

Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil

José Roberto Rodrigues Afonso

Brasil es hoy uno de los países federativos más descentralizados del mundo, con la peculiaridad de que su descentralización no es el resultado de una estrategia económica, sino de una iniciativa política de la Constitución de 1988. La distribución de los ingresos y gastos entre las distintas esferas de gobierno —central, estadual y municipal— revela la considerable importancia relativa de los gobiernos subnacionales. La descentralización no impidió avances extraordinarios en la reforma estructural de las finanzas públicas brasileñas en los últimos años. La Ley de Responsabilidad Fiscal consolidó un proceso de cambio cultural fiscal, revirtiendo la tendencia a déficit primarios y creciente endeudamiento. El gobierno central formuló políticas sociales dinámicas y compartió con los gobiernos subnacionales la ejecución de programas, particularmente en enseñanza fundamental, servicios básicos de salud y asistencia social. Lo que necesita hoy la federación brasileña no es reconstruirse, sino perfeccionarse mediante una mayor transparencia en las acciones y las cuentas públicas y más inversiones para modernizar la gestión.

José Roberto Rodrigues Afonso
Economista del Banco Nacional
de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
y consultor técnico de la Cámara de
Diputados, Brasil

 ze.afonso@terra.com.br

I

Introducción

Este artículo analiza las características de las relaciones financieras intergubernamentales¹ en el avanzado proceso de descentralización de la federación brasileña. El análisis se concentra en los efectos de esas relaciones sobre la gestión de las políticas fiscal y macroeconómica y la provisión de bienes y servicios públicos en los últimos años.

El caso de Brasil es de particular interés porque se aleja mucho de los modelos teóricos y las experiencias de la mayoría de los países, en los que la descentralización constituye por regla general un proceso que planifica y coordina el gobierno central, como bien lo señala Shah (2003). Las transferencias financieras entre las distintas esferas de gobierno —central, estadual y municipal— normalmente tienen objetivos relacionados con políticas públicas de carácter general o sectorial. En el caso brasileño, esas transferencias procuran sobre todo garantizar la au-

tonomía fiscal y financiera de los gobiernos subnacionales.

Tras esta introducción, el artículo se refiere brevemente a las peculiaridades del federalismo brasileño (sección II); describe los rasgos más marcados del esquema de relaciones financieras intergubernamentales (sección III); evalúa, desde el punto de vista de las políticas económicas, el comportamiento reciente del déficit y la deuda pública (sección IV); evalúa asimismo, desde la perspectiva de los servicios prestados, el nuevo papel de las relaciones intergubernamentales en las áreas de educación, salud y protección social (sección V), y en las conclusiones (sección VI) analiza alternativas para perfeccionar el sistema y defiende la opción de invertir en la modernización de la gestión pública, en vez de tratar de reducir las asignaciones constitucionales (*vinculações*) de determinados porcentajes de los recursos presupuestarios, como forma de mejorar el desempeño del sistema.

II

A la manera brasileña

El federalismo de Brasil está marcado por factores condicionantes que debemos considerar de partida para delimitar el análisis de sus aspectos fiscales.² Wiesner (2003, p. 76) lo resume diciendo que, por varias razo-

nes, la descentralización de Brasil es un caso especial, que presenta características normativas e institucionales particulares.

Este país, que tiene dimensiones continentales y 177 millones de habitantes, constituye una federación democrática, de hecho y de derecho. A comienzos de 2003, y por primera vez en cuatro décadas, un presidente civil elegido en forma directa fue sucedido por otro elegido en las mismas condiciones y que además era su más acérrimo opositor.³ En los estados más grandes de la federación también fueron elegidos gobernadores representantes de partidos opositores al gobierno federal.

□ Este texto es una versión actualizada de una ponencia presentada en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), realizado en Santiago de Chile el 29 de enero de 2004. Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no necesariamente las de las instituciones a las que está vinculado. Erika Amorim participó en las investigaciones y reflexiones. El sitio del autor en Internet es www.joserobertoafonso.ecn.br.

¹ En este artículo se entiende por relaciones intergubernamentales las relaciones recíprocas entre los gobiernos federal (central), intermedios (estaduales) y locales (municipales) dentro de la república federativa de Brasil.

² Véase análisis recientes y detallados del federalismo brasileño en Rezende y Afonso (2002), Serra y Afonso (2002) y Rezende y Oliveira (2003), entre otros. También sugerimos consultar el sitio especializado <http://www.federativo.bndes.gov.br/>.

³ La formalización de un gabinete de transición y la armonía política y administrativa en el cambio de mando fueron reconocidas internacionalmente. La Universidad de Notre Dame inclusive premió por este motivo a los dos Presidentes de la República involucrados.

La gran singularidad del sistema fiscal brasileño es que su descentralización no se basa en una política pública y económica formulada y ejecutada bajo el mando del gobierno federal. Por el contrario, las autoridades políticas y económicas federales no pueden establecer ni modificar a su arbitrio la mayor parte de las relaciones intergubernamentales.

En Brasil, la gran opción política por la descentralización fue realizada por los constituyentes que elaboraron y aprobaron la Constitución de la República vigente desde octubre de 1988. Ese fue el marco básico del proceso de redemocratización después de veinte años de régimen militar dictatorial. En la Asamblea Constituyente predominó la idea de que el debilitamiento fiscal y financiero del gobierno central y el concomitante fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales —especialmente en las regiones menos desarrolladas— constituirían una especie de brazo financiero del movimiento político mayor.

El pacto federativo es un principio que siempre se ha invocado pero que de hecho nunca se formalizó como tal. Se basa en el detallado texto de la Constitución sobre el sistema tributario, en el que se asignan competencias tributarias exclusivas a cada una de las tres esferas de gobierno, con la singularidad de atribuir importantes impuestos indirectos a los gobiernos subnacionales (a los estatales el impuesto sobre la circulación de mercaderías, y a los municipales otro sobre servicios en general). El texto constitucional detalla una serie de normas básicas para el cobro de los tributos subnacionales, de modo de asegurar una gran autonomía a los entes respectivos. Lo mismo hace sobre el reparto constitucional de los impuestos, especificando incluso los porcentajes aplicables, las limitaciones a su utilización y, en algunos casos, detallados criterios de prorrateo.

En cuanto a las competencias en materia de responsabilidades y gastos, la situación no es muy diferente. Aunque la Constitución también indica alguna división de atribuciones entre los gobiernos, en la práctica se observa una superposición de tareas, que se debe sobre todo a las profundas diferencias regionales, no solo con respecto a las condiciones económicas y sociales sino también a la capacidad ejecutiva de las administraciones públicas estatales y municipales. De todos modos, es importante destacar que la mayor parte

de los gastos públicos subnacionales no corresponde a tareas delegadas por las esferas superiores del gobierno. Las esferas inferiores de gobierno asumen dichos gastos, inclusive sin un acto que les asigne formalmente la responsabilidad de su ejecución, para atender intereses y necesidades de la comunidad local. Pese a la falta de un mecanismo institucional de asignación explícito y obligatorio, como el relativo a los ingresos tributarios, el gasto público se descentralizó cada vez más a partir de la reforma de 1988.

En virtud de la Constitución nacional, los estados y municipios gozan de amplia autonomía para cobrar sus impuestos y recaudar los demás ingresos, realizar gastos, e inclusive para contratar funcionarios, definir sus salarios y contraer deudas. Los presupuestos y las correspondientes rendiciones de cuentas se someten a los poderes legislativos propios y no dependen de autorizaciones o evaluaciones, *ex ante o ex post*, del gobierno federal. Las llamadas transferencias voluntarias y los eventuales préstamos contraídos con órganos federales constituyen la excepción y, por lo tanto, tienen poco peso en el sistema fiscal actual. Los gobiernos subnacionales también tienen un razonable margen de maniobra respecto de las transferencias federales de mayor cuantía, relacionadas con programas de enseñanza fundamental⁴ y de salud pública, que funcionan como las llamadas subvenciones para fines generales.

Con estas observaciones iniciales se procura abordar los elementos institucionales que condicionan el sistema fiscal brasileño, como en el caso de la evaluación de las relaciones intergubernamentales. La descentralización no es el resultado de una opción de políticas públicas del gobierno ni una mera estrategia fiscal de la política económica. Tiene un rango mayor, íntimamente ligado a la estructura permanente que siempre se dio a la federación brasileña en su Constitución. Así, la forma federativa de organización del Estado se adoptó desde la primera Constitución republicana, a fines del siglo XIX.

⁴ En Brasil, la enseñanza está organizada desde 1996 en dos niveles: i) la educación básica, que abarca la educación infantil (0-6 años), la enseñanza fundamental de carácter obligatorio (7-14 años) y la enseñanza media (15-17 años), y ii) la educación superior.

III

Retrato de las relaciones entre las diversas esferas de gobierno

Entre los países federativos, Brasil presenta uno de los niveles más avanzados de descentralización fiscal, cualquiera sea la medida que se utilice. Curiosamente, los brasileños no lo perciben de ese modo, especialmente en el universo político, donde se oyen cada vez más protestas por la centralización del sistema fiscal.⁵ Esta percepción puede reflejar cambios en la tendencia de la distribución federativa de los ingresos tributarios, definida por la Asamblea Constituyente de 1988 pero todavía poco divulgada y debatida en el país.⁶

La división de los principales flujos y acervos fiscales entre las distintas esferas de gobierno —central, estadual y municipal— pone de manifiesto la considerable importancia relativa de los gobiernos subnacionales.

Los estados y municipios recaudan directamente el 31% de la elevada carga tributaria global, estimada

en el 35,5% del producto interno bruto (PIB) en 2003 (cuadro 1). Después de las transferencias constitucionales, esa proporción relativa aumenta al 41%. Según las cuentas nacionales, esta cifra es casi igual a la que corresponde a los gobiernos subnacionales del total del gasto fiscal (41,1% del PIB en 2002). En el caso de la distribución del gasto, el resultado agregado oculta profundas diferencias por categoría: el gobierno federal adjudica alrededor del 80% o más de los gastos a beneficios sociales (14,7% del PIB) e intereses de la deuda (cerca del 10% del PIB en 2003), mientras que la proporción estadual y municipal llega al 70% de la nómina salarial de los funcionarios en actividad (10,1% del PIB) y al 82% de la formación bruta de capital fijo (2,2% del PIB).

Según la metodología oficial de análisis de la deuda neta del sector público y sus necesidades de

CUADRO 1

Brasil: Aspectos generales de la federación brasileña, según sus tres esferas de gobierno^a

Esferas de gobierno	Unidades	Recursos tributarios ^b		Personal activo (%)	Gastos públicos (cuentas nacionales) ^b			Necesidad financiamiento y deuda neta			
		Recaudación propia (%)	Ingresos disponibles (%)		Beneficios sociales (%)	Formación de capital fijo (%)	Total (incluye interés) (%)	Superávit primario (%)	Intereses (competencia) (%)	Deuda neta (%)	
Central	Unión	1	68,8	59,0	30,0	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
	Total	5 586	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	En % del PIB		35,5	35,5	10,12	14,67	2,20	41,08	-4,3	9,5	58,2
	Año		2003	2003	2002	2002	2002	2002	2003	2003	2003

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Banco Central de Brasil y el Ministerio de Hacienda.

^a Organización política: esfera estadual (26 estados más el Distrito Federal); esfera local (5.560 municipios instalados y que reciben transferencias federales, 26 capitales, 5.532 del interior), y el Distrito Federal.

^b Los recursos tributarios y los gastos públicos incluyen seguridad social (con fondos extrapresupuestarios, como el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio – FGTS) y excluyen actividades empresariales.

^c Necesidad de financiamiento y deuda neta: medidas por encima de la línea (metodología del FMI). Incluye al Banco Central en la Unión y a empresas estatales en cada esfera de gobierno (al contrario de otras partidas).

⁵ Este también era el principal discurso en la campaña electoral del actual Presidente, quien destacaba la promesa de revisar el pacto federativo —para aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales— como la gran diferencia de su proyecto de reforma tributaria.

⁶ Estas alteraciones quedan más claras en el bienio 2003-2004: la

evidencia estadística indica una creciente participación federal en la distribución de la recaudación directa y de los ingresos disponibles. Los datos correspondientes a 2004 citados en este trabajo fueron tomados de los presupuestos, previstos meses antes de que comenzara el ejercicio financiero, por lo que naturalmente los resultados pueden variar mucho.

financiamiento (que al contrario de los datos anteriores incluye a las empresas estatales), poco más de un cuarto del superávit primario (4,3% del PIB en 2003), el 30% de los gastos incluidos los intereses y casi el 40% de la deuda neta del sector público (58,2% del PIB en diciembre de 2003) correspondieron a los gobiernos subnacionales.

La contabilidad nacional permite elaborar un panorama completo y actualizado de los flujos intergubernamentales en las cuentas de la administración pública. Los últimos datos divulgados por el IBGE se refieren al ejercicio financiero de 2002. Abarcan la distribución constitucional de ingresos y las demás transferencias que se asignan de ese mismo modo en los balances de la administración pública. Incluyen tanto las transferencias regulares como las vinculadas al Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF) y al Sistema Único de Salud (SUS), y también las obligaciones federales de apoyo al gobierno del Distrito Federal y a los antiguos territorios

emancipados (hoy los estados de Amapá y Roraima). Incluyen además las transferencias llamadas voluntarias, decididas solo para fines especiales pero siempre inscritas en el presupuesto del gobierno transferidor.⁷

El flujo total de recursos entre las tres esferas de gobierno es considerable y en 2002 movilizó un 7,8% del PIB (cuadro 2). Esto equivale a poco más de una quinta parte de los ingresos tributarios nacionales y, computadas otras entradas, a casi el 18% de los ingresos corrientes de los gobiernos. Con respecto al gasto fiscal, ese flujo corresponde al 16%. Por regla general, el sentido de las transferencias es desde las esferas superiores hacia las inferiores. El saldo del balance entre lo concedido y lo recibido es positivo, inclusive en el caso de los estados: 1,1% del PIB, equivalente al 10% de su presupuesto propio.⁸

Por el lado de los gobiernos transferidores, se verifica una concentración del 70% de los flujos en la Unión, que traspasó una suma igual al 5,5% del PIB en 2002 y consumió la quinta parte de su gasto fiscal

CUADRO 2

Brasil: Estructura de las relaciones financieras intergubernamentales, 2002^a

Flujos intergubernamentales ^b	Cantidad			En % de los gastos		En % de los ingresos		
	Miles de millones de reales	% del PIB	% del total	Brutos (%)	Propios (%)	Brutos (%)	Propios (%)	Tributarios (%)
<i>Gastos^c</i>	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
<i>Ingresos^d</i>	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
<i>Balance</i>	(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	14 242	1,06	13,6	8,3	10,1	7,9	10,7	12,0
Municipios	59 225	4,40	56,4	64,0	64,4	63,8	199,2	291,3

Fuente: Elaboración propia con datos del IBGE (2003, cuadro 39).

^a Las transferencias no solo incluyen las correspondientes a la repartición constitucional de tributos, sino también otras transferencias regulares (del FUNDEF y del SUS) y transferencias voluntarias.

^b Los flujos intergubernamentales corresponden a la diferencia entre gastos e ingresos brutos o propios.

^c Los gastos incluyen consumo intermedio, remuneración de los empleados, subsidios, beneficios sociales, intereses y formación bruta de capital fijo.

^d Los ingresos incluyen los tributarios, rentas de la propiedad e ingresos diversos.

⁷ Los balances anuales de las unidades de las tres esferas de gobierno (citados a lo largo de este trabajo) son elaborados por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) y consolidados bajo el título *Finanças do Brasil*. Están disponibles en el sitio de dicha secretaría en Internet: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.

⁸ Excepcionalmente, con la creación del FUNDEF aumentaron las transferencias horizontales, inclusive con redistribución de recursos entre gobiernos estatales y municipales, como se describe a continuación.

global, equivalente al 22% de sus ingresos tributarios o al 17% de todo lo que recauda. Aunque los estados contribuyen con el 30% restante de las transferencias, éstas también pesan dentro de su presupuesto, ya que representan alrededor de un quinto de sus gastos, o un cuarto si se contabiliza únicamente la recaudación tributaria directa.

Por el lado de los gobiernos receptores, se observa que en 2002 los municipios resultaron más beneficiados que los estados (4,4% contra 3,3% del PIB): las transferencias recibidas triplicaron su recaudación directa por concepto de tributos y duplicaron sus ingresos propios, de modo que el 65% de los gastos municipales se financió con el dinero transferido. Los estados, por otra parte, recibieron transferencias equivalentes a un tercio de sus ingresos propios, que cubrieron la cuarta parte de sus gastos.

Cabe señalar que este diagnóstico acerca del conjunto de los gobiernos subnacionales varía significativamente entre las distintas unidades de gobierno, sobre todo por las profundas desigualdades económicas y fiscales. El grado en que cada unidad depende de las transferencias —en particular de los fondos de participación en los ingresos por concepto de impuestos federales— se relaciona directamente con su nivel de desarrollo. Por consiguiente, cuando la evolución de los ingresos propios y los transferidos es muy diferente, las características de las finanzas subnacionales también son muy distintas.

Tras este diagnóstico más global de las relaciones financieras intergubernamentales concentraremos el análisis en el sistema impositivo, puesto que la distribución constitucional de ingresos (6,3% del PIB en 2002) determina el 80% de la transferencia total entre gobiernos.

A pesar de que no se realizó una reforma más profunda de las competencias en materia de impuestos, la carga tributaria global aumentó en forma considerable y continua después de la grave crisis externa que sufrió el país a fines del decenio de 1990. Para hacerle frente se adoptó un austero programa de estabilidad fiscal, cimentado en un fuerte incremento de los tributos federales. Entre 1998 y 2003 la carga tributaria global aumentó de 29,6% a 35,5% del PIB.

Ese aumento coincidió con una nueva centralización de la recaudación directa, aunque parcialmente atenuada por las transferencias intergubernamentales. Antes de la radical descentralización que consagró la Constitución de 1988, la Unión recaudaba directamente el 70% de los tributos nacionales (22,4% del PIB). En 1991 esa proporción disminuyó al 63% y después de

la creación del real, la implantación y/o alza de contribuciones sociales permitieron que aumentara al 69% en el bienio 2002-2003.

Las tendencias también cambiaron ligeramente en los ingresos tributarios disponibles, que incluyen la recaudación propia más (o menos) lo correspondiente al reparto constitucional de impuestos entre las esferas de gobierno.

Desde una perspectiva histórica, los estados han perdido mucha importancia relativa. En 1960 recibían el 34% de los ingresos tributarios nacionales, pero al ser los más afectados por la centralización del gobierno militar, esa proporción se redujo al 22% en 1980 (cuadro 3). Ocho años después, cuando se aprobó la última gran reforma constitucional, la apertura política condujo a la recuperación de cinco puntos porcentuales. La posición estadual relativa llegó inclusive a elevarse al 29% en 1991, pero a partir de ese momento disminuyó en forma constante, al punto de estimarse que en 2003 la esfera estadual percibió apenas una cuarta parte de los ingresos tributarios nacionales, proporción inferior a la registrada en 1988. Cabe señalar que la pérdida se refiere solo a su porcentaje en la repartición de la masa tributaria, dado que en términos absolutos el volumen de los ingresos estaduales disponibles aumentó con respecto al PIB (así como toda la carga tributaria). También se debe destacar que la guerra fiscal en torno al impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) es uno de los factores por los que el desempeño de ese impuesto fue inferior al de la expansión de los tributos federales indirectos.

Los municipios, por el contrario, fueron los mayores beneficiados con la reforma tributaria y aumentaron la proporción de tributos nacionales recibidos del 11% al 17% en los diez primeros años de vigencia del nuevo sistema (a tal punto que algunas personas se preguntaron 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 1990, el avance federal trajo aparejada una pérdida marginal para los municipios, a los que al finalizar el año 2003 correspondía el 16% de los tributos nacionales (cuadro 4).

La situación de los gobiernos locales no empeoró en los últimos años únicamente porque estos obtuvieron una porción cada vez mayor de los ingresos tributarios estaduales, en virtud de la redistribución

⁹ Este fue el tema principal que Afonso y de Mello (2002) debieron abordar en una conferencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre experiencias federativas comparadas.

CUADRO 3

Brasil: Evolución de los ingresos tributarios por esfera de gobierno, algunos años entre 1960 y 2004^a

	Carga tributaria (% del PIB)				Composición (% del total)			
	Federal	Estadual	Local	Total	Federal	Estadual	Local	Total
<i>Recaudación directa</i>								
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	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,79	5,94	0,65	22,40	70,5	26,5	2,9	100,0
2002 ^b	24,39	9,47	1,68	35,54	68,6	26,7	4,7	100,0
2003 ^b	24,42	9,45	1,63	35,49	68,8	26,6	4,6	100,0
2004 ^c	24,99	9,46	1,74	36,18	69,1	26,1	4,8	100,0
<i>Ingresos disponibles</i>								
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2002 ^b	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003 ^b	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004 ^c	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Fundación Getulio Vargas (FGV)/IBGE, las cuentas nacionales, la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), la Secretaría Federal de Impuestos Internos, el IBGE, el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, la Caja Económica Federal, el Conselho Nacional de Política Fazendária y *Finanças do Brasil* (STN, varios años).

^a La metodología utilizada es la de las cuentas nacionales, que incluye impuestos, tasas y contribuciones —como la contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF) y el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS)—, así como deuda activa e intereses.

La recaudación directa corresponde a las competencias tributarias propias. Los ingresos disponibles corresponden a la recaudación, más (o menos) lo correspondiente a la repartición constitucional de tributos.

^b Estimaciones preliminares.

^c Presupuesto de la Unión.

establecida por el FUNDEF. Es preciso considerar también las transferencias cada vez mayores del SUS, que por no tener carácter estructural no se contabilizan en el cuadro 4. No obstante, se observan discrepancias según la categoría de los municipios, que resultan de las grandes diferencias en el modelo de financiamiento. Se destaca, por ejemplo, la reciente disminución del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), que afecta sobremanera a los de menor tamaño y los de zonas más pobres del interior.¹⁰ En 2003, el FPM se redujo un 16% en comparación con el año anterior, quedando por debajo de los 20.000 millones de reales —la menor cantidad transferida en un año desde 1995.¹¹

¹⁰ Agrupados los balances locales de 2002 en franjas según el número de habitantes, se verifica que el FPM explica casi el 60% de los ingresos tributarios disponibles o la mitad de los ingresos corrientes de los municipios con menos de 5.000 habitantes. A medida que crece la población, disminuye esa dependencia, pero de cualquier forma, incluso en las ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes, el FPM por sí solo representa la cuarta parte de los ingresos tributarios disponibles y la quinta parte de los ingresos corrientes.

¹¹ La retracción del FPM provocó una grave coyuntura financiera en los pequeños municipios del interior. Más de 2.000 de ellos no pagaron el decimotercer salario a sus funcionarios en diciembre de

La Unión, que había sufrido los graves efectos iniciales de la implantación del actual sistema tributario —su parte de los tributos nacionales se redujo del 62% en 1988 a menos del 55% en 1991, su peor año—, se recuperó bastante en 1994 (59%), el año de la creación del real. Posteriormente comenzó a retroceder, hasta llegar al 56% en 1998. A partir de ese momento, dos movimientos del mismo origen aumentaron la carga tributaria nacional y también la proporción relativa correspondiente a la Unión, que en 2003 llegó al 59%, solo tres puntos por debajo de la registrada en 1988, antes de la última enmienda importante de la Constitución. Del mismo modo, se mitigó el ímpetu descentralizador a la hora de repartir los tributos (cuadro 5); no olvidemos que el marcado aumento de la masa tributaria benefició mucho a los gobiernos subnacionales.

2003. Tal movimiento aceleró el deterioro de las finanzas locales, ya observado en los balances del año anterior. El 44% de los municipios (2.423) llegó al final de 2002 con déficit fiscal, según el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM, 2003), siendo más alta la proporción entre las ciudades del Norte y el Nordeste.

CUADRO 4

**Brasil: Distribución anual de los ingresos tributarios disponibles,
por esferas de gobierno, 1988-2004^a**

Años	En % del PIB				En % del total			
	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Local	Municipal	Total
1988	13,96	6,03	2,42	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
1989	14,73	6,03	3,36	24,13	61,1	25,0	13,9	100,0
1990	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 ^b	20,56	9,06	5,92	35,54	57,9	25,5	16,7	100,0
2003 ^b	20,94	8,83	5,73	35,49	59,0	24,9	16,1	100,0
2004 ^c	21,42	8,90	5,87	36,18	59,2	24,6	16,2	100,0
Variación 2003/1998								
en % del 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								
en % del PIB	7,46	2,87	3,45	13,78	54,1	20,8	25,0	100,0
Variación relativa	53,5%	47,7%	142,5%	61,5%				

Fuente: Las mismas del cuadro 3.

^a La metodología utilizada es la de las cuentas nacionales, que incluye impuestos, tasas y contribuciones (entre ellas las provenientes de la CPMF y el FGTS), así como deuda activa e intereses. Los ingresos disponibles corresponden a la recaudación, más (o menos) lo correspondiente a la repartición constitucional de tributos.

^b Estimaciones preliminares.

^c Presupuesto de la Unión.

CUADRO 5

**Brasil: Aumento y división de la carga tributaria global en el
período posterior a la asamblea constituyente, 1988-2004^a**

Período		Aumento de la carga		¿De qué parte del aumento de la carga se apropió cada esfera de gobierno?					
		En % del PIB	Por fase (% total)	En % del PIB			En %		
				Unión	Estados	Municipios	Unión	Estados	Municipios
Posterior a Asamblea Constituyente	1988-2003	13,09	100	6,98	2,80	3,31	53	21	25
Previo al real	1988-1993	3,38	26	0,95	0,78	1,65	28	23	49
Posterior inmediato al real	1993-1998	3,86	29	1,76	1,08	1,02	46	28	26
Posterior a la crisis cambiaria	1998-2003	5,85	45	4,27	0,94	0,64	73	16	11
Gob.de Pres. da Silva (dos años)	2004-2002	0,65	100	0,85	-0,16	-0,05	132	-24	-8
Posterior a Asamblea Constituyente	1988-2004	13,78	100	7,46	2,87	3,45	54	21	25

Fuente: La misma del cuadro 3.

^a La metodología utilizada es la de las cuentas nacionales, que incluye impuestos, tasas y contribuciones (entre ellas las provenientes de la CPMF y el FGTS), así como deuda activa e intereses. Los ingresos disponibles corresponden a la recaudación, más (o menos) lo correspondiente a la repartición constitucional de los tributos. Para 2002-2003 se utilizaron estimaciones preliminares, y para 2004 proyecciones presupuestarias.

La política tributaria del gobierno federal actual privilegia, en un grado sin precedentes, el cobro de contribuciones sociales que no se comparten con otras esferas de gobierno. Esto ocurre en detrimento de la importancia relativa y absoluta —en valores constantes— de la recaudación del impuesto a la renta y, sobre todo, de los impuestos sobre productos industrializados (IPI), repartidos mediante los fondos de participación.

Al comparar la recaudación del impuesto a la renta y del impuesto sobre productos industrializados, que constituyen la base del FPE y el FPM, con la recaudación correspondiente a las cuatro mayores contribuciones sociales —Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS), Programa de Integración Social (PIS), Contribución social sobre el lucro neto (CSLL) y Contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF)—, se verifica que las sumas agregadas eran prácticamente equivalentes en 1994 y 2002. En esos ocho años se registró una diferencia de apenas cinco puntos porcentuales, que se debió a que los ingresos por concepto de contribuciones crecieron más que los procedentes de los impuestos. No obstan-

te, hubo una rápida modificación en 2003 y la recaudación de las contribuciones citadas superó a la de los impuestos por 13 puntos porcentuales. En el presupuesto de 2004 se prevé que la diferencia pasará a ser del 27%, cifra que supone un incremento de 25% en solo dos años.¹²

Mientras que inicialmente la descentralización condujo a que se municipalizaran los recursos públicos, el reciente avance del gobierno federal en la participación de los ingresos tributarios nacionales (con la salvedad de que también aumentó la carga tributaria global) supone una pérdida de importancia relativa de los gobiernos estatales y refleja la tendencia a centralizar la recaudación directa y, en menor grado, los ingresos disponibles a partir del bienio 2003-2004.¹³ Por consiguiente, si se estima que la federación está pasando por una crisis, ésta sería una crisis estructural en el nivel intermedio de gobierno (y en esta época de menores transferencias desde los fondos de participación, una crisis coyuntural de los gobiernos, sobre todo en el caso de las pequeñas municipalidades, que dependen en gran medida de esas transferencias).

IV

La nueva cultura fiscal

La mayor o menor descentralización del sistema fiscal no impidió que la reforma estructural de las finanzas públicas brasileñas mostrara avances notables en los últimos años. La estabilidad monetaria se alcanzó con el Plan Real de 1994 y se consolidó a pesar de la federación descentralizada. Lo mismo ocurrió con la estabilidad fiscal, que se obtuvo mediante una nueva política económica aplicada a fines de la década de 1990, basada en un régimen de metas inflacionarias, cambio fluctuante y responsabilidad fiscal.

La existencia de un sistema de relaciones intergubernamentales que moviliza un flujo considerable de recursos con miras a la descentralización vertical y horizontal del sistema tributario no impidió que

se formulara e instrumentara la referida política económica, inclusive con respecto a las exigencias de fiel

¹² La recaudación conjunta del impuesto a la renta y el impuesto sobre productos industrializados aumentó en cerca de 42.000 millones de reales entre 1994 y 2002, en comparación con el aumento de alrededor de 46.000 millones de reales experimentado por las principales contribuciones sociales (COFINS, PIS, CSLL y CPMF). Esto supone que la base de los fondos de participación disminuyó en términos relativos. No obstante, el escenario ha cambiado mucho entre

2002 y 2004. Según el presupuesto del propio gobierno federal, la recaudación de los dos impuestos mencionados disminuirá casi 10.000 millones de reales (-0,75% del PIB), mientras que las contribuciones aumentarán alrededor de 18.000 millones de reales (+0,86% del PIB). De ese modo, la razón entre los dos agregados subirá del 97% en 1994 y 102% en 2002 a 113% en 2003 y 127% en 2004. Esta es la principal prueba del debilitamiento relativo de la base de los fondos de participación.

¹³ A fines de diciembre de 2003 se aprobó una enmienda constitucional que promovería una supuesta reforma del sistema tributario, sobre la base del proyecto enviado por el nuevo gobierno a fines de abril. Las modificaciones propuestas están lejos de reformular el sistema. La enmienda aborda básicamente las necesidades más apremiantes de resguardar el ajuste fiscal, mediante la prórroga hasta 2007 del cobro de la contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF) y del mecanismo de desvinculación presupuestaria de la Unión (la llamada DRU), que representa el 20% de las contribuciones de libre aplicación. La reforma no afectó a competencia tributaria alguna y cambió muy poco las relaciones intergubernamentales. Introdujo la repartición de un cuarto de la contribución económica sobre los combustibles para financiar inversiones en transporte (Contribución de intervención en el dominio económico-CIDE).

cumplimiento de las metas fiscales, aumento de los superávit primarios también por los gobiernos subnacionales y restricción de las respectivas deudas netas. Tampoco comprometió los cambios de estrategia en materia de política tributaria —entre ellos el mencionado aumento de la carga global—, ni las políticas de gastos, ya fueran de mayor austeridad en la nómina salarial, la previsión de los funcionarios y las inversiones, o para mejorar y descentralizar las políticas sociales. Estas últimas incluyen las políticas de carácter universal (enseñanza y salud) y los nuevos programas de asistencia específicos, para cuya aplicación fueron fundamentales las sociedades entre distintas esferas de gobierno.

Detrás de ese viraje fiscal, económico y social hay un proceso de reestructuración del Estado, que culminó con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal —aplicada a las tres esferas de gobierno— a mediados del año 2000. Más que iniciar las modificaciones, la ley consolidó los cambios ya existentes. *Made in Brazil* es una pieza legal que casi no tiene parangón en otros países. Mucho más importante que la ley en sí fue el cambio de mentalidad que esta posibilidad para crear mayor conciencia sobre la necesidad de equilibrio macroeconómico, respecto a la cual ahora hay prácticamente un consenso nacional.

Generar superávit primario y mantener la deuda pública bajo control son los aspectos más importantes de la política fiscal de un país obligado a aplicar un vigoroso y rápido ajuste fiscal para atender los compromisos de deuda y sanear una sucesión de crisis externas. Estas ocurrieron a lo largo de la segunda mitad del decenio de 1990 y, más recientemente, en el segundo semestre de 2003, debido a las expectativas en torno a las elecciones presidenciales.

En resumen, hasta mediados de la década de 1990, el país atravesó un proceso de endeudamiento estadual y municipal descontrolado, a veces inducido por la propia política económica y en algunos casos sin un registro adecuado de las deudas. Después de la creación del real, el gobierno federal inició un nuevo y definitivo proceso de renegociación y asunción de todas las deudas por el Tesoro Nacional, inclusive las bancarias y las mobiliarias. A cambio de esto, entre otras cosas, se firmó un programa de ajuste fiscal con cada estado y cada municipio, que incluía metas de desempeño y la prohibición de nuevas captaciones hasta que la deuda se redujera a un límite máximo nacional. También se establecía el pago por los acreedores de una cuota mensual del servicio de la deuda como proporción fija de los ingresos corrientes y, la

condición principal, que ofrecieran garantías firmes (bloqueo y retención automática de transferencias constitucionales e ingresos propios).

Un día después de finalizada la serie de programas de refinanciamiento de deudas se publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía el otorgamiento de nuevos créditos por la Unión y la realización de nuevos acuerdos sobre lo que ya se había renegociado (con la única excepción de avales en préstamos externos, siempre que hubiera garantía suficiente y adecuada). Para algunos, este dispositivo bastaría para asegurar el éxito de la ley. De hecho, cortado el cordón umbilical entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, fue posible combinar autonomía y responsabilidad por primera vez en la historia de la federación brasileña. Cabe señalar que no es fácil modificar esta ley, que es una ley complementaria, porque para hacerlo se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

A partir de 2000 se observó un flujo corriente y considerable de pagos de la deuda renegociada. Fueron muy pocos los casos en que algún gobierno estadual o municipal dejó de pagar la cuota mensual de la deuda. De cualquier forma, esto resultó en el bloqueo de los recursos propios por el Tesoro. Debido a que el acceso de los gobiernos subnacionales más grandes al mercado de crédito fue prácticamente anulado y se regularizaron los pagos del servicio de la deuda renegociada, los estados comenzaron a generar superávit primarios sólidos y cada vez mayores.

Después de la grave crisis externa a fines de la década de 1990, el país suscribió una serie de acuerdos con el FMI. La meta de la generación de superávit primario comenzó siendo el 3,1% del PIB en 1999 y llegó al 3,75% del PIB a comienzos de 2002. Después de la crisis de confianza originada por la campaña presidencial, ese porcentaje se aumentó al 3,8% y luego al 4,25% del PIB, meta que el nuevo gobierno federal extendió hasta 2006. El país logró cumplir periódica y sistemáticamente con esos requisitos, pero la evolución fue distinta en el caso de la deuda neta, ya sea debido a la continuidad del proceso de reconocimiento de pasivos (los llamados “esqueletos”), como por los efectos del aumento de la tasa de interés real y de la devaluación cambiaria. Basta decir que la primera meta relativa a la deuda neta era su reducción del 53% del PIB —después de la espectacular devaluación cambiaria— al 46,5% al final de 2001.

En el ajuste de las necesidades de financiamiento, según la metodología definida con el FMI, 1998 fue el último año en que los gobiernos subnacionales

registraron déficit primarios, a pesar de que el PIB se redujo un 0,2% debido a los malos resultados estaduales. Al año siguiente se registró esa misma proporción, pero de superávit primario, que siguió aumentando en los ejercicios posteriores hasta alcanzar el 0,9% del PIB en 2003 (excepcionalmente, en el período enero-noviembre). El resultado superó la meta fijada: a fines de 2003 la deuda neta era de 913.000 millones de reales, por debajo del límite de 955.000 millones convenido con el FMI.

Cabe destacar, por otra parte, el drástico aumento en 2003 de las tasas de interés de la deuda pública (9,5% del PIB), que consumió todo el aumento del superávit primario y dio pie al mayor déficit nominal de

esta década (5,2% del PIB), con graves perjuicios para el Tesoro Nacional (cuadro 6).

El componente estadual y municipal de la deuda neta (cuadro 7) presenta una evolución menos favorable en torno al cambio de década, no por la generación de déficit o la antigua colocación de papeles con márgenes excesivos, sino por el reconocimiento de deudas antiguas que no se contabilizaban debidamente y, sobre todo, porque el elemento que indexaba los contratos de refinanciamiento con el Tesoro —el índice general de precios-disponibilidades internas (IGP-DI) calculado por la Fundación Getulio Vargas— estuvo muy por encima de los índices de precios al consumidor, sobre todo por ser más sensible a la devaluación cambiaria.

CUADRO 6

Brasil: Necesidad de financiamiento del sector público^a
(En porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Necesidad nominal de financiamiento</i>	7,46	5,78	3,61	3,58	4,59	5,16
Gobierno central	4,93	2,7	2,27	2,11	0,75	4,06
Estados	1,8	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
<i>Intereses nominales</i>	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
<i>Resultado primario</i>	-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

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (Series temporales).

^a Las cifras positivas indican déficit; y las negativas: superávit.

CUADRO 7

Brasil: Deuda neta del sector público, 1998-2003^a
(En porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Total</i>	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	13,94	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

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Brasil (Series temporales).

^a Comprende deuda interna y externa.

De ese modo, la deuda neta de los gobiernos subnacionales aumentó del 14,1% al 18,3% del PIB entre 1998 y 2001, después de concluido el proceso de refinanciamiento con el Tesoro. En 2003, esa proporción llegó al 19,3% del PIB, pero el aumento no se debió a déficit primarios sino a la fórmula de corrección de las operaciones renegociadas con el Tesoro (cuadro 7), para las que se utiliza un índice demasiado inflado —el IGP— en épocas de devaluación cambiaria. Esto no afecta la cantidad pagada por los gobiernos subnacionales, que se calcula como proporción de los ingresos, y puede conllevar el aumento de la cifra que ha de refinanciarse al final del período contratado originalmente.

Resulta curioso observar las diferencias de comportamiento entre los estados, mucho más endeudados y además obligados a lograr mayores superávits primarios, y los municipios. Aunque el presupuesto de los primeros no alcanza a duplicar el de los segundos, el superávit primario exigido a los estados (0,9% del PIB hasta noviembre de 2003) es casi siete veces mayor que el que generan los municipios (0,1% del PIB). La misma proporción se observa en el caso de la deuda: 17,4% del PIB en el ámbito estadual en comparación con solo 2,4% del PIB en la esfera municipal.

La concentración de la deuda estadual y municipal en el gobierno federal (casi 95% del total) es otra característica muy marcada: a fines de 2003, el total de deudas renegociadas por el Tesoro Nacional llegaba al 16,5% del PIB (263.500 millones de reales), el 91% de los cuales correspondía a los gobiernos estaduales.

Una vez más, cabe señalar que las diferencias entre las unidades de gobierno son evidentes, pues

algunas están mucho más endeudadas que otras (más de la mitad de los municipios brasileños, por ejemplo, ni siquiera contrajeron deuda bancaria). Por consiguiente, la mejora de los resultados fiscales es un hecho generalizado, cualquiera sea el tamaño que tengan o la región a que pertenezcan las unidades federadas.

En resumen, la descentralización no impidió que se formulara y aplicara una política de profunda austeridad fiscal.¹⁴ Las cuantiosas transferencias intergubernamentales, que constituyen tanto la base de cálculo para la cuota del servicio de la deuda como la garantía para la retención y transferencia de valores netos, contribuyeron directa y decisivamente a que los gobiernos subnacionales participaran en el programa fiscal nacional. Las transferencias permiten ampliar el monto de las cuotas que han de pagarse y aseguran el cumplimiento del pago de las deudas subnacionales renegociadas con el Tesoro, las que a su vez representan casi la totalidad de lo adeudado por estados y municipios.

Pese a su pérdida creciente y significativa de participación en el reparto de los ingresos tributarios nacionales, los estados generaron en 2003 un superávit primario equivalente al 9% de sus ingresos tributarios disponibles, poco menor que el 12% alcanzado por el gobierno federal, que dispone de una base más amplia y diversificada de ingresos. En el caso de los municipios, el superávit correspondió sólo al 2% de esos ingresos. Los estados están haciendo un gran sacrificio para pagar —y caro— los pecados cometidos en gestiones anteriores caracterizadas por el desequilibrio presupuestario y financiero.¹⁵

V

Políticas sociales dinámicas y asociaciones entre esferas de gobierno

Las relaciones intergubernamentales que más se desarrollaron en Brasil desde mediados de la década de 1990 fueron las relacionadas con el ámbito del financiamiento y de la asociación con miras a la provisión de servicios, en el marco del esfuerzo mayor marcado por la adopción de políticas sociales dinámicas y creativas. Los dos casos más emblemáticos fueron la reforma del financiamiento de la enseñanza fundamental pública, primero, y luego la del sistema de

salud, que significaron la creación de obligaciones de asignar a estas áreas ciertos porcentajes de recursos, la modificación de los criterios de prorrateo de las

¹⁴ Araújo (2003, pp.74-75) estableció que el ajuste fiscal de los gobiernos estaduales a fines de la década de 1990 se basó en gran parte en recortes de gastos.

¹⁵ A la misma conclusión llegan autores como Guardia y Sonder (2004).

principales transferencias de ingresos tributarios y el incremento de los aportes realizados por el gobierno federal para inducir a una mayor y más efectiva participación de los estados y municipios.

Es preciso destacar que tales relaciones no siempre tienen carácter financiero, ya que no implican necesariamente movimientos de recursos entre gobiernos. Es lo que sucede con los nuevos programas de protección y asistencia social. Generalmente, su financiamiento es federal (a veces complementado o con programas paralelos en algunos estados y municipios), pero los gobiernos subnacionales desempeñan un papel importante en la implementación de los servicios o en su seguimiento y evaluación (por ejemplo, hacen el catastro de la población beneficiada y verifican el cumplimiento de las obligaciones por las familias).

1. Enseñanza fundamental: redistribución de los recursos estatales

El cambio más importante en las relaciones financieras intergubernamentales fue el establecimiento de la obligación constitucional de destinar recursos a la mantención y desarrollo de la enseñanza. En septiembre de 1996 una enmienda constitucional creó el FUNDEF, con el propósito de modificar el sistema de financiamiento de la enseñanza fundamental.¹⁶

En la práctica, una disposición transitoria (por 10 años) estableció que cada unidad federada debía destinar al FUNDEF el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estatales y municipales que la Constitución obliga a dedicar a la educación. Se trata de una especie de reserva (una asignación específica de la asignación mayor), resultado del 15% de las transferencias federales de los fondos de participación¹⁷ correspondientes a cada estado, al que se suma el 15% de la recaudación propia del impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) en el estado respectivo, para luego asignarse al FUNDEF de cada estado (de hecho no existe un solo FUNDEF, sino 27). Mientras que el 85% de los fondos de participación se distribuye entre los gobiernos subnacionales de acuerdo con los criterios de prorrateo normales, y el 85% del ICMS se reparte entre el estado (tres cuartas partes) y sus municipios (la cuarta parte restante, según una fórmula predefinida), los recursos reunidos por el FUNDEF de

cada estado se reparten entre el gobierno estadual y los gobiernos municipales, según el número de alumnos matriculados en las escuelas de enseñanza fundamental mantenidas por cada unidad federada.

Además de redistribuir recursos entre los gobiernos subnacionales, la Unión se comprometió a entregar un complemento a aquellos fondos estatales que no alcanzaran un nivel mínimo de aplicación anual por alumno. El objetivo de este subsidio federal era facilitar la aprobación y adhesión de los gobiernos subnacionales a la propuesta, pero posteriormente se volvió irrelevante para el funcionamiento del FUNDEF. Desde el inicio de su aplicación en 1998, la base del subsidio fue fijada por debajo del promedio nacional y luego fue ajustada por debajo del crecimiento nominal de los ingresos tributarios que alimentan a dicho Fondo; de este modo se redujo considerablemente la cobertura del complemento (de ocho estados beneficiados el primer año a solo cuatro en 2003) y decrecieron los gastos financieros (la dotación disminuyó inclusive en valores nominales en ese período, al pasar de alrededor de 500 millones de reales a cerca de 300 millones).

Por consiguiente, el FUNDEF constituye sobre todo un mecanismo innovador y todavía único en el sistema fiscal brasileño, porque implica una profunda redistribución periódica (anual) de recursos, ya sea en dirección vertical (desde la esfera estadual hacia la municipal) u horizontal (entre municipalidades). El tamaño de la red escolar de cada unidad de gobierno se convirtió en el criterio único y decisivo para delimitar esta nueva forma de relaciones financieras intergubernamentales en el país, y en consecuencia influye directamente sobre el incremento de la provisión de servicios. Lamentablemente, también indujo a cometer fraudes estadísticos. Se denunciaron algunos casos aislados, pero que condujeron al fortalecimiento del control y de las acciones conjuntas—inclusive de carácter penal— por parte del Ministerio de Educación, los Tribunales de Cuentas y el Ministerio Público.¹⁸

Puesto que la salud financiera de los municipios es en general mejor que la de los estados, el mismo proceso trajo aparejados tanto la descentralización de los recursos y gastos correspondientes, como criterios de distribución de recursos mucho más racionales que

¹⁶ Enmienda Constitucional N° 14, del 12 de septiembre de 1996.

¹⁷ FPE, FPM, Fondo de compensación por la exportación de productos industrializados (FPEX) y Ley Kandir.

¹⁸ En este contexto, el Ministerio de Educación colabora con la labor de los procuradores estatales en la identificación de eventuales irregularidades y en la toma de medidas contra los responsables; desde 2003 divulga en Internet un texto denominado "Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEF", <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/fundef.pdf>.

los aplicados al FPM (que estaban basados en franjas de cantidad de población, con un valor mínimo excesivamente elevado y un valor máximo demasiado bajo).

A pesar de que el gobierno federal asumió finalmente un papel preponderante en la planificación, formulación, coordinación y evaluación de la nueva política de financiamiento de la enseñanza, en nada cambió la responsabilidad estadual y municipal con respecto a la provisión de servicios. La descentralización ocurrió por adhesión, como un proceso natural en que la esfera local asumió la red que antes era estadual. La municipalización no fue impuesta por la enmienda constitucional del FUNDEF ni mucho menos por el gobierno federal, sino que fue inducida por los cambios en las relaciones financieras intergubernamentales.

La asignación constitucional de recursos al FUNDEF tiene un peso considerable en el escenario fiscal brasileño: en 2003 movilizó 25.200 millones de reales, que equivalían al 1,6% del PIB y a más del 11% de los ingresos tributarios subnacionales disponibles. La redistribución vertical fue muy significativa, visto que los municipios se quedaron con el 51% del total movilizado (la diferencia es mayor en la distribución del impuesto sobre circulación de mercaderías y servicios, que sería del 75% a los estados y solo el 25% a los municipios).

En términos financieros, esto significa que sin el FUNDEF los ingresos tributarios disponibles en los estados aumentarían en 4.800 millones de reales o 0,3% del PIB. Esa fue la suma que perdieron los estados —5,5% de sus ingresos originales— en favor de los gobiernos municipales, en un solo ejercicio, el de 2003. Ese año, en los 26 estados, los gobiernos estaduais redistribuyeron ingresos a sus municipios por cuenta del FUNDEF.¹⁹

Esa magnitud cuantifica en cierta forma la descentralización promovida en la prestación de este servicio. En términos físicos, el gran avance de la municipalización resulta evidente, inclusive antes de la crea-

ción del FUNDEF. En 1997, las municipalidades registraban el 40,7% del total de matrículas en la red pública y subieron diez puntos porcentuales en los cinco años siguientes.

La evaluación más importante, por lo tanto, se refiere al aumento del número de niños y niñas en la escuela: prácticamente se alcanzó la universalización de la enseñanza fundamental. Entre 1997 y 2001, la tasa de escolarización de niños/as de 7 a 14 años pasó del 87,5% al 96,3%.²⁰

El FUNDEF fue objeto de análisis en los más diversos campos profesionales. Abreu (2003), por ejemplo, debate las posibles alternativas para financiar la expansión de la educación básica²¹ en el país y los aspectos operacionales de los fondos de este tipo, sobre todo con respecto a la cobertura de gasto que deben aceptar. En principio, los que apoyan la expansión de la enseñanza fundamental sostienen que, para acrecentar el presupuesto disponible para sus actividades finales, el FUNDEF no debe cubrir los gastos relacionados con los profesores jubilados o con acciones complementarias como la distribución de merienda y libros o el transporte de alumnos. Naturalmente, los administradores fiscales de cada gobierno defienden la posición contraria, dado que cuanto más amplia sea la lista de los gastos aceptados, mayor será su margen de acción en el presupuesto y en la ejecución financiera.

Consolidada ya la experiencia, el debate se concentra ahora en otro reto: la transformación de la norma constitucional transitoria sobre el FUNDEF en una regla permanente. Lo mismo sucede frente a los nuevos desafíos que se van planteando, y que incluso pueden derivar del éxito anterior. En el caso de la enseñanza fundamental, una vez que el niño ya va a la escuela, el segundo gran objetivo es mejorar la calidad de la enseñanza y —en la medida de lo posible— aumentar la carga horaria, sobre todo en las regiones más pobres. En el caso de la enseñanza media, se deberá responder a una rápida e intensa ampliación de la demanda, por ser mayor el contingente que logra concluir la enseñanza fundamental.²² En el caso de la educación infantil, lo que se precisa es ampliar la cobertura,

¹⁹ En términos regionales, los efectos redistributivos de los ingresos estaduais en la esfera municipal fueron más acentuados en las regiones menos desarrolladas. En el Nordeste, con el FUNDEF, los ingresos disponibles de los gobiernos estaduais disminuyeron casi un 8% y los de los respectivos municipios aumentaron cerca de 15%. En el Sur y el Sudeste, esas variaciones fueron de alrededor del 3% y el 6%, respectivamente. En forma aislada, las repercusiones de la descentralización fueron mayores en los estados de Ceará (-11% del ingreso del gobierno estadual), Alagoas y Maranhão (-9%) y Río de Janeiro (-8%). Por otra parte, el gobierno estadual de São Paulo fue el menos afectado por la creación del FUNDEF: la redistribución llegó a poco más del 1% de sus ingresos disponibles (con una ganancia de alrededor del 3% para sus municipalidades).

²⁰ El gobierno federal divulga balances anuales detallados sobre los efectos financieros y físicos del FUNDEF. Véase el sitio del Ministerio de Educación en Internet: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/default.shtm>.

²¹ Véase en la nota 4 la definición de la educación básica y de sus tramos (infantil, fundamental y media).

²² Entre 1997 y 2001, la matrícula total en la enseñanza media aumentó 71%.

actualmente baja, aunque es difícil que se pueda alcanzar la universalización, porque el costo por alumno es elevado y supera el de los niveles siguientes.²³

El problema está en cómo financiar la expansión de los niveles de enseñanza que no están cubiertos por el FUNDEF. De nada sirve tratar de repetir el exitoso sistema redistributivo de dicho Fondo, porque la educación infantil compete a los municipios y la enseñanza media es responsabilidad de los estados. La tendencia apunta más bien a que la Unión sea convocada a desempeñar un papel más activo en el financiamiento de los nuevos frentes de expansión de la enseñanza, que fue lo que terminó haciendo de manera marginal en el FUNDEF. Esto es inevitable, sobre todo en la enseñanza media, donde más urge aumentar las vacantes y dado que la crisis fiscal de los estados impide que la mayoría de ellos atienda esos compromisos.

2. Sistema Único de Salud: inducción federal

La Constitución de 1988 estableció el acceso universal 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, téngase en cuenta que actualmente el 28,6% de la población brasileña es usuaria exclusiva del SUS, el 61,5% lo complementa con otro sistema y solo una minoría del 8,7% no lo utiliza nunca.

El gobierno federal siempre desempeñó un papel predominante en el financiamiento y también en la prestación de servicios de salud, tanto directos como a través de una red sujeta a convenios, una vez que la asistencia médica se vinculaba al mismo sistema de previsión social. La política sanitaria nunca definió claramente la función de cada esfera de gobierno. Así, por ejemplo, los grandes hospitales de Río de Janeiro eran en su mayoría federales, mientras que los de San Pablo eran estatales. Aunque el sistema de salud era único, se caracterizaba por la superposición de funciones y una gran centralización del financiamiento y la gestión.

A partir de mediados de la década de 1990, y a medida que se reforzaban las finanzas del Ministerio de Salud, se estableció una firme política de descentralización de actividades y servicios, nuevamente con miras a delegar a los municipios la gestión total del sistema en sus respectivos territorios. Esto se logró en

casi 600 municipios (en 16 estados continúa en manos del gobierno estadual), mientras que otros 5.000 ya se encargan de la gestión de la atención básica. En forma gradual, la administración de las unidades federales de salud se fue transfiriendo a la esfera estadual y —preferentemente— a la municipal. Éstas asumieron la contratación y el pago de los servicios contratados a la red ambulatoria y hospitalaria sujeta a convenios, que incluía entidades sin fines de lucro (como las *santas casas*) y empresas privadas. Asegurar los recursos para su financiación correspondía al gobierno federal.

Una vez recompuerto el presupuesto federal del Ministerio de Salud y regularizados los flujos financieros de los programas citados, el gobierno federal apoyó una enmienda constitucional —propuesta por el entonces opositor Partido de los Trabajadores y aprobada prácticamente por unanimidad en 2000— que facultaba la transferencia de ingresos tributarios propios al SUS, sobre la base de una ley complementaria y con una evaluación quinquenal obligatoria.²⁴ En la enmienda se estableció, en forma transitoria, que el gasto federal fuera el mismo del año anterior, ajustado por la variación nominal del PIB. En el caso de los estados y municipios se fijó un cronograma para ir asignando al SUS, a partir de 2004, una proporción cada vez mayor de los ingresos procedentes de impuestos estatales y municipales, hasta alcanzar el 12% y 15% de ellos, respectivamente, a partir de 2004. Nada impide que una futura ley complementaria altere esos porcentajes o modifique la naturaleza de la asignación (por ejemplo, exigiendo que cada gobierno aplique un valor per cápita de sus ingresos propios).

Vemos así que este tipo de asignación de recursos difiere de la referida a la enseñanza, en primer lugar, porque el criterio de cálculo no figura en el texto permanente de la Constitución y, en segundo lugar, porque no se modifican los criterios de prorrateo de las transferencias. La puesta en práctica de esta iniciativa ha originado dudas y discusiones, especialmente acerca de su alcance, pues es muy tenue la frontera con el saneamiento y con la asistencia ofrecida a funcionarios. También se discute la base de la cual parten tanto la asignación federal como las respectivas estimaciones del PIB.

Los datos proporcionados por el Ministerio de Salud (2003, p. 5) nos dan una idea de la enorme magnitud del SUS: la atención ambulatoria comprende más de 63.000 unidades y cerca de 153 millones de

²³ En el período indicado la matrícula total en la educación infantil aumentó 20%.

²⁴ Enmienda Constitucional N° 29, del 13 de septiembre de 2000.

procedimientos por año, mientras que la asistencia hospitalaria abarca más de 5.800 unidades, con 441.000 camas y cerca de 11,7 millones de internaciones anuales. De dichas internaciones, 2,6 millones corresponden a partos, 83.000 a cirugías cardíacas y 60.000 a cirugías oncológicas.

Una vez regularizado el proceso de asistencia tradicional, el gobierno federal comenzó a crear y ampliar programas de atención básica de salud. Una vez más, los gobiernos subnacionales fueron incorporados como socios, correspondiéndoles la ejecución de la mayor parte de las acciones, entre ellas la contratación de médicos, enfermeros y auxiliares de los programas de salud familiar y agentes comunitarios de salud, las compras de medicamentos, las vacunas y otras aplicaciones de una transferencia per cápita periódica por concepto de nivel mínimo de atención básica.

De ese modo, la política activa de salud conllevó, entre otras cosas, la ampliación del Programa Salud de la Familia (PSF), el acceso gratuito a los principales medicamentos, la ampliación del número de vacunas y de su cobertura, la expansión y la mejor calidad de la atención prenatal (aumento del 89% de las consultas prenatales entre 1997 y 2001) y altas inversiones en la recuperación y modernización tecnológica de la red física del SUS. Según los impresionantes datos del Ministerio de Salud (2003, p. 5) que muestran la gran envergadura del sistema, se realizaron 1.000 millones de procedimientos de atención básica, 251 millones de exámenes de laboratorio y 8,1 millones de exámenes mediante ultrasonido. El desarrollo del PSF llevó este programa al 90% de las ciudades, donde a fines de 2002 se atiende a 55 millones de personas y se movilizan más de 17.600 equipos de médicos de familia.

Al contrario de lo que sucede en la educación, en la salud el financiamiento federal todavía es predominante y no hay un fondo que unifique las aplicaciones de recursos ni mucho menos que efectúe redistribuciones horizontales o verticales, como hace el FUNDEF.²⁵ Aunque hay relaciones financieras intergubernamentales importantes, ellas van en un solo sentido: desde el gobierno federal a los gobiernos subnacionales.

Según el Ministerio de Salud (2003, p. 9), el 74% de su presupuesto corresponde a transferencias a las unidades inferiores. Las grandes líneas de transferencias son dos, y aunque en el presupuesto figuren como

transferencias entre gobiernos, en la práctica constituyen más bien ingresos por servicios prestados, ya sea directamente o en virtud de convenios. La primera de estas líneas está ligada a la prestación de servicios a través de la red del SUS sujeta a convenios.

La segunda se refiere a los programas de atención básica de la salud. Una parte pasa por las cuentas subnacionales, especialmente de las municipalidades, como una transferencia clásica. Dado que las transferencias son regulares y los criterios de prorrateo predeterminados y con definiciones técnicas, estos movimientos se asemejan más a reparticiones de ingresos que a transferencias típicamente voluntarias e irregulares (además, la propia Ley de Responsabilidad Fiscal excluyó las transferencias del SUS de este último bloque). A veces, los recursos de la llamada asistencia primaria son pagados directamente por el gobierno federal a los profesionales y otros proveedores contratados, aunque la administración de los servicios esté a cargo de los gestores locales.

Con la creciente descentralización promovida por el SUS, las transferencias correspondientes a este sistema han asumido una dimensión fiscal tan importante como la de muchas de las fuentes de repartición de ingresos tributarios. Para los gobiernos subnacionales que reciben las transferencias, la cantidad proveniente del SUS en 2002 fue de 7.900 millones de reales, equivalentes al 0,6% del PIB, a cerca del 4% de los ingresos tributarios disponibles y al 15% del total de impuestos federales repartidos.

El avance de la municipalización se manifiesta en que el 79% de esos recursos fueron recibidos por los gobiernos locales. Los 6.300 millones de reales provenientes del SUS en el balance de los ingresos de los municipios equivale al 30% de su recaudación tributaria directa y al 38% del FPM. Como dichas transferencias están muy ligadas a la distribución demográfica, las dos terceras partes benefician a las municipalidades de ciudades con más de 100.000 habitantes. La transferencia federal en virtud del SUS es sin duda la más importante y constituye una de las mayores fuentes de ingresos para los municipios con más de 500.000 habitantes: supera en 74% al FPM, equivale al 19% de los tributos directos y a poco más del 9% de los ingresos tributarios disponibles.

Esta política de salud obtuvo resultados bastante positivos, que pueden sintetizarse en el rápido y considerable descenso de la mortalidad infantil, de 38,4 por cada mil nacidos vivos en 1994 a 28 en 2001. Se trata de una reducción del 27% en el promedio nacional, no obstante las acentuadas disparidades regionales (en el

²⁵ Oliveira (2003, pp. 268-269) también destaca esa diferencia entre las recientes reformas relativas al SUS y al FUNDEF.

Nordeste, a pesar de una disminución relativa superior a la nacional, la cifra todavía era de 44% en 2001).

Periódicamente se divulgan balances de las acciones del SUS; entre ellos está el reciente informe del Ministerio de Salud (2003).²⁶ Especialistas y organismos nacionales y multilaterales también realizan evaluaciones. Así, por ejemplo, Medici (2003) analiza específicamente el tema de la descentralización para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y Biasoto (2003) pasa revista al proceso histórico y se concentra en las relaciones intergubernamentales.²⁷

Aunque ha habido grandes avances en los últimos años, todavía queda mucho por hacer para ampliar la oferta y mejorar la calidad de los servicios de salud pública. Tal vez el principal problema que se ha de enfrentar en la gestión del SUS sea aumentar la productividad del gasto.

En el ámbito macroeconómico, sabemos que la mejor política para economizar en los futuros gastos de atención médico-hospitalaria es invertir en más medidas preventivas, sobre todo en la formación de nuevos equipos y la ampliación de la cobertura de los programas de salud familiar y los agentes comunitarios. En el ámbito microeconómico, se debe mejorar mucho el control y la calidad del gasto, por ejemplo mediante la tan esperada adopción de una tarjeta electrónica para la identificación de los usuarios y el uso de medios electrónicos para agilizar las compras y reducir sus costos.²⁸ Tales cambios deben tener en

cuenta lo siguiente: la magnitud de la tarea (baste decir que el servicio de procesamiento de datos del sistema, el DATASUS, administra uno de los mayores bancos de datos del mundo); la imperiosa necesidad de mantener y profundizar las asociaciones con los gobiernos subnacionales, lo que es de capital importancia para aplicar las soluciones en los ámbitos macroeconómico y microeconómico, y por último, que el sistema de asignaciones porcentuales obligatorias de ingresos tributarios propios es necesario para garantizar un aporte mínimo de recursos básicos por parte del gobierno federal y para tratar de financiar la expansión con aportes cada vez mayores de los gobiernos estatales y municipales.

3. Transferencias de ingresos: incipiente red de protección social

A los cambios antes señalados en las políticas generales de educación y salud les siguió una política social más dinámica, cuando al inicio de la década actual se crearon nuevos programas asistenciales focalizados en la población más pobre del país. Algunos de ellos consistieron en el pago —mediante tarjetas— de auxilios financieros para niños y niñas retirados del trabajo esclavo, con el propósito de mantenerlos en la escuela (Programa de Erradicación del Trabajo Infantil – PETI), de incentivar la matrícula y la asistencia escolares (Programa de becas escolares *Bolsa-Escola*), para estimular la lactancia y la alimentación infantil (*Bolsa-Alimentação*) y también para compensar los efectos del retiro de subsidios al precio del gas de cocina (*Vale-Gás*). Estos programas, después de la reforma promovida por el nuevo gobierno federal, pasaron a gestionarse de manera unificada bajo la denominación *Bolsa-Família*; los criterios de inclusión, pago y contrapartidas exigidas de los beneficiarios siguen siendo los mismos

Como concepto más amplio, se denominó Red de Protección Social el conjunto de acciones gubernamentales orientadas al pago de beneficios sociales. Esas acciones incluyen otros programas más antiguos y a veces con alguna contribución, como los de seguro de desempleo, de abono salarial para trabajadores de bajos ingresos y, el mayor de todos, el de previsión rural (sector en que la inmensa mayoría de las personas se jubiló sin un mínimo de contribución actuarial).²⁹

²⁶ Para profundizar el análisis, el Ministerio ofrece una amplia Biblioteca Virtual en el sitio <http://dtr2001.saude.gov.br/bvs/biblioteca.htm>.

²⁷ La conclusión de Biasoto (2003, p. 49) es la siguiente: “La política de salud se caracterizó en los últimos años por tres desafíos distintos. El primero fue 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 desde el modelo de aseguramiento al modelo de acceso universalizado, que también conllevaba diversos elementos de carácter federativo, además de la propia forma de asistencia a la salud. El tercero fue la enorme pugna en el seno de la seguridad social y del presupuesto gubernamental para garantizar recursos federales a la salud y viabilizar las asignaciones de recursos en las tres esferas de gobierno. Ninguno de ellos coadyuvó al diseño definitivo de las nuevas institucionalidades y políticas. No obstante, la acumulación de experiencias, la consolidación de derechos y la definición de espacios de acción creó raíces y campos de negociación política. Vale decir que el esfuerzo de los gestores federales y estatales por recuperar condiciones de participación en el proceso es una prueba del éxito de la descentralización, que evidentemente tiene que replantearse nuevos problemas a cada momento.” (Esta cita es una traducción del original en portugués).

²⁸ Véase en Fernandes (2004) un análisis actualizado de la experiencia brasileña y del enorme potencial de control y reducción de costos abierto por los canales de compras electrónicas.

²⁹ Para dar una idea de la magnitud de la protección social brindada por estos programas, cabe señalar que en 2003 el programa de seguro de desempleo atendió a cerca de 4,6 millones de trabajadores

La innovación más conocida, que incluso llamó la atención de otros países, fue que los beneficios no se distribuyeran en especie (como leche o alimento) sino que tomaran la forma de pagos en efectivo, preferentemente a las madres; los beneficiarios utilizan tarjetas magnéticas para efectuar retiros de la red bancaria y de loterías y compran los artículos de primera necesidad directamente en el comercio local, según su conveniencia.³⁰

La asociación con los gobiernos subnacionales tuvo un papel crucial en la aplicación y seguimiento de esos programas de asistencia, ya que las autoridades y funcionarios, especialmente municipales, fueron esenciales en la tarea de identificar, registrar y posteriormente seguir la evolución de los niños y niñas y de las familias asistidas (cuadro 8). Aunque los recursos no pasen por las cuentas de las municipalidades, no dejan de constituir una forma de relaciones intergubernamentales, en la medida en que es fundamental la participación de los municipios para definir e identificar a los beneficiarios.³¹

desempleados; los programas de asistencia social (Ley Orgánica de Asistencia Social - LOAS) entregaron un salario mínimo mensual a 616.000 adultos mayores con 70 años y más o inválidos, y a 1.684.000 adultos mayores con 67 años y más que sufren discapacidades (con un gasto total de 6.500 millones de reales); por su parte, la previsión rural también pagó un salario a casi 6.734.000 jubilados rurales (con un gasto de 20.100 millones de reales), según las cifras de ejecución presupuestaria del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión).

³⁰ Según se publicó en el periódico *O Globo* del 9 de febrero de 2004:

“Un estudio preparado por la Coordinación del programa *Bolsa Família* muestra que en ciudades con hasta 75.000 habitantes, los recursos transferidos equivalen en promedio al 16% del FPM —en muchos casos la mayor fuente de ingresos de las municipalidades—. Con respecto al FUNDEF, cuyos recursos deben utilizarse solo para la educación, las transferencias de *Bolsa-Família* equivalen a casi el 30%... En São Francisco (Minas Gerais), los valores recibidos por el programa representan el 40% de la suma que la municipalidad recibe del gobierno federal. Es apenas el 7,5% de los ingresos del municipio, pero tendrá consecuencias directas sobre el monto que la ciudad recaudará este año... En Damião (Pernambuco), la diferencia es aún mayor. El municipio está entre los 10 en que la llegada del programa *Bolsa-Família* tuvo mayores efectos en los ingresos locales. Hoy, la transferencia a este programa representa el 20,1% del ingreso de sus habitantes.” (Esta cita es una traducción del original en portugués).

³¹ En una evaluación resumida del montaje de este nuevo aparato de relaciones intergubernamentales y de provisión de servicios sociales, Almeida (2003, pp. 2-3) señala:

“La agenda de reforma del sistema de protección social brasileño no nació pronta. Fue una construcción política y social, que significó debates, conflictos y un duro aprendizaje para muchos actores: gobiernos en los tres niveles de la federación, opositores, organizaciones 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 1990 ... Las reformas de la

En las regiones y localidades más pobres del país, los beneficios pagados por los programas de transferencia de ingresos pasaron a desempeñar un papel cada vez mayor y más relevante para sus economías, ya que una parte considerable del comercio local se volvió dependiente del consumo de los jubilados y las familias beneficiarias.

Si bien tales programas siguieron operando con normalidad en el período inmediatamente posterior al cambio de mando en el gobierno federal en 2003, pronto comenzaron a surgir dudas. El año comenzó con el lanzamiento de *Fome Zero* (Hambre Cero), un nuevo programa para combatir las causas de la pobreza. Hubo mucha polémica, sobre todo por la idea inicial de distribuir alimentos en lugar de entregar un auxilio financiero, lo que fue considerado un retroceso en términos de política social. Debido a numerosas dificultades operacionales, el presupuesto del programa se redujo drásticamente de 1.700 millones de reales a 416 millones de reales entre 2003 y 2004.

Más adelante se planteó la idea de unificar programas de asistencia, pero ante las críticas de que habría pérdida de instrumentos de control (por ejemplo, de la vacunación o de la frecuencia de la asistencia a la escuela), el gobierno federal optó finalmente por unificar solo los registros de los diferentes programas asistenciales (iniciativa que ya estaba en curso) bajo el título de *Bolsa-Família*. A pesar de que las asociaciones con los gobiernos subnacionales se volvieron más necesarias que nunca, al finalizar el año 2003 ningún estado había adherido al nuevo programa federal.

Inquieta cada vez más a los especialistas en programas sociales la idea que parece afirmarse de que las autoridades del nuevo gobierno estén más preocupadas de cambiar o intentar cambiar la denominación o la evaluación de los programas creados por los gobiernos anteriores, que de perfeccionar y ampliar lo que ya existía y daba resultado. Las relaciones intergubernamentales son una variable particularmente decisiva para el éxito de los programas ya existentes.

previsión social, la asistencia social, la atención básica de salud, la educación, la vivienda y las acciones orientadas a mitigar la pobreza extrema eran sus aspectos principales.

“La reforma del sistema de protección social requería cambio institucional, que en gran parte se realizó mediante la modificación de las leyes o, en muchos casos, de la propia Constitución. Esta reforma conllevó también, en los casos de la salud, la asistencia social y la educación, la transferencia de competencias y responsabilidades del gobierno federal —y en menor medida de los gobiernos estatales— a los municipios, así como la construcción de mecanismos de cooperación entre los tres niveles de gobierno.” (Esta cita es una traducción del original en portugués).

CUADRO 8

Brasil: Acciones sociales del gobierno federal en asociación con otras esferas de gobierno, 2003

Acciones gubernamentales	Ministerio	Beneficiarios	Tipo de beneficio	Número de beneficiarios	Gasto realizado (millones de reales)
Red de protección social					
<i>Bolsa-Escola</i>	Educación	Niños y niñas de 6 a 15 años en familias con hasta 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 15 por niño/a, hasta 3 niños por familia	5,4 millones de alumnos	1.658,2
<i>Vale-Gás</i>	Minas y Energía	Familias con ingresos per cápita de hasta 1/2 salario mínimo	R\$ 7,50 por familia	7,9 millones	809,0
<i>Bolsa-Alimentação</i>	Salud	Niños y niñas de hasta 6 años, y embarazadas y madres en período de lactancia, en familias con hasta 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 15 por niño/a, hasta 3 niños por familia	2,9 millones de niños y niñas	355,1
Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	Asistencia Social	Niños y niñas de 7 a 14 años con trabajo insalubre, penoso o degradante, en familias con hasta 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 25 por niño/a en el área rural y R\$ 40 en el área urbana	810.000 niños y niñas	475,1
Agente Joven de Desarrollo	Asistencia Social	Jóvenes de 15 a 17 años residentes en comunidades de bajos ingresos, en familias con menos de 1/2 salario mínimo per cápita	R\$ 65 por joven	55.500 jóvenes	55,9
Otras acciones					
Merienda, alimentación escolar	Educación	Alumnos de educación preescolar y fundamental, en escuelas públicas y filantrópicas	R\$ 0,60 por alumno preescolar y R\$ 0,13 por alumno de enseñanza fundamental	36,9 millones	895,1
Medicamentos	Salud	Población sin acceso a medicamentos estratégicos y excepcionales	Distribución de medicamentos	SIDA: 152.000 pers. Tuberculosis, malaria y diabetes: 59,2 millone Enf. neurológicas: 214.000	1.148,3
Libro didáctico	Educación	Escuelas de enseñanza fundamental de la red pública	Distribución de libros	111 millones	50,8
<i>Fome Zero</i> (Hambre cero: tarjeta de alimentación)	Presidencia	Familias de bajos ingresos, inicialmente de la región semiárida del Nordeste	R\$ 50 por familia	1,9 millón de familias	633,0

Fuente: Elaboración del Ministerio Público/Secretaría de Presupuesto Federal y del Gabinete de la Senadora Lúcia Vania, con datos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI)/Secretaría del Tesoro Nacional (STN) y del Sistema Cámara de Diputados.

Todo parece indicar que, en lugar de reinventar la rueda en materia de políticas sociales, sería mejor corregir las distorsiones, ampliar las asociaciones y mejorar los mecanismos de control; en otras palabras,

perfeccionar los programas sociales ya existentes en lugar de tratar de innovar, y mucho, en algo que tanta falta le hace a la población más pobre.

VI

Conclusiones: perfeccionar sí, reestructurar no

La evaluación de los efectos de las relaciones intergubernamentales en la gestión macroeconómica y la prestación de servicios públicos es positiva. En el primer caso, la Ley de Responsabilidad Fiscal consolidó un proceso de cambio cultural y subrayó la autonomía federativa: después de la ley, cada unidad de gobierno se volvió más responsable por sus cuentas y asuntos. En cuanto a la provisión de servicios, en la segunda mitad del decenio de 1990 el gobierno federal recuperó su capacidad de formular y ejecutar políticas sociales dinámicas y volvió a ejercer el papel principal en su formulación, coordinación y financiamiento. Además, siempre que le fue posible, delegó la ejecución de programas en los gobiernos subnacionales o los compartió con ellos, especialmente en la enseñanza fundamental, la asistencia médico-hospitalaria, sobre todo, en la atención básica de la salud, y además en nuevos programas de asistencia social.³² Esto no significa que los problemas sociales estén cerca de resolverse, ni que las asociaciones entre los gobiernos relativas a los programas sociales no merezcan reparos y correcciones.³³

Los resultados actuales se alcanzaron a pesar de que las relaciones intergubernamentales en Brasil no hayan sido pensadas con esos objetivos explícitos. Ellas no contemplan mecanismos de prorrateo y evaluación del reparto constitucional de los tributos (la principal fuente de las transferencias) para lograr que la distribución de ingresos entre los gobiernos subnacionales asegure y premie tanto la generación de superávit primarios y la contención de la deuda dentro de los 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 gobiernos subnacionales, no ha impedido que se persigan los principios de control social por medio de la adopción de mecanismos de medición del desempeño de los estados y municipios en las áreas más diversas.³⁴ Este es un campo en el que se puede avanzar mucho con respecto a la producción y divulgación de indicadores de desempeño, con un grado razonable de pormenorización sectorial, para estimular las comparaciones entre gobiernos de regiones y economías semejantes, con presupuestos y aparatos institucionales parecidos, pero considerando siempre las profundas disparidades regionales. No obstante, es bueno tener presente que tales índices de desempeño no servirán para calcular las

³² Véase en de Mello (2003, pp. 24-25) un breve análisis de experiencias internacionales comparadas, precisamente en el caso de la enseñanza, la salud y la asistencia social.

³³ En este punto, es interesante reproducir las conclusiones de Wiesner (2003, pp. 76 y 80) sobre el caso de Brasil en su amplio análisis reciente de la descentralización fiscal latinoamericana:

“... Lo que actualmente merece atención es la ‘integralidad’ de sus esfuerzos y resultados en los siguientes cuatro procesos interdependientes: i) la descentralización fiscal a nivel estadual y municipal; ii) la descentralización hacia los mercados (privatización y regulación, entre otros); iii) la descentralización sectorial (educación y salud, entre otros sectores), y iv) la respuesta a restricciones macroeconómicas en un ambiente globalizado.

“Es notable que Brasil, junto con Chile y en cierta medida México, esté configurando cada vez más un marco institucional integrado para dar coherencia normativa a todos estos exigentes procesos interrelacionados. Se trata realmente de un gran desafío. “Brasil es un ejemplo de cuán difícil pero posible puede ser esta tarea, dado que el país ha enfrentado varios de estos problemas y está ahora a la delantera de la mayoría de los países latinoamericanos por su adecuada gestión. Es un país completamente consciente de lo que podría llamarse ‘el requisito de integralidad y coherencia de las políticas’. (Esta cita fue traducida de una versión en portugués del original inglés).

³⁴ Souza (2004, p. 24) también llega a una conclusión similar al analizar las nuevas tendencias de la gobernabilidad en los gobiernos locales brasileños:

“En este trabajo se muestra que la experiencia brasileña de gobernabilidad local se ha caracterizado por una gran innovación institucional y por un complejo sistema de relaciones intergubernamentales, principalmente entre la Unión y los gobiernos municipales. Tales innovaciones surgieron, al comienzo, de los compromisos asumidos durante la redemocratización y, posteriormente, de decisiones tomadas por los propios gobiernos, tanto federal como locales. Por último, a pesar de la capacidad desigual de los municipios brasileños para formar parte de esa nueva institucionalidad, algunas señales indican cambios en la forma de gobernabilidad local. No obstante, y a pesar de la mayor participación de los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales universales, todavía no está claro si esas nuevas institucionalidades son sostenibles sin el apoyo financiero e inductor del gobierno federal”. (Esta cita es una traducción del original en portugués).

cantidades que han de ser transferidas a los gobiernos subnacionales en el futuro.

Lo que se pretende es que una mayor transparencia de la gestión fiscal induzca a las autoridades locales a mejorar el desempeño en sus respectivas comunidades.³⁵ En este contexto, el papel del gobierno central debe estar más orientado a generar información para fomentar el debate, el que debería llevarse a los ámbitos con competencia constitucional para redefinir las relaciones entre gobiernos (el Congreso Nacional).

Aunque el gobierno central tuviera facultades para vincular la prestación de servicios al monto repartido, su margen de acción no es tan amplio cuando supone una evaluación técnica, incluso sencilla. Tomemos el ejemplo de la salud. Si al evaluar la eficacia de la aplicación municipal de las transferencias destinadas a la atención básica se concluye que en determinado municipio el desempeño fue peor que en los otros (por ejemplo, que la mortalidad infantil aumentó en lugar de disminuir como en el resto de la región), se plantean varios problemas. ¿Cabría al gobierno federal reducir o cortar las transferencias futuras? ¿Podría esa localidad con menos recursos para invertir en la salud revertir la situación que ya había empeorado inclusive cuando su presupuesto para el área era mayor? ¿Quién debe ser castigado por la mala evaluación del desempeño? ¿Los dirigentes municipales o las familias en las que continuarán naciendo bebés sin vida? El mismo tipo de dudas puede surgir con respecto a la enseñanza, la asistencia y otras áreas sociales.

El sentido común indica que, en el caso de los programas sociales básicos —que conllevan la provisión continua de servicios públicos indispensables para la población, sobre todo las capas más pobres— el castigo (o tal vez premiación) que resulte de una evaluación de desempeño no debe afectar el financiamiento y el gasto en tales actividades, pero sí a otras partes del presupuesto local (por ejemplo, permitiendo un mayor acceso al crédito para inversiones en infraestructura). Por lo demás, el reconocimiento social del desempeño de los dirigentes locales tiene gran valor en un régimen democrático, con elecciones cada cuatro años del jefe del poder ejecutivo y de las cámaras legislativas de cada estado y de cada municipio.

³⁵ El interés potencial de la población en tales indicadores puede observarse en el amplio espacio otorgado por los medios de comunicación a la reciente divulgación de los índices de desarrollo humano por estado y por municipio —en algunos casos inclusive por barrio—, que tienden a despertar mayor interés por el cruzamiento de los indicadores locales con los de las unidades federadas cercanas.

Por último, cabe criticar la idea que comienza a difundirse entre los responsables de la estrategia macroeconómica nacional de que el mejor camino para un buen desempeño fiscal y una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios pasa por eliminar la obligación de asignar ciertos porcentajes obligatorios de los recursos presupuestarios a determinados gastos. Tal crítica se basa esencialmente en que no hay una relación de causa y efecto: es decir, ni establecer tales asignaciones, ni mucho menos eliminarlas, asegura buenos o malos desempeños en materia de gastos.

No es en el ámbito macroeconómico que se observan las dificultades fiscales más apremiantes; por lo tanto, no son las medidas macroeconómicas (como la eliminación de dichas asignaciones) las que permitirán resolverlas. Los innegables y grandes problemas de gasto están ligados a la gestión de las actividades y los proyectos. El meollo de las distorsiones y también de las soluciones está en la llamada microeconomía del sector público.

Una vía consensual es la modernización de los poderes públicos. Hace algún tiempo se retomó en Brasil la iniciativa de modernizar todas las esferas de gobierno y se lograron resultados exitosos, especialmente en lo que respecta al llamado gobierno electrónico.³⁶ En este último los avances fueron tantos y de tal magnitud que merecieron importantes reconocimientos internacionales de organismos multilaterales y universidades y hasta de entidades consultoras privadas (Comité Ejecutivo do Governo Eletrônico, 2003, pp. 42-43).³⁷ Hace tiempo que afirmamos que dar continuidad a los proyectos y acciones para mejorar la gestión pública, y sobre todo profundizarlos, es el paso siguiente a la Ley de Responsabilidad Fiscal (Afonso, 2002).³⁸

³⁶ Véase en Fernandes y Afonso (2001) un primer análisis completo de las experiencias de gobierno electrónico en diferentes campos, órganos y esferas de gobierno.

³⁷ Se destaca, entre otros, el estudio de Naciones Unidas/ American Society for Public Administration (2002) en que se analizan las experiencias de gobierno electrónico en más de un centenar de países, y se clasifica a Brasil en la posición número 18 entre los 36 países más avanzados en este campo, tipificados como de alta capacidad de gobierno electrónico (*high e-gov capacity*).

³⁸ Entendemos que esta percepción todavía no fue asimilada completamente por el nuevo gobierno federal que, por ahora, se limita a declarar su confianza en esa ley (aunque cuando fue aprobada en el Congreso en el año 2000 el Partido de los Trabajadores votó contra ella en forma unánime y posteriormente intentó derribarla en el Supremo Tribunal Federal). Además, confunde una reforma estructural con una labor coyuntural, al juzgar que las mejores pruebas de su nuevo compromiso con la responsabilidad fiscal serían el haber subido la meta de superávit primario —sin que el FMI lo hubiera pedido— y el haber sobrepasado a lo largo de 2003 esa meta histórica, enorgulleciéndose las autoridades de hacienda de que por primera vez se estuvieran promoviendo recortes de gastos.

Para modernizar la gestión es preciso formar y capacitar a los funcionarios, generalizar las prácticas de planificación y administración estratégica, invertir mucho y aprovechar todas las oportunidades que brindan los avances de la informática, y atraer y fomentar esas reformas en los poderes legislativo y judicial, así como en las miles de unidades de gobierno subnacional. Estas medidas no están ligadas a la eliminación de las asignaciones obligatorias de ingresos ni se contraponen a ella. Las exitosas experiencias relacionadas con las compras electrónicas, cuyo uso todavía es limitado, deberían generalizarse prontamente en todos los órganos federales, los demás poderes y también los gobiernos subnacionales. Existe un enorme campo por explorar en materia de licitaciones integradas.

Tras el último cambio de mando en el gobierno federal, suele decirse que pocas cosas se han modifi-

cado en la política macroeconómica, pero no se dice lo mismo respecto de la microgestión estatal, dada la discontinuidad de una serie de iniciativas³⁹ y la existencia innegable de problemas notorios en materia de políticas sociales, con retrocesos cada vez más evidentes.⁴⁰

Afortunadamente, el desorden es más de carácter coyuntural que estructural, de modo que si el gobierno retoma la voluntad política de priorizar e instrumentar efectivamente los planes para modernizar la gestión, es posible reanudar en poco tiempo las acciones y obtener resultados, sobre todo porque las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ofrecen cada vez más y mejores oportunidades.⁴¹

La conclusión general es que la federación brasileña necesita perfeccionarse, pero no reconstruirse.

Bibliografía

- Abreu, M. (2003): *Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país*, Brasília, Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, mayo, inédito, www.camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/Estudos/303954.pdf.
- Almeida, M.H.T. (2003): *Continuando a mudar: os desafios da reforma social*, São Paulo, Universidad de São Paulo, inédito.
- Afonso, J.R. (2002): Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos, en A. Leite y J.P. Velloso (orgs.), *O novo governo e os desafios do desenvolvimento*, Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), Rio de Janeiro, www.inae.org.br/publica/publica.asp?codl=L051.
- Afonso, J.R. y L. de Mello (2002): Brazil: an evolving federation, en E. Ahmad y V. Tanzi (orgs.), *Managing Fiscal Decentralization*, Londres, www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/laclib/AfonsoMello.pdf.
- Araújo, E.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*, LC/BRS/R.144, Brasília, Oficina de la CEPAL en Brasília, agosto.
- Biasoto, G. (2003): *Setor saúde: constituição do SUS, financiamento federal, transferências e questões federativas*, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP), inédito.
- Comité Ejecutivo do Governo Eletrônico (2003): *2 anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*, Casa Civil/Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Planejamento, diciembre, http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002215.pdf.
- De Mello, Luiz (2003): *Fiscal Decentralization and Subnational Expenditure Policy*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Fondo Monetario Internacional (FMI), inédito.
- De Oliveira, F. (2003): FUNDEF e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização, en F. Rezende y F. Oliveira (orgs.), *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer, www.adenauer.com.br/debate.html#.
- Fernandes, A. (2004): *Negócios eletrônicos e compras públicas: a experiência brasileira de G2B*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), inédito.
- Fernandes, A. y J.R. Afonso (2001): E-governo no Brasil: experiências e perspectivas, *Revista do BNDES*, vol. 8, Nº 15, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), junio, www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1502.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001): *Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Fiscal Transpar-*

³⁹ Por ejemplo, existen dificultades operacionales para ampliar y renovar las líneas de financiamiento destinadas a la modernización de la gestión fiscal de los gobiernos subnacionales, ya sea las transferidas por el BID —como en el caso de la creación de una nueva etapa del Programa Nacional de Apoyo a la Administración Fiscal para los Estados Brasileños (PNAFE), o de la instrumentación de su versión municipal (PNAFEM), o incluso de la contratación de otros programas para los Tribunales de Cuentas y para los sistemas estatales de planeamiento y administración—, o las establecidas con recursos propios por los bancos locales (disminuyendo la divulgación del Programa de Modernización de la Administración Tributaria —PMAT— municipal del BNDES).

⁴⁰ Un síntoma de esos problemas es la reducción del 80% de la cifra destinada al programa de erradicación del trabajo infantil en 2004, establecida por el gobierno federal actual en su primer presupuesto, de modo que la asignación de solo 100 millones de reales permitirá cubrir la atención de unos 200.000 niños y niñas, en comparación con los 841.000 beneficiados en 2003, y la meta del propio gobierno de llegar a 1,5 millones de niños y niñas.

⁴¹ El gobierno federal ya divulgó un ambicioso plan de gestión cuyo éxito parece más decisivo para enfrentar los problemas antes planteados que los cambios más profundos en la estructura institucional de la federación y las finanzas. (Véase Secretaría de Gestión, 2003).

- ency, IMF Country Report, N° 01/217, Washington, D.C., noviembre, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>.
- Guardia, E. y D. Sonder (2004): *Fiscal Adjustment and Federalism in Brazil*, documento presentado en la Conferencia sobre política fiscal (Nueva Delhi, India, 16 y 17 de enero de 2004), inédito.
- IBAM (Instituto Brasileño de Administración Municipal) (2003): A situação fiscal dos municípios brasileiros em 2002, serie *Estudos especiais*, N° 55, Rio de Janeiro, septiembre, <http://www.ibam.org.br/publique/media/esp055p.pdf>.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2003): *Sistema de Contas Nacionais: Brasil, 2000/2002*, Rio de Janeiro, diciembre, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2002/default.shtm>.
- Medici, A. (2003): *O desafio da descentralização*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministerio de Educación (2003): *FUNDEF: Relatório sintético, 1998-2002*, Brasilia, inédito, www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf.
- Ministério de Salud (2003): *SUS: 15 anos de implantação*, Brasilia, www.dtr2001.saude.gov.br/bvs/publicacoes/15anos_Folder20SUS.pdf.
- Naciones Unidas/American Society for Public Administration (2002): *Benchmarking E-government: A Global Perspective*, Nueva York, Naciones Unidas, www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001861.pdf.
- Rezende, F. y J.R. Afonso (2002): *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects*, Working Paper, N° 149, Stanford, Center for Research on Economic Development and Policy Reform (CREDPR), Stanford University, agosto, www.credpr.stanford.edu/pdf/credpr149.pdf.
- Rezende, F. y F. Oliveira (org.) (2003): *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer, www.adenauer.com.br/debate.html#.
- Secretaría de Gestión (2003): *Gestão pública para um Brasil de todos: plano de gestão do governo Lula*, Brasilia, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, www.federativo.bndes.gov.br/f_gpublica.htm.
- Serra, J. y J.R. Afonso (2002): *Fiscal Federalism Brazilian Style: Reflections*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), inédito, www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001792.pdf.
- Shah, A. (2003): *Intergovernmental Fiscal Arrangements: Lessons from International Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre, inédito, www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/6/13526/pdf.gif.
- Souza, C. (2004): *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*, inédito.
- STN (Secretaría del Tesoro Nacional) (varios años): *Finanças do Brasil*, Brasilia, Ministerio de Hacienda, www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.
- Varsano, R. (2003): *Tax Reform in Brazil: the Long Process in Progress*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Wiesner, E. (2003): *Fiscal Federalism in Latin America: from Entitlements to Markets*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).