren las distintas realidades regionales, sus carencias y necesidades específicas, se revela como decisiva para que se alcance plenamente ese objetivo, y no sólo de manera complementaria, como en el caso de los servicios educacionales”.

Federal a los profesionales y otros proveedores contratados, aunque la administración de servicios esté a cargo de los gestores locales.

Con la creciente descentralización promovida por el SUS, las transferencias de este fondo asumen una dimensión fiscal tan relevante como muchas de las fuentes de reparto de ingresos tributarios. Por el lado de los gobiernos subnacionales receptores de las transferencias, en el año 2002 se había registrado como traspaso proveniente del SUS un monto de R\$ 7,9 mil millones, equivalente al 0,6% del PIB, a un 4%, aproximadamente, del ingreso tributario disponible y al 15% del total de impuestos federales repartidos.

El estadio avanzado de la municipalización se caracteriza por el hecho de que el 79% de esos recursos fue recibido por los gobiernos locales. El monto de R\$ 6,3 mil millones provenientes del SUS en el balance de ingresos municipales equivale al 30% de su recaudación tributaria directa y al 38% del FPM. Como tales traspasos están directamente asociados a la distribución demográfica, dos tercios son percibidos por las prefecturas de las ciudades con más de 100 mil habitantes. El SUS constituye, de lejos, la transferencia federal más importante y una de las más grandes fuentes de ingreso de los municipios del país con más de 500 mil habitantes: supera en 74% al FPM, equivale al 19% de los tributos directos, y a poco más del 9% del ingreso tributario disponible.

Esa política de salud alcanzó resultados bastante positivos, que pueden sintetizarse en la mejora rápida y sensible de los indicadores de mortalidad infantil, que cayeron de 38,4% de cada mil nacidos vivos en 1994, a 28% en 2001, una reducción expresiva del 27% en la media nacional, en la cual son bastante acentuadas las disparidades regionales (en el noreste, a pesar de una reducción relativa superior a la nacional, el índice era todavía de 44% en 2001).

Periódicamente son divulgados los balances de las acciones del SUS, como por ejemplo el del reciente Ministerio de Salud (2003),³⁰ caracterizados por la evaluación cada vez más frecuente de especialistas y organismos inclusive multilaterales; tal es el caso de Medici (2003), que analiza espe-

30 Para profundizar el análisis, el Ministerio ofrece una amplia biblioteca virtual en el site: <http://dtr2001.saude.gov.br/bvs/biblioteca.htm>.

cíficamente el tema de la descentralización para el BID, o el de Biasoto (2003), que recupera el proceso histórico y pone el acento en las relaciones intergubernamentales.³¹

Si bien se ha avanzado mucho en los últimos años, todavía queda mucho por hacer en la perspectiva de ampliar la oferta y mejorar la calidad de los servicios de salud pública. Quizás el principal desafío a ser enfrentado en la gestión del SUS sea elevar la productividad del gasto.

En el ámbito macro, es fácil ver que la mejor política para economizar en gastos futuros de asistencia médico-hospitalaria es invertir en la expansión de acciones preventivas, con énfasis en la creación de nuevos equipos y la ampliación en la cobertura de los programas de salud familiar y agentes comunitarios. En el campo micro, hay mucho por hacer para mejorar el control y la calidad del gasto, como por ejemplo a través de la tan esperada adopción de una tarjeta electrónica de identificación de los usuarios y la ampliación del uso del boletín electrónico como una forma de agilizar las compras y reducir sus costos.³² Sin embargo, es necesario tener siempre presente que tales cambios deben considerar: primero, la dimensión de la apuesta –basta decir que el servicio de procesamiento del sistema (el DATASUS) gerencia uno de los mayores bancos de datos del mundo–; segundo, el im-

31 La conclusión de Biasoto (2004, p. 49) es la siguiente:

“La política de salud en los últimos años estuvo marcada por tres desafíos distintos. El primero fue la realización de la descentralización de las acciones y servicios de salud, propuesta por diversos segmentos sociales dentro del proceso de democratización y conducida por innumerables gestores del sistema. El segundo fue la transición del modelo de garantía de seguridad al modelo de acceso universalizado, que también comprendía diversos elementos de carácter federativo, además de la propia forma de asistencia a la salud. El tercero fue la enorme lucha en el seno de la seguridad social y del presupuesto gubernamental para garantizar recursos federales a la salud y viabilizar las vinculaciones en las tres esferas de gobierno.

Ninguno de los casos produjo diseños definitivos de las nuevas institucionalidades y políticas. Sin embargo, en todos ellos el cúmulo de experiencias, la consolidación de derechos y la definición de espacios de acción echó raíces y creó campos de negociación política. Vale decir, la búsqueda de los gestores federales y estatales de recuperar condiciones de participación del proceso es prueba del éxito de la descentralización, que evidentemente tiene que plantearse nuevas cuestiones a cada momento”.

32 Ver Fernandes (2004) para un análisis actualizado de la experiencia brasileña y de los enormes potenciales para el control y la reducción de costos abiertos por los canales de compras electrónicas.

perativo de mantener y profundizar las asociaciones con los gobiernos subnacionales, por donde pasan las soluciones anteriores tanto en el campo macro como en el micro; tercero, que la sistemática de vinculación se hace necesaria para dar la tranquilidad de un aporte mínimo de recursos básicos por el Gobierno Federal y para tratar de financiar la expansión con aportes crecientes de los gobiernos estatales y municipales.

Transferencias de ingresos (*red naciente de protección social*)

Después de los cambios mencionados en las políticas universales de educación y salud, se siguió una política social más activa al inicio de esta década, cuando se crearon nuevos programas asistenciales dirigidos a la población más pobre del país, como el pago con tarjetas, de ayudas financieras para niños retirados del trabajo esclavo y para mantenerlos en la escuela (programa de erradicación del trabajo infantil - *PETI*), para incentivar la matrícula y la manutención de los niños en la escuela (*Bolsa-Escola*), para estimular la lactancia materna y la alimentación infantil (*Bolsa-Alimentação*) y también para compensar los efectos de la eliminación de subsidios al precio del gas doméstico (*Vale Gás*). Estos programas, después del cambio promovido por el nuevo Gobierno Federal, pasaron a tener una gestión unificada bajo la denominación de *Bolsa-Família*, si bien continúan los mismos criterios de inclusión, pago y contrapartidas exigidas de los beneficiarios.

En un concepto más amplio, se denominó Red de Protección Social al conjunto de esas acciones gubernamentales orientadas al pago de beneficios sociales, donde están computados otros programas más antiguos y a veces con alguna contribución, como los del seguro de desempleo, el abono salarial para los trabajadores de bajos ingresos y, el mayor de todos, la previsión rural (en la que la inmensa mayoría se jubiló sin el mínimo de contribución actuarial).³³

33 Para tener una idea de la dimensión de la protección social brindada por estos programas, cabe mencionar que en 2003 el programa del seguro-desempleo atendió cerca de 4,6 millones de trabajadores desempleados; los de asistencia social (LOAS) pagaron un salario mínimo mensual a 616 mil ancianos con más de 70 años o inválidos, y a 1.684.000 ancianos, a partir de los 67 años y portadores de deficiencias (con un

La innovación que llegó a ser más conocida, e inclusive atrajo la atención de otros países, fue el hecho de que los beneficios no fueran distribuidos en especie (como leche o alimentos), sino en pagos en dinero, preferentemente a las madres, quienes usan tarjetas magnéticas para sacar dinero de la red bancaria y también de loterías, y comprar los bienes de primera necesidad directamente en el comercio local, de acuerdo a su conveniencia.³⁴

ACCIONES SOCIALES DEL GOBIERNO FEDERAL EN SOCIEDAD CON OTROS GOBIERNOS-2003

Acción gubernamental	Ministerio	Público-objetivo	Tipo de beneficio	Número de beneficiarios	Gasto realizado en millones de reales
Red de protección social					
Bolsa - Escuela	Educación	Niños de 6 a 15 años en familias con hasta - salario mínimo per cápita	R\$ 15 por niño, hasta 3 niños por familia	5,4 millones de alumnos	1.658,2
Auxilio - Gas	Minas y energía	Familias con renta per cápita máxima de - salario mínimo	R\$ 7,50 por familia	7,9 millones	809,0
Bolsa - Alimentación	Salud	Niños hasta 6 años, gestantes y nutrientes, en familias con hasta - salario mínimo per cápita	R\$ 15 por niño, hasta 3 niños por familia	2,9 millones de niños	355,1
Erradicación del Trabajo Infantil PETI	Asistencia social	Niños de 7 a 14 años con trabajo insalubre, penoso o degradante, en familias con hasta - salario mínimo per cápita	R\$ 25 por niño en el área rural y R\$ 40 en el área urbana	810 mil niños	475,1

gasto total de R\$ 6,5 mil millones); y la previsión rural también pagó un salario a casi 6,734 millones de jubilados en el campo (con un gasto de R\$ 20,1 mil millones), según la ejecución presupuestaria del Ministerio de Planeamiento.

- 34 Según una publicación en el periódico O Globo (9/2/2004): “Un levantamiento de datos preparado por la Coordinación de Bolsa Familia muestra que en ciudades con hasta 75 mil habitantes, los recursos transferidos por Bolsa Familia equivalen, en promedio, al 16% del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), en muchos casos, la mayor fuente de recursos de las prefecturas. Con relación al Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (Fundef), recursos que deben ser usados sólo en educación, las transferencias de Bolsa Familia equivalen a casi 30%... En San Francisco (Minas Gerais), los valores recibidos con el programa representan el 40% de lo que la Prefectura recibe del Gobierno Federal, y apenas el 7,5% del ingreso del municipio, pero tendrá un reflejo directo en lo que la ciudad recaudará este año... En Damián (Paraíba), la diferencia es mayor todavía. El municipio está entre los diez en que la llegada de Bolsa Familia tuvo mayor impacto en el ingreso local. Hoy, las transferencias al programa representan el 20,1% del ingreso de los habitantes”.

Agente Joven de Desarrollo	Asistencia social	Jóvenes de 15 a 17 años residentes en comunidades de baja renta cuya renta familiar per cápita sea menor a – salario mínimo	R\$ 65 por joven	55,5 mil jóvenes	55,9
OTROS					
Merienda: Alimentación Escolar	Educación	Alumnos de enseñanza pre-escolar y básica, de escuelas públicas y filantrópicas	R\$ 0,60 por a alumno de pre-escolar y R\$ 0,13 de básica	36,9 millones	895,1
Medicamentos	Salud	Población carente de acceso a los medicamentos estratégicos y excepcionales	Distribución de remedios	–SIDA: 152 mil. –Tuberculosis, malaria y diabetes: 59,2 millones –Neurológicas: 214 mil	1.148,3
Libro didáctico	Educación	Escuelas de enseñanza básica de la Red Pública	Distribución de libros	111 millones	50,8
Hambre Cero: Tarjeta Alimentación	Presidencia	Familias de baja renta, inicialmente de la zona semiárida del Noreste	R\$ 50 por familia	1,9 millones de familias	633,0

Elaboración MP/SOF y gabinete senadora Lúcia Vania. Fuente primaria: SIAFI/STN y Sistema Cámara de Diputados.

La asociación con gobiernos subnacionales jugó un papel central en la implementación y seguimiento de estos programas de asistencia, ya que las autoridades y servidores, especialmente municipales, fueron cruciales para el trabajo de identificación, registro y posterior monitoreo de los niños y las familias asistidas. Aunque los recursos no consten en las cuentas de las prefecturas, no dejan de constituir una forma de relación intergubernamental, en la medida en que es fundamental la participación de los municipios en la definición e identificación del público-objetivo.³⁵

35 Para una evaluación sumaria del montaje de ese nuevo aparato de relaciones intergubernamentales y provisión de servicios sociales, es interesante recurrir a Almeida (2003, pp. 2-3):

“La agenda de reforma del sistema de protección social brasileño no estaba lista. Fue una construcción política y social, que generó debates, conflictos y un duro aprendizaje para muchos actores: gobiernos en los tres niveles de la Federación, oposición, organización de la sociedad. Por otra parte (...) se fue enriqueciendo con nuevos temas y nuevas maneras de pensar viejos temas, a lo largo de la década de los 90 (...). Las reformas de la previsión social, de la asistencia, de la atención básica a la salud, educación, vivienda y acciones dirigidas a la pobreza extrema, eran los puntos centrales.

La reforma del sistema de protección social requería de un cambio institucional, y una parte significativa de él se realizó alterando las leyes o, en muchos casos, la pro-

En las regiones y localidades más pobres del país, los beneficios pagados por los programas de transferencia de ingreso pasaron a tener un papel creciente y relevante para tales economías, toda vez que una parte expresiva del comercio local se volvió dependiente del parco consumo de los jubilados y de las familias beneficiarias de tales programas.

Si bien estos programas operaron normalmente en un primer momento, en 2003, después del cambio de Gobierno Federal, en la etapa siguiente, las dudas comenzaron a surgir. El año se inició con el lanzamiento del *Fome Zero* (Hambre Cero), un nuevo programa para combatir las causas de la pobreza. Pero surgió una aguda polémica, comenzando por la idea inicial de distribuir alimentos en vez de ayuda financiera, considerada como un retroceso en términos de política social. Con tantas dificultades operacionales, el presupuesto del programa fue reducido drásticamente de R\$ 1,7 mil millones a R\$ 416 millones, entre 2003 y 2004.

Posteriormente se lanzó la idea de unificar los programas de asistencia y ante las críticas sobre la pérdida de instrumentos de control (por ejemplo, de vacunación o de frecuencia escolar), el Gobierno Federal optó por unificar sólo los registros de los diferentes programas asistenciales (iniciativa que ya estaba en curso), bajo el título de Bolsa-Familia, y más que nunca se hizo necesaria la asociación con los gobiernos subnacionales, no obstante hasta el fin de año ningún Estado se había adherido al nuevo programa federal.

Hay una creciente preocupación entre los especialistas en programas sociales por la idea que comienza a afianzarse de que las autoridades del área del nuevo gobierno estarían más preocupadas en cambiar o intentar cambiar la denominación o la evaluación de programas creados por los gobiernos anteriores, que en perfeccionar y expandir el que ya existía y daba resultados. En particular, una variable decisiva para el éxito de los programas existentes pasa por la relación intergubernamental.³⁶

pia Constitución. Implicó, además, en los casos de salud, asistencia social y educación, transferencia de competencias y responsabilidades del Gobierno Federal –y, en menor medida, de los gobiernos estatales– para los municipios, así como la construcción de mecanismos de cooperación entre los tres niveles de gobierno”.

36 Un análisis de la ejecución del presupuesto de 2003, hasta octubre (elaborado por el Gabinete de la Senadora Lúcia Vania) hacía evidente que en programas sociales anteriores y con asociaciones intergubernamentales es más elevado el porcentaje de empeño de los recursos disponibles –caso del 99% en la merienda escolar, 98% del auxi-

Todo parece indicar que mejor que reinventar la rueda en las políticas sociales sería corregir las distorsiones, ampliar las asociaciones, depurar los mecanismos de control; en fin, mejorar los programas sociales ya existentes, que intentar innovar demasiado en algo que tanta falta hace a la población más pobre.

Conclusiones (*reestructurar no; perfeccionar sí*)

Este trabajo se propuso examinar las implicaciones de las relaciones financieras intergubernamentales en la gestión de las políticas fiscal y macroeconómica, y en la provisión de bienes y servicios públicos en el ámbito de la Federación brasileña.

Desde el comienzo se llamó la atención sobre el hecho de que aquí la descentralización fiscal no sigue los modelos teóricos o las experiencias de la gran mayoría de los países, donde constituye un proceso planificado y coordinado por la esfera central de gobierno. En ellos, las transferencias financieras están más orientadas a atender los objetivos de las políticas públicas sectoriales formuladas por esa esfera de gobierno. En el caso brasileño, en cambio, tales transferencias están dirigidas antes que nada a asegurar la autonomía fiscal y financiera de las unidades subnacionales de gobierno. En nuestra opinión, esta especificidad del federalismo brasileño no impidió que el país lograra un éxito reciente en la implementación de las políticas económicas y sociales. Ciertamente, persisten problemas y desafíos que necesitan de un perfeccionamiento de las relaciones financieras intergubernamentales, pero no de una reestructuración completa.

En el marco de la macroeconomía, la Ley de Responsabilidad Fiscal representó el punto culminante de un amplio y largo proceso de reestructuración de las finanzas públicas nacionales. Después de esta ley, cada unidad de gobierno creció y se volvió responsable de sus cuentas y acciones. Se cortó el cordón umbilical que las unía con el Tesoro Nacional, es-

lio gas, 79% de la bolsa escuela y 73% de la bolsa alimentación— que en otros programas que dependían sólo de la gestión del Gobierno Federal: abajo del 12% en el caso de acciones de defensa civil, del 8% en el saneamiento básico y del seguro safra, y menos del 1% para infraestructura de la agricultura familiar.

pecialmente por la prohibición de que éste volviera a refinanciar deudas estatales y municipales. Los pagos corrientes y sin riesgo de *default* de los servicios de la deuda subnacional renegociada anteriormente con el Tesoro están garantizando el cumplimiento puntual y sin grandes dificultades de las metas fiscales, inclusive las acordadas con el FMI, sin que haya ocurrido el más mínimo desvío en ninguno de los períodos de evaluación periódica por el Fondo.

En el ámbito de la provisión de servicios, en la segunda mitad de los años 90 el Gobierno Federal recuperó su capacidad de formulación y ejecución de políticas sociales activas, con lo cual volvió a ejercer su rol fundamental de formulador de políticas, coordinador y financiador, y, dentro de lo posible, delegó o compartió la ejecución de programas con los gobiernos subnacionales, especialmente en las áreas de enseñanza básica y asistencia médico-hospitalaria y, sobre todo, de atención básica a la salud, además de nuevos programas de asistencia social.³⁷ Se construyó la llamada red de protección social, con acciones dirigidas a los contingentes más pobres y necesitados de la población, ámbito en el que los Estados y, sobre todo, los municipios ejercieron un papel importante en la identificación, registro y seguimiento de los individuos asistidos, aunque casi nunca los recursos transferidos a ellos pasen por sus tesoros subnacionales, sino que sean pagados directamente a los asistidos a través de tarjetas que permiten sacar dinero de la red bancaria y de loterías.

37 Para un breve análisis de experiencias internacionales comparadas justamente en el caso de la educación, salud y asistencia social, ver Mello (2003, p. 24-25), del cual destacamos algunas frases finales:

"The choice between administrative deconcentration and full decentralization depends on incentives (...) Decentralization can lead to the creation of unfunded mandates (...) Decentralization has been motivated in many cases by theoretical considerations, rather than empirical scrutiny (...) Vested interests may be a deterrent to decentralization. For decentralization to be successful, there must be willingness on the part of central government to share power and on the part of local governments and communities to assume new responsibilities (...) A precondition for successful decentralization is good governance at the implementing level. There is some evidence in the literature that decentralization is correlated with corruption (...) Although decentralization tends to expand the volume of the service delivered, greater subnational spending on social programs does not generate efficiency gains when accompanied by overprovision of public service to local elites..."

Se puede resumir la buena evaluación general de la eficiencia y eficacia de estos programas sociales en el reconocimiento y la premiación internacional: según el PNUD, “el Brasil es el país que saltó más posiciones en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) desde 1975. Fueron 16 los puestos ganados a lo largo de 26 años, llevando al país a la posición 65^a”, habiéndose imputado los avances más recientemente registrados por el índice de 2003 a los éxitos obtenidos en el campo de la educación y la salud, que compensan con creces el deterioro del ingreso. Esto no significa que las dolencias sociales estén cerca de ser resueltas ni que la asociación entre los gobiernos en los programas sociales no merezca reparos ni correcciones.³⁸

Los resultados actuales fueron alcanzados a pesar de que las relaciones intergubernamentales en el Brasil no hayan sido diseñadas con esos objetivos explícitos: no contemplan mecanismos de prorrateo ni de evaluación del reparto constitucional de tributos (la principal fuente de transferencias), de modo de repartir ingresos entre gobiernos subnacionales para asegurar y premiar tanto la generación de superávit primarios y el encuadramiento de la deuda dentro de límites prefijados, como la prestación de servicios públicos.

Aunque el federalismo brasileño no permita una injerencia directa y específica del gobierno central en las actividades desempeñadas por los

38 En este punto, es interesante reproducir las conclusiones sobre el caso brasileño de un amplio y reciente análisis de la descentralización fiscal latinoamericana; según Wiesner (2003, p. 76 y p. 80):

“... What currently warrants attention is the ‘‘integrality’’ of its efforts and results in the following four interdependent processes: (i) fiscal decentralization at the state and municipal level; (ii) decentralization towards the markets (e.g., privatization and regulation); (iii) sectoral decentralization (e.g., in education and health); and (iv) the response to macroeconomic restrictions in a globalized environment.

What is remarkable is that Brazil –together with Chile and to some extent Mexico– increasingly is putting together an integrated institutional framework to govern policy consistency to all these interrelated and demanding processes. This is a major challenge indeed”.

“Brazil is a prime example of just how difficult but attainable this challenge can be, since the country has confronted several of these problems and is now well ahead of most Latin American countries in dealing adequately with them. It is a country now fully aware of what could be called the ‘integrality and policy consistency requirement’”.

gobiernos subnacionales, esto no ha impedido que se persiga los principios de control social a través de la adopción de mecanismos de cuantificación de la performance de los Estados y municipios en las áreas más diversas en un contexto de control social. Ésta es un área en la que se puede avanzar mucho en la producción y divulgación de indicadores de desempeño, con un grado razonable de detalle sectorial, de modo de estimular las comparaciones entre los gobiernos de las regiones y de economías semejantes, con presupuestos y aparatos institucionales parecidos (aunque siempre prestando atención a las profundas disparidades regionales). Sin embargo, es conveniente recordar que esos índices de performance no servirán para dimensionar los montos a ser transferidos a los gobiernos subnacionales en el futuro.

La intención es que una transparencia más amplia de la gestión fiscal induzca a una exigencia por parte de las respectivas comunidades de mejor desempeño de las autoridades locales.³⁹ En este contexto, el papel del gobierno central debe estar más orientado a la generación de informaciones y a fomentar un debate que debería ser conducido a los canales con competencia constitucional para redefinir las relaciones entre gobiernos (el Congreso Nacional).

Aunque el gobierno central tuviera poderes para vincular la prestación de servicios al monto repartido, su margen de maniobra no es tan amplio como puede suponerse en una evaluación técnica superficial. Si se ejemplifica con la salud, suponiendo que en la evaluación de la eficacia de los municipios en la aplicación de las transferencias del piso de atención básica se concluya que en un municipio determinado el desempeño fue peor que en otros –digamos que en él la mortalidad infantil subió en lugar de caer como en el resto de su región–, subsiste el siguiente desafío: ¿Correspondería al Gobierno Federal reducir o cortar las transferencias futuras? ¿Con menos recursos para invertir en salud, aquella localidad conseguiría revertir el cuadro que ya había empeorado cuando su presupuesto

39 El interés potencial de la población en esos indicadores puede ser ilustrado con el amplio espacio abierto por los medios de comunicación a la reciente divulgación de los índices de desarrollo humano (IDH) por Estado y por municipio –en algunos casos por barrio–, que tiende a despertar mayor interés por haber cruzado indicadores locales con los de las unidades federadas próximas.

para el área era más alto? ¿Quién debe ser penalizado por la evaluación de la performance, los dirigentes municipales o las familias en las cuales continuarán naciendo niños muertos? La misma situación e idénticas dudas pueden aplicarse fácilmente al caso de la educación, de la asistencia y de otras áreas sociales.

El sentido común recomienda que, en el caso de programas sociales básicos, que incluyan la provisión continua de servicios públicos indispensables a la población, especialmente a las capas más pobres, cualquier castigo (y tal vez también el premio) resultante de una evaluación del desempeño no debería pasar por el financiamiento y el gasto, sino que, en el caso, optar por el impacto financiero, se debería afectar a otras partidas del presupuesto local (por ejemplo, permitiendo el mayor acceso al crédito para inversión en infraestructura), para no hablar de que el reconocimiento social del desempeño de los dirigentes locales tiene un efecto agudo en un régimen democrático, con elecciones cada cuatro años del jefe del ejecutivo y de las cámaras legislativas, de cada Estado y cada municipio.

Por último, es pertinente criticar la idea que comienza a surgir entre los formuladores de la estrategia macroeconómica nacional de que el mejor camino para el buen desempeño fiscal y la mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios pasa por la desvinculación presupuestaria. El núcleo de la crítica es que no hay una relación de causa efecto, es decir, ni vincular ni menos aún desvincular, son acciones que aseguran por sí mismas buenas performances del gasto.

Si las autoridades económicas federales insistieran en profundizar este debate, este hecho podría redundar en una pérdida de tiempo y de esfuerzos, incluso políticos, y aunque se aprobara daría pobres resultados prácticos. Al final, en un ejemplo extremo, la conversión de las contribuciones a la seguridad social en impuestos de libre aplicación, por sí misma, no significaría liberar a la previsión social de pagar jubilaciones y pensiones, ni siquiera a los que todavía trabajan pero tienen derechos adquiridos.

Una antiguo argumento de defensa de la desvinculación pasa por el presupuesto. Siempre se adujo que sin ese proceso sería imposible cumplir las metas fiscales; sin embargo, las más duras que se han firmado con el FMI, inclusive después de la elevación de la meta de superávit primario a un nivel nunca observado en la historia reciente, se cumplieron plena y sucesivamente.

Es innegable que la política fiscal del Gobierno Federal se benefició y continuará haciéndolo con la desvinculación del 20% de su ingreso tributario, aunque el mayor efecto práctico de esta medida sería liberar las contribuciones de la seguridad (COFINS, CSLL) para financiar los beneficios de los servidores inactivos, una medida que fuera prohibida por una ley ordinaria, la General de la Seguridad Social. Además, después de la implantación de la unidad de caja del Tesoro Nacional, siempre existe la opción de declarar contingentes las partidas presupuestarias y mantener atesorados los recursos, como un camino más corto para asegurar la generación de superávit.

En los ámbitos estadual y municipal, la observación de las metas de superávit primario ha sido fruto justamente de una vinculación: de la proporción del ingreso corriente para el pago mensual del servicio de la deuda renegociada con el Tesoro Nacional. ¿O se espera que el Congreso Nacional apruebe, en dos sesiones, por tres quintos de los votos, en cada Cámara, una enmienda que anule la obligación constitucional de los gobiernos de aplicar recursos a la enseñanza y a la salud básicas, pero mantenga exactamente la misma obligación con relación al servicio de sus deudas?

Debido a que los resultados fiscales están subiendo incluso por encima de los acordados con el FMI y ya no se puede argumentar que las vinculaciones impidieron el ajuste fiscal, el Gobierno Federal cambió de pretexto. En el nuevo memorándum de entendimiento firmado por el actual Gobierno Federal con el FMI, se aduce “... una rigidez presupuestaria que muchas veces inhibe de manera significativa una aplicación más justa y eficiente de los recursos públicos”, para prometer un estudio sobre las implicaciones de las vinculaciones en el ajuste cíclico de la política fiscal y para la mejora del gasto público.⁴⁰

En el ámbito presupuestario, la nueva tesis es que, en un contexto de carga tributaria constante, se hace necesario controlar y reducir los gastos

40 En carta dirigida por el Ministerio de Hacienda al FMI, el 21.11.2003, p. 3 (ver en http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/carta_INTENCOES_FMI%20vfinal.pdf), consta: “9. Flexibilidad presupuestaria e inversión. Como consecuencia de años de inflación y frágil disciplina fiscal, menos del 15% de los gastos primarios son colocados discrecionalmente por el gobierno, creando una rigidez presupuestaria que muchas veces inhibe de manera significativa una asignación más justa y eficiente de los recursos públicos. El resultado de esa rigidez es que una pequeña parte del presupuesto tiene que soportar la mayor parte de cualquier ajuste fiscal, implicando muchas veces recortes en

corrientes como el único y el mejor camino para aumentar los gastos de capital, en términos absolutos y relativos. De cierta forma, se aspira a volver a vincular los recursos para inversión; en la práctica, se pretende cobrar contribuciones con el pretexto de financiar gastos sociales corrientes, como los de seguridad social, pero asignar dentro del presupuesto el ingreso a otra finalidad, muy distinta, como los proyectos de infraestructura económica.

Si se confrontan estas ideas con la práctica fiscal reciente, surgen algunas inconsistencias. En la enmienda de la reforma tributaria, el actual gobierno amplió el alcance de la desvinculación constitucional (DRU) para alcanzar también las contribuciones económicas, de modo de reducir precisamente su obligación de aplicar recursos tributarios en inversión en la red vial (menos 20% de la contribución que grava el consumo de combustibles-la CIDE), así como en los fondos sectoriales para la universalización de las telecomunicaciones y la energía eléctrica, y en el apoyo a la ciencia y tecnología, entre otros. De todos modos, antes de que la DRU afectara esos tributos, tales gastos de capital también eran el blanco de los recortes presupuestarios, algunos de los cuales superiores a los gastos corrientes, con el propósito de acumular disponibilidades crecientes y expresivas en la unidad de caja del Tesoro Nacional.

La falta de coherencia entre el discurso y la práctica se expresa también en otro detalle que pasó desapercibido en el último cambio constitucional: si por un lado prorrogaba y ampliaba la DRU, por el otro, la misma enmienda creaba una nueva y amplia vinculación para costear las administraciones fiscales y permitir que la ley de cada gobierno determinara la aplicación compulsiva no sólo de la parte de impuestos propios, sino hasta de las transferencias de impuestos recaudados por otros gobiernos. El mismo acto también facultó a los Estados a establecer dos nuevas vinculaciones de ingresos

los gastos más productivos y con mayor capacidad de estimular el crecimiento. Además, el exceso de vinculación tiende a volver procíclica la política fiscal y a disminuir la selección de la calidad de los gastos vinculados. Adicionalmente, todavía hay poca evaluación de la efectividad de los gastos públicos, con indicadores de desempeño de las metas finales frecuentemente errados en enfocar suficientemente los resultados. El gobierno está empeñado en resolver estos asuntos y planea preparar un estudio sobre el impacto de las vinculaciones sectoriales, en particular a la luz de la intención de introducir el ajuste cíclico en la política fiscal y mejorar la calidad del gasto público”.

tributarios: para programas de apoyo a la inclusión y promoción social, y para el fomento a la cultura; ambos gastos corrientes típicos.

Es innovadora y sorprendente la tesis de que la vinculación perjudica la eficiencia y la eficacia en la provisión de servicios sociales básicos⁴¹, porque aquélla fue aprobada por el Congreso justamente con el objetivo inverso. El pretexto era asegurar la continuidad del financiamiento y del gasto con beneficios y servicios sociales básicos, inclusive para permitir un acuerdo para la nueva división de responsabilidades entre las esferas de gobierno que promoviera la descentralización de las acciones y también para costear el aumento de los gastos corrientes resultantes de las nuevas y mayores inversiones esperadas.

Las enmiendas constitucionales, que crearon la subvinculación en favor de la enseñanza básica (el FUNDEF) y abrieron el camino para las vinculaciones de ingresos tributarios para el sistema único de salud (SUS),⁴² fueron defendidas y aprobadas no tanto por tender a la ampliación de los gastos

41 Por otra parte, el propio Ministerio de Hacienda, al mismo tiempo que firmaba un nuevo memorándum con el FMI apoyando la desvinculación, presentó un estudio polémico sobre la cantidad y calidad del gasto social del Gobierno Federal, pretendiendo más y mejor gasto en educación, salud y protección social, aunque casi todo el financiamiento de esas acciones dependa, de una u otra forma, de vinculaciones, ya sea de ingresos (de contribuciones), de gastos (caso de salud). Según SPE (2003, p. 3):

“Los datos y estimaciones de incidencia presentados en este documento permiten verificar que más de 2/3 de los ingresos líquidos del gobierno central son usados para financiar gastos en el área social. Sin embargo, aunque el Brasil sea un país relativamente joven, la mayor parte de ese gasto se refiere al pago de jubilaciones y pensiones, cuya incidencia, en el caso brasileño, tiene un alto componente regresivo. Inversamente, los gastos sociales con mayor poder de combate a la pobreza y desigualdad social –como la educación básica y media, salud básica y programas de renta mínima– a pesar de ser crecientes, todavía tienen una participación bastante reducida en el presupuesto del gobierno central.

La posibilidad de ampliar los recursos destinados a los brasileños más pobres y de proveer una verdadera red de protección social, capaz de amparar a la población más vulnerable, depende de forma decisiva de la realización de reformas estructurales que reduzcan los privilegios concedidos por el sistema actual –ya sea mediante gastos directos o a través de renuncias fiscales– a grupos de renta más alta...”

42 Oliveira (2003, p. 268), después de un exhaustivo análisis de los impactos de las dos enmiendas constitucionales que tratan del financiamiento de la educación y de la salud, concluye que:

en los respectivos programas públicos (aun contemplando inversiones fijas en el caso del SUS), sino más bien como un mecanismo para asegurar la continuidad del financiamiento de la prestación de servicios, dando regularidad a las transferencias a otras esferas de gobierno y en el pago de salarios de los servidores (profesores y médicos) y de los servicios prestados por la red del convenio (asistencia a alumnos deficientes y hospitales públicos o privados). Y esto sin tener en cuenta el simple hecho de que casi toda la inversión pública genera, en el futuro, un gasto corriente que tiende a ser más expresivo todavía en el área social, además de que muchas veces el costo de manutención de una escuela u hospital en un año, o un poco más, supera el valor gastado en la construcción de la obra.

En otros casos, la vinculación fue diseñada con un régimen especial, dirigido a generar un ahorro público no presente que financiara el gasto futuro o que procurara evitarlo; es el caso particular del destino constitucional de la contribución sobre los ingresos (del PIS/PASEP) para aplicaciones a través del BNDES y para costear el seguro-desempleo en el ámbito del Fondo de Amparo a los Trabajadores (FAT).⁴³

“Las dos vinculaciones sobresalen como instrumentos importantes del proceso de descentralización, en la medida en que amplían y vuelven cautos recursos para el financiamiento de las áreas sociales vitales y aumentan la responsabilidad de las esferas subnacionales tanto en el financiamiento como en la administración y ejecución de los gastos, reforzando los lazos de cooperación financiera intergubernamental, con estímulos a los objetivos de mayor eficiencia en la aplicación de recursos. Mientras tanto, desde el punto de vista de su capacidad de atender la demanda y las carencias de la población, y de la reducción de las desigualdades existentes, en una realidad como la brasileña, marcada por una gran diversidad económica y social entre las regiones y unidades de la Federación, las dos vinculaciones presentan un comportamiento distinto, como instrumentos dirigidos a esa finalidad...”.

- 43 Aunque se aceptara la tesis de que el país necesita mecanismos fiscales anticíclicos, es paradójico que gracias justamente a una vinculación constitucional se formara uno de los ítems más valiosos del patrimonio público federal, el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), cuyo valor de fondo supera el valor contable de las acciones de control de la PETROBRAS, la mayor empresa del país y una de las mayores del mundo. De esta manera, una parte (el 40%) del ingreso corriente del PIS/PASEP acumula un ahorro en el BNDES, justamente aplicado al financiamiento de proyectos de inversión generadores de empleo, además de la reserva de liquidez inmediata formada por la única cuenta bancaria que queda fuera de la cuenta única del Tesoro. Cuando

De cualquier manera, la vinculación de ingresos para programas sociales básicos constituye el corazón de la macropolítica social del gobierno anterior y logró innegables avances, inclusive con reconocimiento internacional. Es obvio que esto, por sí solo, no asegura la mejora o una óptima eficiencia y eficacia en los gastos de esos programas. Por cierto, existen problemas en la formulación y, sobre todo, en la ejecución. El gasto todavía se realiza incorrectamente, hay casos comprobados de desvíos de recursos y corrupción. Si bien la vinculación permitió mejorar la cantidad del gasto social, resta mucho por hacer para mejorar su calidad. No obstante, la solución no pasa por la desvinculación; al contrario, ésta puede y debe agravar las deficiencias y distorsiones del gasto si no hay garantía de regularidad en las transferencias y aplicaciones.

No es en el campo macro donde residen las dificultades fiscales más urgentes; por consiguiente, no es con medidas de carácter macro (como la desvinculación) que van a solucionarse. Los graves e innegables problemas del gasto incluyen la gestión de las actividades y proyectos. El foco de las distorsiones y, al mismo tiempo, de las soluciones debe pasar por la llamada microeconomía del sector público.⁴⁴

Un camino de consenso es el de la modernización de los poderes públicos. Hace tiempo que ese proceso ha sido relanzado en el Brasil, abarcando todas las esferas de gobierno, muchas veces con éxito, especialmente con relación al llamado gobierno electrónico.⁴⁵ En este caso,

la economía se desacelera entra en recesión y explota el número de desempleados, y la presión por gastos en seguro-desempleo, el FAT puede sacar de sus reservas, recurrir a los intereses ganados sobre sus aplicaciones, para atender al aumento de desempleados justamente cuando cae la recaudación de la fuente tributaria del fondo.

44 Orientar hacia la mejora de la gestión el camino para aumentar la eficiencia y la eficacia en la provisión de servicios está en la misma línea propuesta por otro estudio citado del Ministerio de Hacienda, que, por otra parte, ni siquiera menciona la vinculación o desvinculación en ninguna de sus 47 páginas. Según SPE (2003, p. 3):

“...Además de eso, las reformas deben mejorar la calidad del gasto social también en términos de eficiencia, aumentando el impacto de cada real gastado en indicadores sociales. En ese sentido, una reforma importante es la unificación de los programas de garantía de renta mínima. Nótese también la necesidad de implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales”.

45 Para un primer análisis comprensivo de experiencias del gobierno electrónico en diferentes campos, órganos y esferas de gobierno, ver Fernandes y Afonso (2001).

los avances fueron tantos y de tal orden que merecieron crecientes e importantes reconocimientos internacionales, tanto de los organismos multilaterales y universidades como de consultorías privadas (ver Comité del Gobierno Electrónico, 2003, pp. 42-43).⁴⁶ No es nuevo que defendamos la continuidad y, especialmente, la profundización de los proyectos, en ese sentido, las acciones dirigidas a mejorar la gestión pública constituyen el necesario *day after* de la Ley de Responsabilidad Fiscal (ver Afonso, 2002).⁴⁷

Modernizar la gestión implica formar y reciclar servidores, generalizar prácticas de planificación y administración estratégica, invertir mucho y aprovechar todas las oportunidades abiertas por los avances de la informática, atraer y fomentar esos cambios en los poderes Legislativo y Judicial, así como en otras miles de unidades de gobierno subnacional, y todo eso no reside en la desvinculación de ingresos o se contradice con ella, además de las experiencias exitosas de las compras electrónicas que, aunque de un uso todavía limitado, deberían generalizarse rápidamente a todos los órganos federales, a los demás poderes y también a los gobiernos subnacionales, con un campo enorme de subastas integradas a ser explorado.

Del reciente cambio de autoridades del Gobierno Federal, se dice que muy poco ha cambiado en la política macroeconómica; no sucede lo mismo con los aspectos de la *microgestión* estatal, con la discontinuidad de una se-

46 Entre otros, se destaca el estudio de la ONU, que analiza las experiencias de gobierno electrónico en una centena de países más - UN/ ASPA (2002), clasificando al Brasil en la 18ª posición dentro del estrato de los 36 países más avanzados, tipificados como *high e-gov capacity*.

47 Entendemos que tal percepción todavía no fue asimilada totalmente por el nuevo Gobierno Federal que, por el momento, se limita a declarar una profesión de fe en aquella ley (incluso porque cuando fue aprobada en el Congreso en el año 2000, el Partido de los Trabajadores estuvo unánimemente en contra y después intentó anular toda la ley en el Supremo Tribunal Federal, STF) y confunde una reforma estructural con un emprendimiento coyuntural, al juzgar que la mejor prueba de su nuevo compromiso con la responsabilidad fiscal residiría en la elevación de la meta de superávit primario, sin que el FMI lo hubiese pedido, y más aún, en la generación de resultados a lo largo de 2003 por encima de aquella meta histórica, enorgulleciéndose el área de Hacienda de que por primera vez se estaría promoviendo recortes de gastos.

rie de iniciativas,⁴⁸ por no hablar de los notorios e innegables problemas en las políticas sociales, inclusive con retrocesos cada vez más evidentes.⁴⁹ Felizmente, tal desarreglo más que constituir una disfunción estructural, reviste un carácter coyuntural, de modo que si el gobierno retoma la voluntad política de dar prioridad e implantar efectivamente los planes de modernización de la gestión, es posible recuperar en poco tiempo acciones y resultados, sobre todo porque las nuevas tecnologías de información y comunicación ofrecen oportunidades cada vez más novedosas e integrales.⁵⁰

Volviendo al debate de la desvinculación, cabe destacar que, ya en 2003, el Congreso Nacional discutió la idea en dos oportunidades: en el examen del proyecto de reforma tributaria (cuando rechazó en la Cámara y después en el Senado, con la gran mayoría de la base del propio gobierno en ejercicio, la extensión de la desvinculación del ingreso federal para Estados y municipios), y después acerca del presupuesto federal (cuando se posicionó mayoritariamente contra la reducción del gasto tradicional en salud, al computar como tal el gasto en otros programas similares, inclusive el *Fome Zero* y el de combate a la pobreza; y después, en ocasión del veto presidencial al apoyo por el FUNDEF de alumnos excepcionales en unidades del tercer nivel).

48 Cabe ilustrar esto con el ejemplo de las dificultades operacionales en la expansión y renovación de las líneas de financiamiento a la modernización de la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales, ya sea las transferidas por el BID (como el caso de la creación de una nueva etapa del programa estadual, PNAFE, o de la implantación del similar municipal, PNAFEM, y aun de la contratación de otros programas para los Tribunales de Cuentas y para los sistemas estaduales de planificación y administración) o bien con recursos propios de los bancos locales (disminuyendo la divulgación del PMAT municipal del BNDES).

49 Un síntoma de esos problemas es la noticia de una reducción del 80% de la partida para 2004 del citado programa de erradicación del trabajo infantil (PETI), definida por actual Gobierno Federal en su primer presupuesto, de modo que la asignación de sólo R\$ 100 millones debe permitir la atención de cerca de 200 mil, contra un contingente de 841 mil beneficiarios en 2003 y una meta del propio gobierno de llegar a 1,5 millones de niños.

50 El Gobierno Federal divulgó un ambicioso plan de gestión cuyo éxito en su implementación parece más decisivo para enfrentar las cuestiones antes formuladas, que cambios más profundos en la estructura institucional de la Federación y de las finanzas (ver Secretaría de Gestión, 2003).

En este escenario, todo indica que cualquier propuesta de desvinculación del ingreso, además de ser una solución falsa e inocua, al menos para los problemas de gestión que afectan el gasto público en el Brasil, tiende a ser una enorme pérdida de tiempo y esfuerzos políticos. Retomar los proyectos y el proceso de modernización del Estado, que parecen haber sido afectados por la discontinuidad administrativa resultante del cambio de autoridades del Gobierno Federal, es una solución con costos (políticos y financieros) más reducidos y con resultados más inmediatos y garantizados en términos de mejora de la eficiencia y eficacia de la provisión de servicios en el país.

La conclusión general es que la Federación brasileña continúa demandando un perfeccionamiento, pero no una reestructuración.

Bibliografía

ABREU, Mariza

2003. *Estudo sobre as Possibilidades de Continuidade do FUNDEF e o Financiamento da Educação Básica no País*, mimeo, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Brasília.
<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/Estudos/303954.pdf>.

ALMEIDA, Maria Hermínia T.

2003 *Continuando a mudar: os desafios da reforma social*, mimeo, USP, São Paulo.

AFONSO, José Roberto R.

2002 "Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos", en: Antonio Leite e João Paulo Velloso (org.), *O Novo Governo e os Desafios do Desenvolvimento*, INAE, Rio de Janeiro.
<http://www.inae.org.br/publi/ppubli1a.asp?codl=L051>.

AFONSO, José Roberto R.; MELLO, Luiz de

2002 "Brazil: an evolving federation" en: Ehtisham Ahmad; Vito Tanzi (org.), *Managing Fiscal Decentralization*, Londres y Nueva York.
www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/laclib/AfonsoMello.pdf.

ARAÚJO, Érika A.

2003 *Análise da importância das receitas provenientes de concessões de serviços públicos e de compensações financeiras pela produção e exploração de petróleo e gás natural no orçamento dos governos subnacionais*, mimeo, CEPAL, Río de Janeiro.

BIASOTO, Geraldo

2003 *Setor Saúde: Constituição do SUS, Financiamento Federal, Transferências e Questões Federativas*, mimeo, UNICAMP, Campinas.

COMITE EXECUTIVO DO GOVERNO ELETRÔNICO

2003 *2 Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros*. Casa Civil / Min.Planejamento.
http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002215.pdf.

FERNANDES, Andréa

2004 *Negócios Eletrônicos e Compras Públicas: a experiência brasileira de G2B*, mimeo, BNDES, Río de Janeiro.

FERNANDES, Andréa Gomes; AFONSO, José Roberto R.

2001 "E-Governo no Brasil: Experiências e Perspectivas", en *Revista do Bndes*, V. 8, N. 15, BNDES, Río de Janeiro.
www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1502.pdf.

GUARDIA, Eduardo; SONDER, Daniel

2004 *Fiscal Adjustment and Federalism in Brazil*, mimeo, Conference on Fiscal Policy, IMF, India.

IBAM

2003 "A Situação Fiscal dos Municípios Brasileiros em 2002", en *Série Estudos Especiais*, No. 55, IBAM, Río de Janeiro.
<http://www.ibam.org.br/publique/media/esp055p.pdf>.

IBGE

2003 *Sistema de Contas Nacionais - Brasil - 2000/2002*, IBGE.
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2002/default.shtm>.

GESTÃO, Secretaria de

2003 *Gestão Pública para um Brasil de Todos: Plano de Gestão do Governo Lula*, Ministério do Planejamento, Brasília.
http://www.federativo.bndes.gov.br/f_gpublica.htm.

IMF

- 2001 “Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency”, en *IMF Country Report*, N° 01/217, IMF, Wasghinton.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>.

MEDICI, André

- 2003 *O Desafio da Descentralização*, BID Washington.

MELLO, Luiz de

- 2003 *Fiscal Decentralization and Subnational Expenditure Policy*, mimeo, OECD/IMF.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

- 2003 *FUNDEF – Relatório Sintético 1998-2002*, mimeo, Brasília.
<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>.
 ———— 2004 “Manual do FUNDEF”, Brasília.
<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/manual.pdf>.

OECD

- 2001 “Brazil”, EN *OECD Economic Surveys*, N° 15. OECD, París.

OLIVEIRA, Fabrício

- 2003 “Fundef e Saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização”, en Rezende, F. e Oliveira, F. (org.), *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*, Fundação Konrad-Adenauer, Río de Janeiro.
<http://www.adenauer.com.br/debate.html#>.

PIANCASTELLI, Marcelo; CAMILLO, Ronaldo

- 2003 “Redistribuição do Gasto Público em Democracias Federativas: Análise do Caso Brasileiro”, en *Texto para Discussão*, N° 1001, IPEA, Brasília.
<http://www.ipea.gov.br/Publicacoes/details.php?num=2007&tit=Redistribuição~do~Gasto~Público~em~Democracias~Federativas:~Análise~do~Caso~Brasileiro>.

PRADO, Sérgio; QUADROS, Wladimir; CAVALCANTI, Carlos

- 2003 *Partilha de Recursos na Federação Brasileira*, IPEA, FUNDAP e FAPESP, São Paulo.

REZENDE, Fernando

- 2003 “Reforma Tributária, eficiência do Estado e descentralização

- fiscal”, en *Diálogo e Cooperação*, Fundação Konrad Adenauer, Río de Janeiro.
- REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R.
2002 “The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects”, en *Working Paper*, No. 149, CREDPR, Stanford University, Stanford.
<http://credpr.stanford.edu/pdf/credpr149.pdf>.
- REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício (org.)
2003 *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*, Fundação Konrad-Adenauer, Río de Janeiro.
<http://www.adenauer.com.br/debate.html#>.
- SAÚDE, Ministério da
2003 *SUS: 15 Anos de implantação*, MS, Brasília.
http://dtr2001.saude.gov.br/bvs/publicacoes15anos_Folder20SUS.pdf.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto R.
2002 *Fiscal Federalism Brazilian Style: Reflections*, mimeo, BNDES, Río de Janeiro.
http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001792.pdf.
- STN. *Finanças do Brasil*, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, Brasília
(diversos años) http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.
- SPE
2003 *Gasto social do Governo Central: 2001 e 2002*, Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda, Brasília.
<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2003/Gasto%20Social%20do%20Governo%20Central%202001-2002.pdf>.
- UN/ASPA
2002 *Benchmarking Egovernment: A Global Perspective*, United Nations, DPEPA-ASPA, New York.
http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001861.pdf.

VARSAÑO, Ricardo

2003 *Tax Reform in Brazil: the Long Process in Progress*, mimeo, BID, Washington.

WIESNER, Eduardo

2003 *Fiscal Federalism in Latin América: From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, Washington.

WORLD, The

2001 *Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning*, mimeo, The World Bank, Washington.