



Los partidos de Brasil cambian sus posiciones en la discusión sobre el federalismo fiscal

¿Cómo cambió el partido del presidente Lula da Silva de defensor a opositor de la descentralización fiscal?

POR *MATIAS VERNENGO*

En Brasil, el partido del presidente Lula da Silva siempre había defendido el federalismo fiscal –la descentralización de las responsabilidades y de los ingresos– cuando menos hasta ahora. Aún recientemente, el Partido de los Trabajadores (PT) estaba a favor de la descentralización, mientras que los conservadores brasileños se oponían. De hecho, el PT no sólo luchó por que el gobierno federal compartiera la carga de la administración con los estados y municipios, sino que internamente siempre rechazó el llamado “centralismo democrático” que suele manifestarse en los partidos ortodoxos de izquierda. Para el PT, la democracia y la descentralización del poder iban de la mano.

Durante la exitosa campaña de Lula por la Presidencia, la plataforma de partido del PT prometía que “junto con una reforma fiscal, nuestra Administración recomendará a los estados y municipios una redefinición del pacto federal con la intención de promover la descentralización de las políticas sociales y de apoyar la acción local”. Por lo tanto, hubiera sido lógico esperar que, a medida que la reforma fiscal empezara a ser discutida en el Congreso, la Administración apoyaría firmemente los principios fiscales federalistas. Sorprendentemente, ese no fue el caso.

La larga sombra del FMI

Las razones para este repentino y sorpresivo golpe frontal para el federalismo fiscal no son simples y en gran medida están relacionadas con el legado de anteriores administraciones. Quizás más relevante aún es el hecho de que la presente Administración está tratando de mantenerse dentro de los parámetros fiscales establecidos en los acuerdos vigentes con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para entender las razones detrás del cambio de Lula, es importante analizar la situación fiscal hacia el final de la Administración de Fernando Henrique Cardoso y la lógica del acuerdo con el FMI.

Por más de una década, Brasil ha venido trabajado fuertemente en un ajuste de sus cuentas fiscales. De 1991 a 2002, el gobierno federal mantuvo en promedio un superávit primario de 2.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), excluyendo los pagos de intereses sobre la deuda acumulada. El

La presente Administración está tratando de mantenerse dentro de los parámetros fiscales establecidos en los acuerdos vigentes con el Fondo Monetario Internacional.

superávit primario en el 2002 fue de 3.9 por ciento del PIB. Aproximadamente en el mismo período, las transferencias a los gobiernos estatales y locales cayeron de 25 por ciento de los gastos totales del gobierno federal a un poco más de 15 por ciento. El gasto en salarios del sector público fue recortado de 32 a 22 por ciento, como parte de una difícil reforma de la administración pública. Además, cabe señalar que la pasada Administración refinanció las deudas de los gobiernos estatales y locales. Todos estos esfuerzos se coronaron con una nueva ley de responsabilidad fiscal que impuso límites a los gastos en los salarios de los trabajadores y un límite al endeudamiento.

Impuestos más altos que en los países de la OCDE

Durante los años 90, los ingresos de los gobiernos federal, estatales y municipales registraron incrementos que alcanzaron alrededor de 36 por ciento del PIB en 2002, un nivel más cercano a los estándares de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde hay más y mejores servicios públicos. Sin embargo, al analizar los impuestos, se revela que los países miembros de la OCDE tienen más y mejores servicios pero una menor carga fiscal, que es alrededor del 20 por ciento del PIB. Parte del crecimiento de los ingresos federales se hizo a expensas de los gobiernos estatales y locales. Como resultado, los municipios han visto en los últimos años aumentar su dependencia de las transferencias del gobierno federal. En 1995, menos de 30 por ciento de los ingresos de los gobiernos locales eran transferencias, mientras que para el 2001 ese nivel se había elevado a más de 40 por ciento de todos sus recursos.



Lula (l.) y el gobernador del estado de Minas Gerais.

Matias Vernengo es Profesor de Economía en la Universidad de Utah, Salt Lake City. (Vernengo@economics.utah.edu)

A pesar de los esfuerzos para el ajuste fiscal, la deuda pública de los gobiernos federal, estatales y locales se elevó de menos de 30 por ciento del PIB a casi 60 por ciento el año pasado. La



explicación radica en la pesada carga del servicio de la deuda causado por las increíblemente altas tasas de interés. Los déficits nominales (que incluyen los pagos de intereses de la deuda pendiente) permanecen en el orden de 5 por ciento del PIB. En otras palabras, la razón por la que la deuda pública se elevó está relacionada con el servicio de la deuda, el cual resulta alto debido a las altas tasas de interés mantenidas para evitar la fuga de capitales.

Ingresos e impuestos regresivos

Ciertamente, esta creciente deuda pública es la razón por la que el FMI y el recientemente electo gobierno del PT aceptaron, a comienzos del año, subir la meta del superávit primario de 3.75 por ciento a 4.25 por ciento del PIB. De ahí que la combinación de una larga década de ajuste fiscal –que redujo grandemente la capacidad de los estados y de las autoridades locales para gastar –junto con el acuerdo con FMI, significó que habría pocas esperanzas para incrementar las transferencias hacia los estados y municipios.

Los problemas de la estructura fiscal brasileña no se limitan a las disputas entre la Administración federal y local. El sistema fiscal brasileño no es eficiente ni justo en términos de distribución. De ahí que haya tanto espacio de mejora. Por ejemplo, es ampliamente aceptado que los impuestos indirectos son regresivos. En el caso brasileño, los impuestos son particularmente problemáticos porque el 10 por ciento más pobre de la población gasta 25 por ciento de su ingreso en impuestos indirectos, mientras que el 10 por ciento más rico gasta 12.5 por ciento. Más aún, un problema que los exportadores y productores enfatizan es que hay varias contribuciones sociales que son acumulativas y gravan en exceso tanto a las exportaciones como a la producción para el consumo doméstico, haciendo menos competitivos a los bienes locales en comparación con las importaciones. Por lo tanto, el nuevo gobierno necesita hacer el sistema fiscal más justo y eficiente, sin reducir los ingresos por concepto de impuestos, y sin compartir recursos con los demás niveles de la Administración.

Los municipios recortan el gasto

En los últimos años de la anterior Administración federal, los estados y municipios se vieron forzados a realizar fuertes recortes a sus gastos en un período en el que los problemas urbanos se incrementaban progresivamente como resultado del alto desempleo. De esta manera, se esperaba un cambio necesario impulsado por la nueva Administración. A medida que fue avanzado el año y el superávit primario real se mantenía por encima del nivel acordado con el FMI –alrededor del 6 por ciento del PIB–, distintos municipios en los estados de Bahía, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul y Sao Paulo, entre otros, anunciaron un paro laboral de dos días para protestar contra la reducción del Fondo de Participación Municipal (FMP).

Resulta evidente que la presente crisis de la administración municipal sólo puede ser resuelta incrementando las transferencias desde el gobierno federal. Sin embargo, el acuerdo con el FMI y la creciente deuda indican que la única manera de incrementar las transferencias es aumentando los impuestos. Pero incrementar los impuestos en medio de una recesión

significaría un desastre para un gobierno que ha prometido combatir el desempleo y el hambre.

Las negociaciones sobre la reforma fiscal en el Congreso se han enrarecido con la discusión sobre el pacto federal. El PT desea mantener los actuales niveles de ingreso para poder cumplir con el FMI. Por esta razón, el partido quiso consignar el impuesto temporal sobre las transacciones financieras como un elemento permanente del código fiscal. El Partido del Frente Liberal (PFL) –de corte conservador– ha insistido en que esto sólo sería posible si la Administración decidiera compartir estos ingresos con los niveles subnacionales de la Administración. Como resultado, el gobierno decidió mantener el impuesto temporal hasta el año 2007, y compartir parte de los ingresos con los estados.

Reducción de impuestos a los alimentos y medicinas

La propuesta de reforma fiscal enviada al Congreso también establece un límite de 4 por ciento en el impuesto a la venta que puede ser aplicado a alimentos y medicinas. Otros bienes pueden ser gravados con tasas superiores. En este caso, el impuesto es una versión brasileña del IVA (*Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços*, ICMS). Hay más de 40 tasas diferentes para este impuesto en distintas partes del país. De acuerdo con el texto de la reforma, sólo cinco tasas permanecerán y se unificarán 27 diferentes piezas de legislación estatal que reglamentan el ICMS. Esto permitirá mayor justicia, ya que los pobres gastan una parte mayoritaria de sus ingresos en alimentos y medicinas. La propuesta de reforma también incrementará la eficiencia al reducir la burocracia. Sin embargo, no existe garantía de que la máxima tasa del ICMS –de 25 por ciento– que puede ser aplicada a bienes que no sean alimentos o medicinas, no conducirá a un incremento de la carga fiscal.

Debido a estas pequeñas concesiones, la Administración logró que se aprobara la primera ronda de votos a favor de la reforma en la Cámara baja. Resta lograr un voto aprobatorio más en la Cámara baja antes del final del año y también está pendiente la aprobación en el Senado. No obstante, el acuerdo con los estados y municipios no implica necesariamente compartir recursos. Más bien, es probable que el acuerdo con los otros niveles de la Administración conduzca a un incremento de los impuestos. Los ingresos derivados del ICMS podrían crecer y, además, el texto de la reforma incluye nuevos impuestos municipales relativos a la recolección de basura y al alumbrado público. La Confederación Nacional de la Industria se ha quejado de la reforma argumentando que ésta no solucionará los problemas de imposición excesiva ni de eficiencia. Los disidentes dentro del PT también han señalado que las reformas no son suficientes para solucionar los problemas de desigualdad.

La Administración del presidente Lula ha señalado que, en el contexto actual, ésta es la única reforma fiscal posible. La solución para la crisis del pacto federal consiste en incrementar la carga de impuestos manteniendo el alto grado de centralismo fiscal instrumentado por la Administración anterior. De esta forma, las posiciones han cambiado y el PFL, un partido que estuvo a favor de la centralización fiscal durante los 90, ahora está a favor del federalismo, mientras que el PT tendrá que luchar por mantener el actual nivel de centralización, a riesgo de perder su identidad en el proceso. Es tiempo de re-escribir el viejo mandato de la política brasileña del siglo XIX: “Nada se parece más a un conservador que un liberal en el poder”. Así pues, nada se parece más un centralista fiscal que un federalista fiscal en el poder. (6)