



# Brasil: mantenimiento de la disciplina fiscal en medio de antagonismos regionales y sociales

FERNANDO REZENDE

En 1994, Brasil adoptó un plan de estabilización monetaria que no sólo concluyó con una era de elevada inflación, sino que también tuvo un profundo efecto en las finanzas federales. Una nueva moneda estable evidenció los desequilibrios estructurales y obligó a los administradores públicos a tener claras sus cuentas. En la federación brasileña, bastante descentralizada, la aplicación de una disciplina fiscal requirió importantes cambios institucionales. En virtud de una ley de "disciplina fiscal", promulgada en 2000, se impusieron límites a los gastos personales y al nivel de endeudamiento de los gobiernos estatales y locales. Al mismo tiempo, las fuertes restricciones presupuestarias impuestas por las metas macroeconómicas de estabilización de precios incidieron en la autonomía subnacional en relación con el desembolso de sus recursos presupuestarios.

Hoy, las desigualdades verticales y horizontales en la distribución de recursos fiscales, así como la reducida libertad en la asignación de ingre-

sos en todos los niveles federales, son las principales causas de ineficiencia en el gasto público. Debido a la reacción ciudadana ante otros aumentos en la carga impositiva general, la creciente toma de conciencia sobre la necesidad de combatir la ineficiencia y mejorar la calidad en el uso de los recursos públicos ha generado una nueva oleada de demandas de centrar el debate fiscal en el aspecto del gasto del presupuesto. Al inicio de la estabilización monetaria, la estabilidad de los precios estaba sujeta a la sobrevaluación de la moneda recién instituida, el *real*; sin embargo, las sucesivas crisis financieras externas que afectaron a las economías emergentes –como México, el sureste de Asia y Rusia– en la segunda mitad de los años noventa obligaron al gobierno brasileño a abandonar los controles del tipo de cambio en 1999 y dejaron que la moneda nacional flotara según el mercado. Con la devaluación del real, la estabilidad monetaria dependió entonces de una administración responsable de las cuentas fiscales. Se instrumentó entonces una nueva política en materia de inflación y la disciplina fiscal sustituyó al tipo de cambio como cimiento para evitar la inflación.

La Constitución de 1988 amplió las facultades tributarias y, en aras de proteger las políticas sociales, estableció un régimen fiscal dual. Creó un presupuesto social con un conjunto específico de impuestos federales –las llamadas "contribuciones sociales"– a los que también debían contribuir los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la crisis económica que sobrevino no favoreció los ingresos de los gobiernos estatales y locales, cuyas finanzas sufrían además el impacto de las altas tasas de interés sobre sus presupuestos. Con la nueva disciplina fiscal, los derechos sociales más amplios tuvieron que depender de la capacidad federal para recaudar dinero suficiente a fin de enfrentar un pronunciado aumento en el gasto social. Para ello, los nuevos impuestos federales destinados al presupuesto social empezaron a incrementarse, lo que dio inicio a un proceso que revirtió la descentralización fiscal.

Además de concentrar el poder de gasto en la esfera federal, el recurso de las contribuciones sociales para satisfacer los aumentos en gasto social tuvo consecuencias negativas para la economía y la federación. El efecto cascada de estas contribuciones generó ineficiencias económicas y distorsionó el comercio exterior. Para la federación, el aumento de los subsidios condicionales interfirió más con la autonomía de gasto subnacional y fomentó los desequilibrios verticales y, en particular, los horizontales.

Al revertirse la descentralización fiscal, resultaron afectados sobre todo los estados. Aunque los estados brasileños gozan de un alto grado de autonomía constitucional, su facultad de toma de decisiones está relativamente limitada. El gobierno federal fija los límites dentro de los que pueden establecer normas los gobiernos estatales y locales para aplicar y recaudar impuestos sobre bienes y servicios; establece detalladas disposi-

ciones en relación con los presupuestos subnacionales; y casi no deja margen en sus leyes para los estados en áreas como servicios públicos, protección ambiental y explotación de recursos naturales.

Incluso en lo que se refiere al gasto, la libertad que tienen los gobernadores para destinar recursos presupuestarios se ha reducido a la mínima expresión. Los programas sociales y los ingresos etiquetados sumados a los gastos operativos cotidianos prácticamente no dejan recursos para financiar inversiones y, como el acceso a créditos es muy limitado, se ha esfumado su capacidad para dar continuidad a las políticas de desarrollo. Asimismo, la "ley de disciplina fiscal" prohibió a las autoridades estatales y locales que adoptaran medidas que permitieran aumentar los gastos sin especificar la fuente de financiamiento o un recorte equivalente en otros desembolsos. De modo que no por casualidad los estados recurrieron al único medio disponible para atraer plantas de manufactura: entablar una feroz competencia fiscal que se ha convertido en una de las principales causas de antagonismo entre los estados brasileños.

La situación en la esfera local es bastante distinta; de hecho, los gobiernos locales de Brasil tienen más autonomía que los estados. Tienen derecho a regular el uso de las tierras municipales y el suministro de servicios

urbanos, imponer tarifas de servicios y definir sus propias normas de recaudación de impuestos sobre bienes. En general, gozan de mayor autonomía respecto a sus presupuestos, pues una parte considerable de sus ingresos proviene de subsidios para propósitos generales.

Como las restricciones macro-económicas seguirán vigentes por un algún tiempo y la reacción nacional ante otros aumentos en la carga impositiva no deja mucho espacio para una mayor tributación, en todo el país se demandan medidas para reducir el desperdicio en la aplicación de los recursos presupuestarios.

Los mecanismos de participación en los ingresos fiscales consagrados en la Constitución otorgan a los municipios 22.5% de los impuestos federales sobre la renta y de manufactura, y 25% de las recaudaciones del impuesto estatal al valor agregado (IVA). No obstante, los criterios para dividir la participación municipal sobre los impuestos federales tienen un sesgo en favor de los municipios más pequeños y castigan a las principales ciudades metropolitanas, que albergan a una cuarta parte de la población y sólo reciben 10% del total de estos recursos. Estas distorsiones en los mecanismos de participación en los ingresos fiscales han provocado un alto grado de desigualdad horizontal en la distribución del erario en toda la federación. Unidades escasamente pobladas

del Amazonas y de las regiones del centro oeste reciben mayores cantidades de dinero per cápita que los administrados por los estados del norte, más pobres, pero densamente poblados.

En vista de la autonomía otorgada a los municipios, los gobiernos estatales no pueden coordinar inversiones ni tampoco la prestación de servicios urbanos y sociales más allá de los límites de las jurisdicciones locales. Y una relación cada vez más directa entre el gobierno federal y los municipios, de modo que grandes cantidades de fondos federales se canalizan directamente a la esfera local, socava la capacidad de los estados para ejercer algún control sobre las actividades que se llevan a cabo en su territorio. Tanto la superposición de programas como la falta de integración y coordinación ocasionan un desperdicio de recursos, mayores costos de producción y un acceso dispar a los servicios públicos, pues los pobres de los municipios con menos transferencias pueden recibir menos beneficios que aquellos que cuentan con mejores condiciones de vida y residen en municipios financieramente ricos. Como las restricciones macroeconómicas seguirán vigentes por un algún tiempo y la reacción nacional ante otros aumentos en la carga impositiva no deja mucho espacio para una mayor tributación, en todo el país se demandan medidas para reducir el desperdicio en la aplicación de los recursos presupuestarios. No obstante, los desequilibrios verticales y horizontales y los fuertes antagonismos que caracterizan a la actual federación brasileña hacen que los avances concretos en esa dirección sean muy difíciles si no hay una reforma profunda de su federalismo fiscal.