



Una parte
para cada
quien

Los estados y las ciudades de Brasil comparten los ingresos federales

Presiones al gobierno de Lula para que se establezca un reparto más generoso

POR **ROGÉRIO BOUERI**

Brasil ha podido sobrellevar la parte que le correspondía de problemas económicos en los años recientes, pero la clave de su estabilidad es una relación fiscal equitativa entre los tres órdenes de gobierno. Esta relación entraña aspectos vitales para el desarrollo económico del país, dado que está estrechamente ligada a su sistema impositivo y a la capacidad de inversión del sector público en proyectos de infraestructura básica.

Brasil es uno de los países con mayor desigualdad en el mundo en términos de la riqueza relativa de sus regiones. Hay diferencias sustantivas entre la capacidad fiscal de estados ricos como São Paulo y Río de Janeiro, ubicados en su mayoría en las regiones del sur y sureste del país— y los estados pobres del norte y noreste, como Rio Grande do Norte. Esta desigualdad existe también entre las grandes ciudades que tienen una actividad económica mayor— las capitales de los estados, por ejemplo— y las ciudades de menores dimensiones.

El sistema de impuestos brasileño le parecerá complicado a quien lo vea desde fuera. Existe un impuesto sobre la renta—conocido entre los brasileños como IR, por sus siglas en portugués— que recauda el gobierno federal. Por otro lado, hay dos impuestos al valor agregado (IVA): un IVA federal a los productos manufacturados, conocido como IPI, y un IVA estatal que se aplica sobre toda mercancía, conocido como ICMS (Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios).

Los estados y los municipios más pobres, particularmente aquéllos donde no hay mucha manufactura, tienen una base gravable menor. Para ayudar a estos estados y ciudades pobres, el gobierno federal creó mecanismos para redistribuir los ingresos como parte de la reforma de 1965. Esto se llevaría a cabo principalmente a partir de dos fondos: el fondo de participación de los municipios (FPM) y el fondo de participación de los estados (FPE).

Impuestos compartidos al estilo brasileño

Los fondos son financiados con parte de los ingresos obtenidos por el impuesto federal sobre la renta y por el IVA federal. Poco tiempo después de que los militares subieran al poder en 1964, su proporción se redujo de 20 por ciento a 10 por ciento, reducción que reflejó la centralización de poderes en Brasil durante su periodo no democrático. Pero a partir de 1976, con el aumento de las presiones para un retorno a la democracia, la tasa de distribución empezó a subir y en 1993 alcanzó su máximo de 44 por ciento. Esta tasa récord estaba compuesta de 21.5 por ciento del fondo de participación de los estados y 22.5 por ciento del fondo de participación de los municipios. Desde entonces, la tasa ha permanecido invariable.

La fórmula de distribución se basa en la población total y es inversamente proporcional a la renta per cápita en el caso de los estados y ciudades capitales. En los demás municipios, sólo se toma en cuenta el tamaño de la población. Es interesante

Rogério Boueri es economista del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y profesor de la Universidad Católica de Brasilia.



Photo: Wikipedia Commons

São Paulo, la ciudad con mayor riqueza de Brasil, obtiene más de la mitad de sus ingresos de un impuesto al valor agregado, llamado ICMS.

destacar que, debido a la estrecha correlación que guarda la recaudación del IVA federal y del impuesto sobre la renta federal con la actividad económica local, los estados y ciudades más ricos acaban contribuyendo al financiamiento del sistema con una parte mayor a la que les correspondería.

Las cantidades transferidas a través de los sistemas de los dos fondos de participación son significativas: en 2005 alcanzaron un total de 24.25 mil millones de dólares estadounidenses, equivalentes a 2.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de Brasil. La importancia del fondo de participación de los estados en el ingreso total de los estados es variable. En el estado de São Paulo, por ejemplo, la cantidad procedente del fondo de participación de los estados equivale a sólo 0.3 por ciento del ingreso del estado, pero puede llegar a representar 56 por ciento del ingreso en algunos de los estados más pobres del norte del país. La diferencia entre los municipios puede ser aún mayor y no es inusual que las ciudades reciban de la cuenta del fondo de participación de los municipios hasta un 70 por ciento de su ingreso total.

Menos financiamiento del gobierno federal

Durante los últimos 10 años, el fondo de participación de los estados y el fondo de participación de los municipios han guardado una proporción estable en relación con el PIB de Brasil—alrededor de 2.5 por ciento— pero la proporción del impuesto federal que reciben ha disminuido durante este mismo periodo debido a que el gobierno federal ha concentrado sus esfuerzos de recaudación tributaria en aquellos impuestos que no son compartidos con los estados y municipios.

Como resultado de esta acción del Banco Central, el aumento en la recaudación de contribuciones sociales fue mayor que la del impuesto federal sobre las ventas (IPI). La recaudación combinada del impuesto sobre la renta y el IPI, que en 1995 representó 31 por ciento de la recaudación tributaria total, se desplomó a sólo 25 por ciento en 2005. Las “contribuciones sociales” son un tipo de impuesto especial que, además de no



Oficina de una agencia de apoyo a los agricultores en Apodi, Rio Grande do Norte. Los gobiernos de los estados más pobres de Brasil, como éste, dependen del gobierno central para la mayor parte de sus ingresos.

formar parte de aquéllos que se comparten con los estados y municipios, pueden ser aplicados a los contribuyentes el mismo año en que fueron aprobados por el Congreso. Esto le permite al gobierno federal conservar la totalidad de estos ingresos y le da mayor flexibilidad a su administración fiscal.

Por ejemplo, una de las más importantes contribuciones sociales es la “contribución provisional sobre las transacciones financieras” (CPMF), que impone un pago de 0.38 por ciento sobre toda transacción bancaria. Esta contribución expira en septiembre de 2007, pero es una fuente importante de ingreso del gobierno federal (genera alrededor de 15 mil millones de dólares estadounidenses al año) y es posible que se amplíe su vigencia. De regirse por el principio de anualidad existente con la condición de que una tasa no puede ser cambiada durante el año, el gobierno habría tenido que aprobar la ampliación del plazo antes de que finalizara 2006 para seguir aplicando el impuesto después de septiembre del siguiente año pero, en este caso, tratándose de una contribución, el principio no es aplicable y el gobierno puede aprobar su prórroga este año y seguir cobrándolo hasta el último trimestre de 2007.

Por ello, las contribuciones sociales han sido un instrumento que el gobierno federal ha preferido utilizar para procurarse mayores ingresos netos. Pero tienen la desventaja de que la mayoría de las contribuciones son acumulativas y proceden de las nóminas de compañías privadas, lo que favorece la informalidad y la ineficiencia en la economía.

En su esfuerzo por compensar estas pérdidas, los estados y municipios han aumentado sus ingresos propios; pero, aun así, la dependencia de los estados pobres y de las ciudades pequeñas es bastante grande y cualquier mejoría en la situación a corto plazo depende de las posibilidades de crecimiento económico en los próximos años.

Alcaldes y gobernadores estatales han presentado diversas propuestas para fortalecer la posición fiscal y financiera de los gobiernos subnacionales. En la última de ellas, algunos gobernadores pidieron la inclusión de las contribuciones sociales en la redistribución de fondos. Argumentaron que, aun cuando esta inclusión pudiera significar una disminución en la parte que les corresponde en la distribución, su situación en general mejoraría gracias a que el aumento futuro de los ingresos sería compartido en su totalidad.

Demandas de los alcaldes y de los gobernadores

El gobierno federal no ha sido receptivo ante las propuestas hechas por los alcaldes y gobernadores. De hecho, ha descartado toda propuesta de enmienda a la fórmula de participación, en parte debido a que la cesión de algunas de

las rentas públicas a los gobiernos subnacionales le dificultaría generar un excedente fiscal.

Dicha solicitud podría únicamente ser una táctica de presión asociada a las demás peticiones que los gobiernos estatales han hecho al gobierno central. Pero la petición más importante de los estados es la de reabrir las negociaciones sobre sus deudas, lo que contraviene la ley de responsabilidad fiscal de Brasil. Este es un objetivo primordial de los gobiernos estatales. A fines del siglo pasado, el gobierno federal compró la deuda de los estados y estableció nuevas condiciones y un nuevo programa de pago. Esta renegociación también condujo a disposiciones que ataban los pagos máximos del servicio de la deuda a una proporción de las rentas públicas de cada estado.

Ahora, los estados no sólo quieren que se vuelva a revisar dicha compra sino que también sean eliminadas de la base de cálculo del ingreso neto las inversiones hechas en su propia infraestructura. De esta forma, los estados estarían en posibilidad de ofrecer más servicios de infraestructura básica, que tanto necesitan algunas regiones y, además, tendría el efecto de reducir su pago por deuda al gobierno federal.

Una petición sencilla

La petición de los alcaldes es más sencilla y es más probable que sea aceptada. Durante años han solicitado el aumento de uno por ciento de la parte que les corresponde del IVA estatal y del impuesto sobre la renta federal del fondo de participación de los estados (de 22.5 por ciento a 23.5 por ciento). Esta medida le costaría al gobierno alrededor de un mil millones de dólares estadounidenses al año. Los alcaldes cuentan ya con el apoyo de las dos Cámaras del Congreso pero a pesar de todos sus esfuerzos de cabildeo, el proyecto de ley no fue aprobado el año pasado. Se prevé que volverán a presionar este año ante la nueva legislatura.

El gobierno federal ve todas estas propuestas como medidas meramente transitorias. Considera que sólo la aprobación de la reforma fiscal constitucional propuesta, llamada PEC 285, que ha sido debatida en el Congreso durante más de dos años y medio, puede mejorar realmente la salud fiscal de los estados. Algunos afirman que, mediante la nivelación de la tasa del ICMS, esta reforma pondría fin a la competencia fiscal entre los estados y aumentaría su recaudación tributaria total. Sin embargo, de llegar a aprobarse, esta reforma no acabaría con la competencia fiscal entre los estados brasileños porque se alimenta del principio mixto de origen-destino que se aplica al IVA en los estados.

Esto puede ser verdad en el caso de los estados ricos, netamente productores —como São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul—, que serían los más beneficiados por esta reforma, dado que el ICMS de los estados es un impuesto de origen que actualmente afecta con más fuerza a los estados netamente productores. Pero la propuesta podría llevar a los estados más pobres de la región nororiental a una dependencia mayor de los recursos de transferencia federal porque la armonización de la tasa tributaria tendería a debilitar su propia capacidad fiscal.

En conclusión, es probable que en su segundo periodo, el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva se vea precisado a permitir un pequeño incremento en las transferencias a los municipios, pero en la relación con los estados no se espera una mejoría considerable. Los gobernadores estatales seguirán hablando a favor de la inclusión de otros impuestos en la base del fondo de reparto, pero es probable que esta demanda pronto sea intercambiada por algunos puntos base adicionales en el fondo de participación de los estados. (6)