
políticas sociales

Tributación, seguridad y
cohesión social en Brasil

José Serra

José Roberto Afonso



CEPAL

División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, septiembre de 2007

Este documento fue preparado por José Serra y José Roberto Afonso, consultores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta es una versión ampliada del trabajo presentado en el Seminario Internacional “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones, realizado por la CEPAL en la Ciudad de Panamá los días 6 y 7 de septiembre de 2006. El presente estudio fue financiado por la Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ORIGINAL: PORTUGUÉS

ISSN versión impresa 1564-4162 ISSN versión electrónica 1680-8983

ISBN: 978-92-1-323116-6

LC/L.2723-P

N° de venta: S.07.II.G.64

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Situación de la tributación	11
II. Historia de las finanzas de la seguridad	19
1. Período pre-Constituyente.....	19
2. Reestructuración de la Constitución de 1988.....	21
3. Pos-Constituyente.....	25
IV. Estructura actual de financiamiento y gasto	35
V. Observaciones finales	41
Bibliografía	49
Anexo 1	51
Aumentos recientes de las contribuciones sociales	51
Serie Políticas sociales: números publicados	55

Índice de gráficos

Gráfico 1	BRASIL: CARGA TRIBUTARIA BRUTA GLOBAL EN LA POSGUERRA, 1947-2005.....	12
Gráfico 2	BRASIL: COMPOSICIÓN DE LA CARGA GLOBAL POR TIPO DE TRIBUTOS, 2005	13
Gráfico 3	BRASIL: CARGA TRIBUTARIA POR BASE DE INCIDENCIA	14
Gráfico 4	BRASIL: EVOLUCIÓN DEL DEFICIT PREVISIONAL Y DE LOS GASTOS EN CONCEPTO DE INTERESES, 1991-2005	15
Gráfico 5	BRASIL: CRECIMIENTO EN LA POSGUERRA DEL PIB Y DEL INGRESO TRIBUTARIO GLOBAL, 1952-2005	16
Gráfico 6	BRASIL: EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO DEL FONDO DE PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR, 1990-2004	27
Gráfico 7	BRASIL: EVOLUCIÓN REAL DE LA RECAUDACIÓN Y DE LOS BENEFICIOS DE LA PREVISIÓN SOCIAL, 1988-2005	31

Índice de cuadros

Cuadro 1	BRASIL: CARGA TRIBUTARIA E INGRESO TRIBUTABLE DISPONIBLE POR ESFERA DE GOBIERNO: 1965-2005.....	17
Cuadro 2	BRASIL: CARGA TRIBUTARIA DIRECTA E INDIRECTA SOBRE LA RENTA TOTAL DE LAS FAMILIAS, 1996 Y 2004	18
Cuadro 3	BRASIL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001-2005	24
Cuadro 4	BRASIL: DESVINCULACIÓN DE LOS INGRESOS DE LA UNIÓN DEL FSE A LA DRU, 1994-2007.....	29
Cuadro 5	BRASIL: EVOLUCIÓN REAL DE LA RECAUDACIÓN BANCARIA Y DE LOS BENEFICIOS PREVISIONALES, 1988-2005	32
Cuadro 6	BRASIL: GOBIERNO GENERAL, DIVISIÓN FEDERATIVA DE LA EJECUCIÓN DIRECTA DE LOS GASTOS, 2005	36
Cuadro 7	BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR ÓRGANO FEDERAL, 2005.....	37
Cuadro 8	BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CONTRIBUCIONES SOCIALES EN 2005	38
Cuadro 9	BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FEDERAL POR TIPO DE GASTO, 2005	38
Cuadro 10	BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FEDERAL POR SUBFUNCIÓN, 2005	39
Cuadro 11	BRASIL: CAMBIOS EN EL CONTEXTO MACROECONÓMICO, SOCIAL Y DEMOGRÁFICO, 1988 Y 2005.....	42
Cuadro 12	BRASIL: EVOLUCIÓN DE CIERTOS GASTOS SOCIALES Y DE LA CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2005	43
Cuadro 13	BRASIL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALÍCUOTAS Y CONTRIBUCIONES EN PREVISIÓN SOCIAL	51
Cuadro 14	BRASIL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALÍCUOTAS Y MODIFICACIONES EN FINSOCIAL/COFINS.....	53
Cuadro 15	BRASIL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALÍCUOTAS Y ALTERACIONES EN IPMF/CPMF	54

Índice de recuadros

Recuadro 1	BRASIL: PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	23
Recuadro 2	BRASIL: FONDO DE PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR (FAT)	27
Recuadro 3	BRASIL: METODOLOGÍA DE DESVINCULACIÓN DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS.....	28
Recuadro 4	BRASIL: TENDENCIA DEFICITARIA DEL RÉGIMEN GENERAL DE PREVISIÓN SOCIAL	31
Recuadro 5	BRASIL: ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA FEDERAL POR FUENTES DE RECURSOS, 2005	38

Resumen¹

En la mayoría de los países el gasto público destinado a la protección social normalmente está financiado mediante el cobro de contribuciones que gravan la nómina salarial. En este ámbito, Brasil tiene una estructura propia en torno a lo que se ha denominado “seguridad social” –que, por definición constitucional, comprende la previsión, la salud y la asistencia social–, al combinar la expansión y universalización de los beneficios y servicios públicos con la disminución de la dependencia del financiamiento sobre la base salarial. En virtud de la Constitución de 1988 se adoptó el concepto de seguridad social y se diversificaron las fuentes de financiamiento de la seguridad: se exigió a los empleadores una nueva contribución sobre sus utilidades y se reorientó a ese sector otra contribución que ya gravaba la facturación.

La seguridad social brasileña no puede considerarse un *modelo* para otros países. Se identifican aspectos claramente positivos, como la universalización de la prestación de servicios sociales básicos (como en el caso de la salud) y la ampliación de la concesión de beneficios previsionales y asistenciales mínimos, que favorecen a los segmentos más pobres de la población y traen aparejada una reducción de la pobreza absoluta y de los coeficientes de desigualdad. Por otra parte, tampoco pueden desconocerse los aspectos negativos: el más ostensible es la necesidad de mantener una carga tributaria excesivamente elevada, muy superior al promedio de las economías

¹ La presente es una versión ampliada y revisada de Afonso (2007). Esta traducción del portugués no ha sido sometida a revisión editorial. Los autores son economistas brasileños. Rafael Barroso, Beatriz Meirelles y Kleber Castro ayudaron con la investigación. Sandra Filgueira, Carlos Mussi y Duarte Pereira comentaron e hicieron propuestas para perfeccionar el texto. Las opiniones son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la visión de las instituciones a las que están vinculados.

emergentes y, lo que es peor, con una pésima calidad de la tributación, con efectos acumulativos que encarecen las inversiones y exportaciones e incluso favorecen artificialmente las importaciones.

Este debate no puede desvincularse del desempeño macroeconómico de Brasil en este período. Siguiendo el ejemplo de otras economías latinoamericanas, el país finalmente logró estabilizar su economía, tras una década y media de inflación descontrolada; sin embargo, a diferencia de otros, fracasó en su intento de acelerar el ritmo del crecimiento económico. En cambio, por todo consuelo, al tiempo que falló en el tema fundamental del crecimiento, Brasil consolidó la democracia y avanzó mucho en las áreas sociales, donde, desde la segunda mitad de los años noventa, implantó políticas públicas activas.

El texto está organizado en cuatro partes. En la primera se presenta brevemente la situación del país en materia de tributación. En la segunda se da cuenta de la evolución reciente de la regulación institucional de las finanzas de la seguridad social. En la tercera se aborda el gasto público social, en especial los usos y fuentes de las medidas del gobierno federal. En la conclusión se apuntan los problemas resultantes de la estructura de financiamiento y del gasto y se especula sobre las perspectivas de las políticas sociales en Brasil.

I. Introducción

En la mayoría de los países, el gasto público destinado a la protección social se financia mediante el cobro de contribuciones que gravan la nómina salarial. En este ámbito, Brasil tiene una estructura propia en torno a lo que se ha denominado “seguridad social” –que, por definición constitucional, comprende la previsión, la salud y la asistencia social—, al combinar la expansión y universalización de los beneficios y servicios públicos con la disminución de la dependencia del financiamiento sobre la base salarial.

La Constitución de 1988 no solo adoptó el concepto de seguridad social sino que amplió el acceso a la previsión social y aumentó sus beneficios, además de universalizar el acceso a la salud y a la asistencia social. Para financiar la consiguiente presión sobre el gasto, se diversificaron las fuentes de financiamiento de la seguridad: se exigió a los empleadores una nueva contribución sobre sus utilidades y se reorientó a ese sector otra contribución que ya gravaba la facturación; también se destinaron al sector los ingresos provenientes de las loterías en general y se determinó la organización de un presupuesto específico para la seguridad, separado del presupuesto fiscal.

Los principales componentes del incremento del gasto surgieron por la universalización del acceso a la salud, la expansión de la previsión para los trabajadores rurales, la fijación del salario mínimo como límite mínimo de los beneficios de prestación continua y la creación de una renta mensual vitalicia para adultos mayores y discapacitados sin ingresos. En cuanto al ingreso fiscal, se produjo un intenso y rápido aumento de la carga tributaria global en el país, provocado por las contribuciones sociales vinculadas a la seguridad social.

En la práctica, el esquema institucional de las finanzas de la seguridad social nunca fue adecuado ni plenamente implantado. El gasto por concepto de beneficios previsionales y asistenciales estuvo acompañado por un fuerte incremento de los gastos destinados a los regímenes previsionales propios de los funcionarios públicos, que no están incluidos en el presupuesto correspondiente a la seguridad social. Los defensores del Régimen General de Previsión Social intentaron primero impedir que las contribuciones recaudadas para la seguridad social se utilizaran para financiar las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos federales y, después, optaron por crear una vinculación, inocua, de las contribuciones de los empleadores y de los empleados sobre la nómina salarial exclusivamente para la previsión.

Con arreglo a la Constitución de 1988, aumentó significativamente el reparto de los ingresos procedentes de los principales impuestos federales –el impuesto sobre la renta (IR) y sobre productos industrializados (IPI)– en favor de los estados y municipios, lo que posteriormente estimuló al gobierno federal a explotar cada vez más las contribuciones sociales en lugar de los impuestos, ya que aquellas no se comparten con las demás esferas de gobierno.² Esta situación se tornó aún más interesante para las autoridades de hacienda y planificación cuando, a mediados de los años noventa, se creó un mecanismo provisorio de desvinculación parcial (20%) de los ingresos del gobierno central, incluidas las contribuciones sociales. La vigencia de este mecanismo ha sido sucesivamente prorrogada hasta hoy. Posteriormente, los defensores de la salud, cuya universalización dio lugar a la organización de un sistema nacional descentralizado, lograron que se creara una contribución provisorio sobre el movimiento financiero (CPMF) vinculada al sector y luego una vinculación del presupuesto del Ministerio de Salud al crecimiento del PIB nominal.

En todo este contexto, no parece extraño que la recaudación de las contribuciones sociales haya pasado a superar la de los impuestos clásicos ni que haya crecido significativamente la carga tributaria global brasileña que, partiendo de alrededor del 24% a fines de los años ochenta, actualmente se aproxima al 40% del PIB.³ Aun absorbiendo una porción mayor de la renta nacional, las administraciones públicas no mejoraron la disponibilidad de bienes y servicios en la época posterior al Plan Real; de hecho, la inversión incluso retrocedió sensiblemente. El aumento del gasto se concentró en las transferencias de renta, ya sea en forma de más beneficios sociales o como intereses de la deuda pública. Los errores de las políticas monetaria y cambiaria costaron incluso más desde el punto de vista fiscal que la expansión de la seguridad, pero los efectos de esta última tampoco pueden desconocerse.

La descentralización fiscal avanzó, especialmente en torno de la salud, con una participación creciente de los municipios. Por su parte, desde el comienzo de la década actual, el gobierno federal viene aumentando su presencia en la asistencia social, dada la fuerte expansión que promovió en la cobertura de los programas de transferencia de renta a las familias más pobres.

La seguridad social brasileña no puede considerarse un modelo recomendable para otros países. Se identifican aspectos claramente positivos, como la universalización de la prestación de servicios sociales básicos (como en el caso de la salud) y la ampliación de la concesión de beneficios previsionales y asistenciales mínimos, que favorecen a los segmentos más pobres de la población y traen aparejada una reducción de la pobreza absoluta y de los coeficientes de

² Con arreglo al antiguo sistema tributario, los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y los Fondos de Participación de los Municipios (FPM) recibían un 31% de lo recaudado con el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industrializados y en 1988 se traspasó el equivalente al 1,5% del PIB. En el sistema vigente, la porción correspondiente pasó al 44% de los impuestos y el monto transferido en 2006 subió al 3,5% del PIB.

³ En el presente trabajo, al citar la carga tributaria, se hace referencia al concepto más amplio basado en las cuentas nacionales. Comprende los impuestos, tasas y todas las formas de contribuciones recaudadas por las tres esferas de gobierno. La fuente, Afonso e Meirelles, 2006, está basada en la metodología adoptada por el Fondo Monetario Internacional. No obstante, el Ministerio de Hacienda adopta otra forma de medición y llega a resultados inferiores, porque se subestiman impuestos estatales y municipales y no se computan regalías (*royalties*), algunas contribuciones y, principalmente, la deuda activa, multas e intereses de mora derivados de recaudaciones efectuadas con atraso.

desigualdad. Por otra parte, tampoco pueden desconocerse los aspectos negativos: el más ostensible es la necesidad de mantener una carga tributaria excesivamente elevada, muy superior al promedio de las economías emergentes y, lo que es peor, con una pésima calidad de la tributación, con efectos acumulativos que encarecen las inversiones y exportaciones e incluso favorecen artificialmente las importaciones.

Este debate no puede desvincularse del desempeño macroeconómico de Brasil en este período. Siguiendo el ejemplo de otros países latinoamericanos, el país finalmente logró estabilizar su economía, tras una década y media de inflación descontrolada; sin embargo, a diferencia de otros, fracasó en su intento de acelerar el ritmo del crecimiento económico: desde 2002 quedó rezagado en comparación con el resto de la región e incluso con el promedio de las economías emergentes.⁴ En cambio, por todo consuelo, al tiempo que falló en el tema fundamental del crecimiento, Brasil consolidó la democracia y avanzó mucho en las áreas sociales, donde, desde la segunda mitad de los años noventa, implantó políticas públicas activas (Serra, 2003).

El debate interno en torno de la seguridad social suele ser puntual y cargado de apasionamiento. Algunos alegan que con las contribuciones sociales se recauda más que la suma de los gastos públicos clasificados como componentes de la seguridad y, en ese sentido, el sector sería superavitario. En una dirección radicalmente opuesta, aparecen los reclamos respecto de la rigidez presupuestaria y los sermones a favor de las reglas de desvinculación. No obstante, en la práctica, el fuerte aumento de la carga tributaria, junto con los recortes de las inversiones públicas y el menor financiamiento de los gobiernos, han permitido compatibilizar ambos intereses divergentes: se viabilizó el incremento de los gastos en beneficios sociales y se generaron ingresos desvinculados para lograr el creciente superávit primario necesario para sufragar las enormes cargas de la deuda, resultante de la práctica por años seguidos de la más alta tasa real de interés del mundo, sin que el tamaño del déficit o de la deuda justifique dicho patrón.⁵

El texto está organizado en cuatro partes. En la primera se presenta brevemente la situación del país en materia de tributación. En la segunda se da cuenta de la evolución reciente de la regulación institucional de las finanzas de la seguridad social. En la tercera se aborda el gasto público social, en especial los usos y fuentes de las medidas del gobierno federal. En la conclusión se apuntan los problemas resultantes de la estructura de financiamiento y del gasto y se especula sobre las perspectivas de las políticas sociales en Brasil.

⁴ Según proyecciones de la CEPAL, entre 2002 y 2007, la participación del PIB de Brasil en el agregado de América del Sur disminuirá del 56,2% al 47%. La tasa anual de crecimiento económico en 2006, por ejemplo, apenas debe haber llegado al 3% en Brasil, mientras que en el resto de América Latina se previó un 6,2%, es decir, 0,3 puntos menos que la tasa media de las economías emergentes.

⁵ Según la consultora GRC Visão, a fines de 2006 Brasil todavía lideraba la clasificación de la tasa real de interés, con un 9,3% al año (seguido por Turquía, con un 6,2%). En cambio, Standard and Poor's colocaba al país en el cuarto lugar, entre más de una centena de países, en una clasificación según el volumen de gastos públicos en concepto de intereses (8% del PIB en 2005) detrás de Jamaica, Turquía y Líbano (que gastan entre el 12% y el 13% del producto). El mismo organismo de riesgo concluyó que, en el promedio de 2001-2005, Brasil quedó en la vigésimo sexta posición en la clasificación de mayores deudas públicas del mundo (con un 58% del PIB), lo que ilustra que su tamaño no es una explicación razonable para tener tasas de interés tan altas.

II. Situación de la tributación

En el gráfico 1 se observa la tendencia expansionista de la relación entre la recaudación tributaria y el PIB en el período de la posguerra.

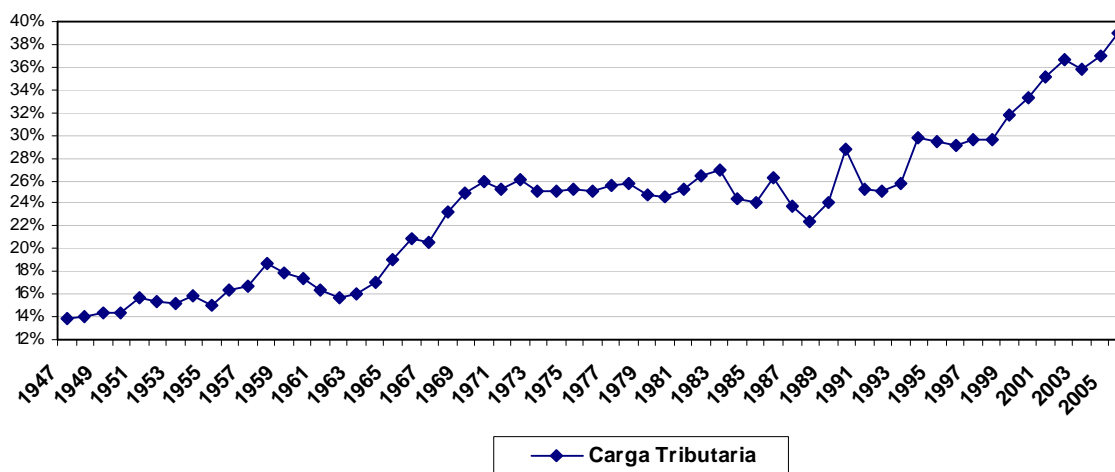
Las bases del sistema tributario vigente se establecieron a mediados de los años sesenta. En virtud de la Constitución de 1988, se perfeccionó, descentralizó y diversificó el sistema, pero no se estructuró uno nuevo. Desde esa época hasta 1993 la carga tributaria giró en torno del 25% del PIB.

Entre tanto, la estabilización de la economía generó dos ciclos tributarios expansivos. En los primeros años del Plan Real, la carga llegó al 29% del PIB, nivel que se podría decir que prevalecía antes, oculto tras el llamado efecto Tanzi. De cualquier forma, si hubiese permanecido en esa cifra, Brasil no estaría por encima del promedio de las economías emergentes. Sin embargo, a partir de la grave crisis de la balanza de pagos de 1998, el país sufrió una asombrosa escalada de la carga tributaria global, que se mantuvo incluso hasta después de disipada la crisis de confianza que se produjo con el cambio de gobierno en 2003.

En 2005, la carga tributaria batió un nuevo récord, al llegar cerca del 39% del PIB, en su concepto más amplio. Por tipo de tributo, la composición de la recaudación tributaria nacional casi se divide casi en dos mitades (véase el gráfico 2). Se trata de un caso raro, probablemente único en el mundo. El sistema tributario clásico está compuesto por impuestos y, como tal, en Brasil, mereció un extenso capítulo en la Constitución de 1988 (con competencias exclusivas, fuertes restricciones al poder de tributar, reparto federativo detallado, entre otros aspectos). Estos impuestos correspondieron al 18,9% del

PIB en 2005, el equivalente al 48% de la carga global. De ese total, solo el 30% podría ser libremente asignado por los gobiernos. A su vez, con las tasas se recaudó 0,6 puntos del PIB y correspondieron al 2% de la carga global. La otra mitad exacta de la carga tributaria nacional fue recaudada en concepto de contribuciones.

Gráfico 1
BRASIL: CARGA TRIBUTARIA BRUTA GLOBAL EN LA POSGUERRA, 1947-2005^a

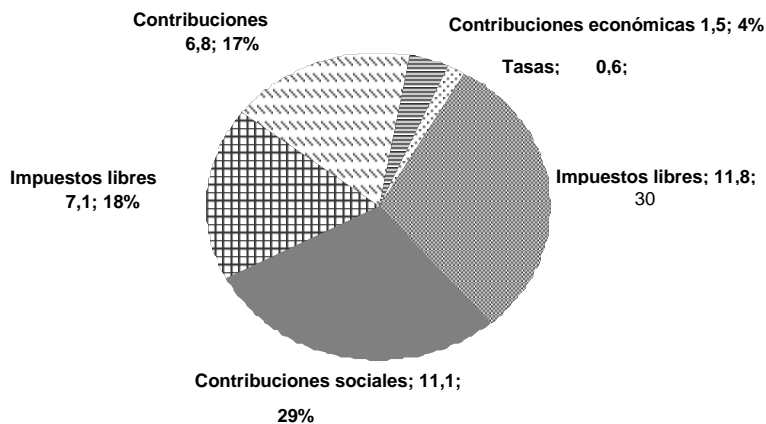


Fuente: J.R. Afonso y B. Meirelles, "Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados", *Cadernos NEPP/Unicamp*, N°61, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), marzo de 2006; y E. Araújo, "Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente", Informe BNDES, N°29, Río de Janeiro, julio de 2001, y a actualización de los datos de 2001 a 2005.

a Los datos correspondientes a 2005 son una estimación preliminar.

Las contribuciones constituyen un sistema tributario paralelo, ya que están sujetas a reglas y restricciones diferentes de las aplicadas a los impuestos y no tienen tantas restricciones para su creación y aumento. En las más diferentes formas y títulos, el conjunto de contribuciones recaudó el equivalente al 19,5% del PIB en 2005.

Gráfico 2
BRASIL: COMPOSICIÓN DE LA CARGA GLOBAL POR TIPO DE TRIBUTO, 2005^a
(En puntos porcentuales del PIB y en porcentajes del total)



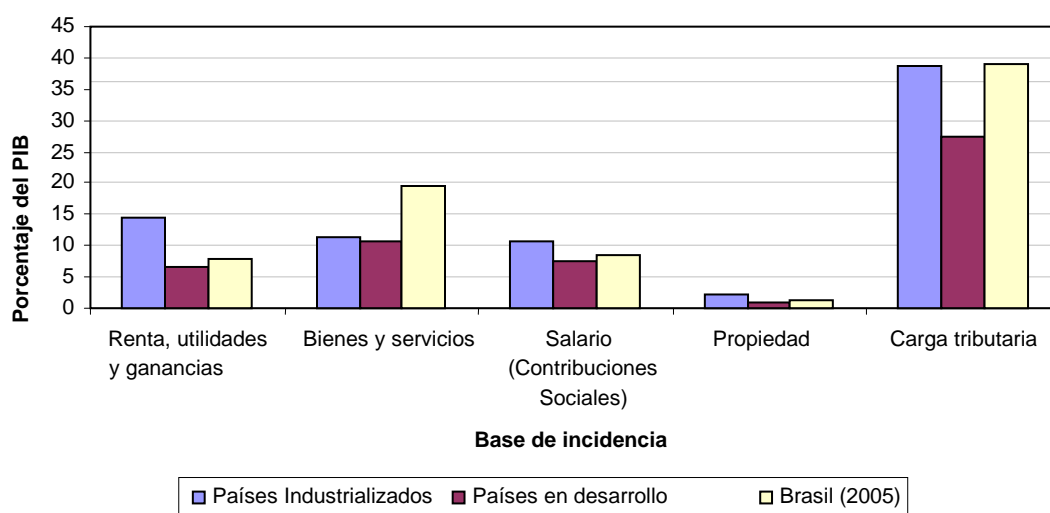
Fuente: J.R. Afonso y B. Meirelles, "Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados", *Cadernos NEPP/Unicamp*, N°61, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), marzo de 2006.

^a Los datos correspondientes a 2005 son una estimación preliminar.

Es común asociar el cobro de contribuciones a la tasación de la nómina salarial y la vinculación de sus ingresos con fines previsionales, como ocurre en casi todos los demás países. No obstante, en Brasil tal modalidad permitió recaudar el equivalente al 6,8% del PIB y representó menos del 18% del ingreso tributario nacional (computados también los aportes destinados a los regímenes propios de los funcionarios públicos). Sobre la nómina salarial también se exigen otras contribuciones, para financiar fondos y acciones privadas, como el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) y el sistema sindical, pero además existen contribuciones sociales sobre otras bases diferentes de salarios (las más relevantes gravan ingresos y utilidades). También existe una categoría de contribuciones de intervención en el dominio económico, entre las cuales las más relevantes incluyen petróleo y energía, inclusive en calidad de regalías y participaciones.

La carga tributaria global se sitúa en el promedio de los países ricos y más de 10 puntos del PIB por encima del promedio de las economías emergentes, según comparaciones indicadas en el gráfico 3. Si se computan los tributos que inciden sobre la producción, las ventas y el consumo de bienes y servicios en los mercados internos, la carga alcanza cerca del 20% del PIB en Brasil, mientras que el promedio de los países ricos apenas llega al 12% del PIB. La diferencia proviene de la aplicación y la gran recaudación de contribuciones sobre los ingresos y los movimientos financieros.

Gráfico 3
BRASIL: CARGA TRIBUTARIA POR BASE DE INCIDENCIA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI). Elaboración: Afonso y Meirelles

La carga tributaria brasileña es mucho más elevada que el promedio que prevalece en las demás economías emergentes. Pero tan malo o peor para la competitividad de la economía es constatar que esa distorsión resulta de tributos indirectos.⁶ Por el contrario, la carga brasileña es inferior al promedio observado en los países ricos si solo se ponderan la incidencia sobre la renta y las utilidades, sobre el patrimonio e incluso las contribuciones sociales (que inciden en la nómina salarial). La tendencia expansionista de la carga tributaria brasileña se ha proyectado sobre los mercados internos de bienes y servicios y su calidad se ha deteriorado, al privilegiarse los impuestos de ventas y hasta los movimientos financieros, en detrimento de la tributación sobre el valor agregado.⁷

⁶ Entre las economías emergentes, las latinas (como Chile, Argentina y México) presentan una carga tributaria global nunca superior al 25% del PIB y las asiáticas (como la República de Corea, Singapur, Malasia e incluso India y China) tienden a presentar un nivel de carga aún menor, que refleja la incipiente o pequeña red de protección y seguridad social.

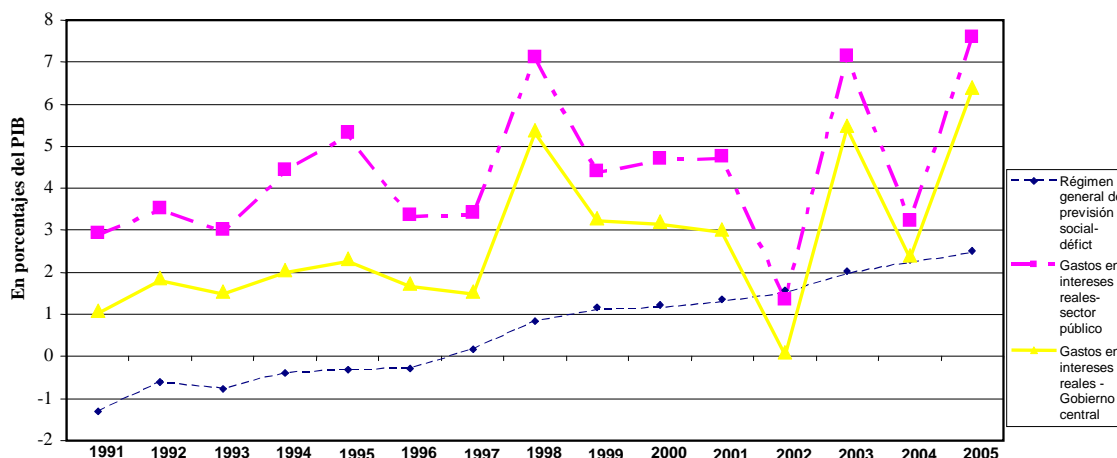
⁷ La evolución de la carga tributaria federal en el largo plazo es un ejemplo de ese deterioro de la calidad. El único impuesto federal del tipo de valor agregado, el impuesto sobre productos industrializados (IPI), cayó estrepitosamente: en 1970 recaudaba un 4,4% del PIB; en 2005 apenas generó un 1,2%, el nivel más bajo de su historia. En cambio, las contribuciones sobre los ingresos

Una importante porción de la carga tributaria nacional, formada por las contribuciones sobre la facturación y las transacciones financieras y por impuestos que también inciden sobre las ventas (hasta aquellas que alcanzan las utilidades de las empresas por bases presuntas), tiene incidencia acumulativa. Esto trajo efectos negativos sobre la competitividad de la economía.⁸ Se trata de una situación especialmente grave si se toma en cuenta que, desde mediados de 1994, cuando comenzó el ciclo de estabilidad de precios, la moneda nacional estuvo y continúa fuertemente sobrevaluada, con excepción del período 1999-2004, fenómeno cuyo impacto negativo sobre el crecimiento se suma al que provoca la elevada tributación en cascada.

Si una carga tributaria de esa envergadura viabilizó el financiamiento de la expansión continua del déficit del Régimen General de Previsión Social y de los gastos en concepto de intereses de la deuda pública (véase la evolución en el gráfico 4), por otro lado, creó barreras al crecimiento.

Gráfico 4
BRASIL: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL Y DE LOS GASTOS EN CONCEPTO DE INTERESES, 1991-2005

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS), Anuário estatístico previdência social, varios años; y Banco Central de Brasil.

Una carga tributaria elevada no impide por sí sola el crecimiento económico; si así fuera, los países europeos no habrían crecido ni seguirían creciendo. Sin embargo, el problema de Brasil está en la forma en que se produjo el último ciclo de expansión de su carga tributaria desde fines de los años noventa,

aumentaron vigorosamente en el mismo período: en 1980, solo se cobraba el Programa de Integración Social (PIS), que rendía el 1% del PIB (lo que no difiere mucho de lo que ocurre hoy); en 1990, creada la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS), ambas contribuciones recaudaban el 2,7% del producto; en 2005, llegaron al record del 5,6% del PIB. Además, se recauda el 1,5% del PIB en concepto de la contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF) y 1,3 puntos sobre las utilidades en concepto de la contribución social sobre las utilidades netas (CSLL). Sumadas, estas cuatro contribuciones recaudaron el 8,4% del PIB en 2005, seis veces más que el IPI y más que la recaudación del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) o la del impuesto federal sobre la renta.

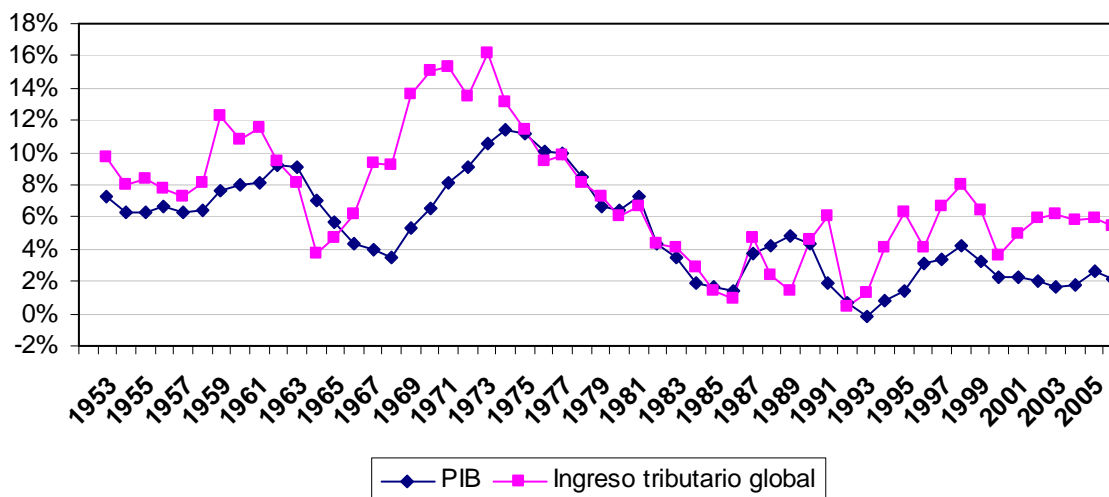
⁸ Las contribuciones sobre los ingresos y los movimientos financieros tienen un impacto acumulativo en la economía que produce efectos bastante diferenciados por actividad económica. El efecto depende del número de eslabonamientos que componen las respectivas cadenas productivas y del peso del consumo intermedio en relación con el valor de la producción. Cuanto mayor sea el número de eslabonamientos y mayor el peso del consumo intermedio en la producción total, mayor será el impacto de la incidencia en cascada de las tres contribuciones. Una elevada relación entre el consumo intermedio y el valor de la producción podría provocar distintas consecuencias, según el nivel de demanda de insumos importados y el grado de formalidad de los proveedores de insumos locales. Véanse más detalles de los análisis de la medición y de los efectos de la acumulatividad en estudios como Varsano y otros (2001) y FGV (2001).

cuando se rompió el patrón histórico que se observaba en la posguerra, en que el aumento de la carga se lograba en la fase expansionista del ciclo económico (cuando la tasa de crecimiento de la recaudación tributaria tendía a superar la del PIB) y el nivel de la carga se mantenía en la fase decreciente del ciclo (en que ambas curvas se aproximaban).

En el período siguiente a la creación del real, pese a algunas oscilaciones, la economía mantuvo un reducido ritmo de crecimiento (en torno al 2,2% al año, en promedio), en tanto la expansión media del ingreso tributario nacional llegó al triple (véase la evolución de las tasas quinquenales en el gráfico 5). En esta situación, es inevitable suponer que la tributación fue un factor importante que contribuyó a frenar el crecimiento económico; cualquier manual de ciclos económicos enseña que, para minimizar las fases descendentes, lo correcto sería aliviar y no reforzar la carga tributaria.

En el último ciclo expansionista, entre 1998 y 2003, hubo un incremento de la carga global de 9,3 puntos porcentuales del PIB. Es curioso señalar que, durante ese período, se discutió mucho una reforma tributaria basada solo en el impuesto estadual sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS), nunca concretada. Sin embargo, ese impuesto representó solamente el 13% de dicho incremento de la carga global, en tanto las dos contribuciones de los empleadores sobre los ingresos (COFINS y Programa de Integración Social (PIS)/ Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público (PASEP) recaudaron el 31%.

Gráfico 5
BRASIL: CRECIMIENTO EN LA POSGUERRA DEL PIB Y DEL INGRESO TRIBUTARIO GLOBAL, 1952-2005
(Promedio móvil de 5 años de la tasa real anual)



Fuente: J.R. Afonso y B. Meirelles, "Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados", Cadernos NEPP/Unicamp, N° 61, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), marzo de 2006; y E. Araújo, "Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente", Informe BNDES, N° 29, Río de Janeiro, BNDES, julio de 2001.

Como ya señalamos, las contribuciones elevaron la carga tributaria y, al mismo tiempo, contribuyeron a recentralizar la recaudación y parte del poder fiscal. En el gráfico 6 se aprecia la evolución de las últimas cuatro décadas de la división federativa del ingreso tributario disponible, una vez computado el reparto constitucional del ingreso procedente de los impuestos, intermediada por dos reformas: la centralizadora de los militares aplicada en los años sesenta y la descentralizadora, introducida en virtud de la Constitución de 1988.

Los gobiernos estatales resultaron los grandes “perdedores” de ingresos en la Federación brasileña: bajaron de un 35% en 1965 a un 25% en 2005, del total del ingreso tributario disponible.⁹ En tanto, los gobiernos municipales pasaron de cerca del 10% al 17% en el mismo período. Por su parte, el gobierno federal, que ostentaba en torno del 55% de la carga tributaria global en 1965, subió al 58% en 2005, incluso después de la reforma descentralizadora de 1988. La presencia mayoritaria de esta esfera se debe exclusivamente al cobro de contribuciones.

El objetivo fundamental de los constituyentes de 1988 de promover una descentralización fiscal acabó promoviendo una tendencia inequívoca a la municipalización y, en el período más reciente, una recuperación de la importancia relativa del gobierno federal.

Cuadro 1
BRASIL: CARGA TRIBUTARIA E INGRESO TRIBUTABLE DISPONIBLE POR
ESFERA DE GOBIERNO: 1965-2005^a

	Carga % del PIB	División federativa - porcentaje del total			
		Gobierno Central	Estados	Municipios	Total
1965	19,71	55,7	35,1	9,2	100,0
1983	26,97	69,8	21,3	8,9	100,0
1988	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
1991	25,24	54,7	29,6	15,7	100,0
1994	29,75	59,3	25,1	15,6	100,0
1998	29,64	56,2	26,6	17,2	100,0
2005	38,94	57,6	25,2	17,2	100,0

Fuente: J.R. Afonso y B. Meirelles, “Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados”, *Cadernos NEPP/Unicamp*, N° 61, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), marzo de 2006; y E. Araújo, “Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente”, *Informe BNDES*, N° 29, Río de Janeiro, BNDES, julio de 2001 y actualización de los datos de 2001 a 2005.

^a Ingreso disponible = Recaudación propia más o menos la distribución constitucional de impuestos.

La faceta socialmente más dañina de este patrón de tributación estriba en la elevada regresividad, que debe haber empeorado. Como ya se señaló, la carga tributaria recurre en gran medida al cobro de tributos indirectos. Esto ocurre incluso en el caso de las contribuciones sociales y posiblemente con efectos aún más perjudiciales que en el caso de los impuestos, ya que el ICMS y el IPI aplican alícuotas diferenciadas y con algún grado de progresividad y selectividad, mientras que la COFINS y el PIS usan alícuotas uniformes para todos los sectores (la diferenciación obedece a exenciones, pero estas no son amplias).

Por más progresivo que sea el cobro de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio (cuya carga nacional es todavía relativamente baja), su efecto es bajísimo frente al enorme peso de los tributos indirectos y en varios estudios se demuestra una relación directa y continua entre renta familiar y el peso que sobre ella tienen los tributos indirectos. Según un estudio reciente (Fecomércio, 2006), se estima que la carga media para una familia en el decil más bajo, cuya renta media es inferior a dos salarios mínimos, sería el triple de la que incide en aquellas familias cuya renta es superior a 30 salarios, que se encuentra en el decil más alto. Según la misma estimación, al recurrir más a tributos indirectos que directos, el

⁹ En los debates nacionales sobre la reforma tributaria, gobernadores y alcaldes reclamaron por las medidas recentralizadoras de ingresos, pero optaron por soluciones que resultaron ineficaces. Un buen ejemplo fue, a fines de 2003, la repartición en favor de los gobiernos subnacionales de un cuarto de la recaudación de la contribución de intervención en el dominio económico (CIDE), vinculada a inversiones en carreteras, aunque poco después tal contribución acusó el peor desempeño de la recaudación federal porque las autoridades de hacienda traspasaron parte de su incidencia a la COFINS, que ostenta el 100% del ingreso.

aumento de la carga tributaria en el período reciente terminó por alcanzar proporcionalmente más a las familias que ganaban menos, como se observa en el gráfico 7, extraído de Fecomercio (2006).¹⁰

Cuadro 2
BRASIL: CARGA TRIBUTARIA DIRECTA E INDIRECTA SOBRE LA RENTA
TOTAL DE LAS FAMILIAS, 1996 Y 2004

Renta mensual familiar	En porcentaje de la renta familiar						Aumento de carga tributaria
	Tributación directa		Tributación indirecta		Carga tributaria total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Hasta 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,9	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,6	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,5	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
Más de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fuente: Federación de Comercio del Estado de São Paulo (Fecomercio), "Simplificando o Brasil: tributação e gastos públicos", *Caderno Fecomercio de economia*, N° 11, São Paulo, abril de 2006, sobre la base de encuestas de presupuestos familiares del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

¹⁰ En la misma línea, cabe mencionar otro estudio reciente (Ugá y Santos, 2005), en que se analizó específicamente el caso de la salud pública en Brasil, procurando cuantificar por segmentos de la población el impacto, ya sea del patrón de financiamiento o del patrón de gasto, a través del llamado índice de Kakwani. Este índice corresponde a dos veces la superficie entre la curva de distribución de pagos del tributo y la curva de Lorenz, o a la diferencia entre el índice de concentración de pagos y el índice de Gini. Para más información - véase Kakwani (1976). El índice general del financiamiento global (público y privado) de la salud es levemente regresivo. Ese resultado agregado, según los autores, encubre otros problemas, como la mayor regresividad en el gasto privado en salud y la regresividad de algunos impuestos que financian la salud.

III. Historia de las finanzas de la seguridad

1. Período pre-Constituyente

Antes de la Constitución de 1988, gran parte de las actividades y servicios públicos de salud y asistencia tenían un carácter contributivo, vinculado a la previsión social y que beneficiaba solo a los trabajadores del mercado de trabajo formal.¹¹ En el caso del trabajador activo, tener contrato de trabajo y, en el caso del inactivo, tener credencial de jubilado o pensionado de algún instituto oficial de previsión era condición necesaria para el acceso a los servicios sociales citados.

Desde el origen de tales institutos, que se remonta a la primera mitad del siglo pasado, tal acceso exigía que los empleados (activos) y empleadores contribuyeran sobre la base de la nómina salarial.

En el caso de la previsión social, las excepciones tenían una importancia reducida; por ejemplo, los trabajadores autónomos contribuían voluntariamente sobre las ganancias declaradas y los empleadores de los trabajadores rurales debían aportar contribuciones que estarían vinculadas a la producción agropecuaria (casi toda no declarada o evadida). La previsión siempre estuvo regida por un sistema de reparto simple y, por tener amplios superávits financieros, nunca despertó mayores preocupaciones en torno de su equilibrio actuarial; cabe citar que, en 1970, tenía 4,5 contribuyentes por cada

¹¹ Para profundizar el análisis de este período, véanse Azeredo (1987) y CNI (2003).

beneficiario, relación que disminuyó a 2,5 en 1990 y a 1,7 en 1993. Las insuficiencias financieras o perspectivas de crisis fueron históricamente enfrentadas con reajustes de las tasas de las respectivas contribuciones sobre la nómina salarial, sobre todo las correspondientes a los empleadores (que pasaron del 15% en la segunda mitad de los años sesenta al 20% a partir de los años noventa, solo para el financiamiento de las jubilaciones y pensiones).

Las acciones públicas llamadas parafiscales (porque los recursos no se tramitaban en los presupuestos públicos), aumentaron mucho a partir de los años setenta. Los trabajadores con contrato de trabajo pasaron a tener derecho a dos fondos individuales de ahorro obligatorio, ya que sus empleadores eran obligados a retener contribuciones. Primero, el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), hasta hoy formado por contribuciones mensuales sobre la nómina salarial. Segundo, el Programa de Integración Social (PIS),¹² que movilizaba fuentes diversas (ventas, nómina salarial, un monto adicional del impuesto sobre la renta o ingreso presupuestario, según la actividad del empleador), pero cuyos depósitos individuales cesaron con la Constitución de 1988 (pasando a ser un fondo colectivo). En ambos casos, las extracciones de tales fondos eran limitadas: el principal motivo sería el acto de despido o jubilación (en el caso del FGTS, hasta hoy puede usarse para compra de casa propia de los trabajadores de menor renta).

A lo largo de ese tiempo también se organizaron otras acciones públicas, de menor relevancia fiscal y financiera, generalmente financiadas por contribuciones sobre la nómina salarial. Un ejemplo era la enseñanza. Hasta hoy, el sector público cuenta con un aporte adicional: una contribución de los empleadores que incide sobre la nómina salarial (además, conocida como salario-educación) e, incluso en el ámbito privado, entidades sindicales que ofrecen un aprendizaje profesional financiado por la contribución sobre los salarios del respectivo sector (que también financian servicios denominados sociales).

En 1982 fueron creados una nueva contribución social y un nuevo programa que pasó a constituir el embrión de la diversificación y expansión futura: un fondo para financiar inversiones sociales (conocido como Fondo para la Inversión Social -FINSOCIAL), alimentado por una contribución social (con una tasa del 0,5%) que incidía sobre la facturación mercantil (inicialmente restringida a las ventas de productos y que no incluía los servicios o las rentas no mercantiles).¹³ El ingreso fue utilizado básicamente para el financiamiento de programas sociales de interés del gobierno federal o simplemente se guardó, como una forma indirecta de reducir la deuda pública. Cabe mencionar también que esa contribución sufrió una serie de cuestionamientos y derrotas judiciales en los primeros años de su aplicación. En términos tributarios, representó un serio retroceso a prácticas abandonadas en la reforma de mediados de los años sesenta: recreaba la tributación acumulativa sobre las ventas, que se había eliminado del sistema tributario brasileño cuando se crearon los impuestos del tipo valor agregado, es decir, el impuesto estadual sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) y el federal sobre productos industrializados (IPI).

Paralelamente a las medidas financiadas con las contribuciones, había otras medidas sociales que se financiaban con cargo al presupuesto público tradicional, pero siempre con un espacio limitado (recuérdese que, antes de la Constitución de 1988, las contribuciones se recaudaban directamente en las entidades descentralizadas y no se las contemplaba en las cuentas de los presupuestos y balances gubernamentales).

¹² En el caso de los funcionarios públicos, el programa atiende por el título de Programa de Formación de Patrimonio del Funcionario Público, cuya sigla es PASEP.

¹³ Como en el caso de otras contribuciones, los recursos se tramitaban fuera del presupuesto público y su administración estaba íntegramente a cargo de la institución de crédito federal destinada al fomento de largo plazo —el ya existente Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE)—, que entonces incorporó a su denominación lo social y pasó a ser conocido como Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Sin embargo, en la práctica, solo una parte de los recursos fue administrada por el banco y aplicada en proyectos de inversión.

La situación más relevante era la de la salud. La mayor parte de la asistencia médica hospitalaria y ambulatoria se prestaba en el ámbito del Régimen General de Previsión Social, ya sea a través de unidades propias o contratadas, con acceso limitado a sus asegurados (activos o inactivos). En 1988, los gastos correspondientes a la asistencia médica (1,1% del PIB) equivalían al 45% del gasto en concepto de beneficios previsionales (2,5% del PIB). Quien no estaba vinculado a dicho régimen, si no tenía condiciones para pagar los servicios privados, dependía de conseguir el acceso gratuito a las unidades médicas mantenidas generalmente por gobiernos estatales y municipales, que también se hacían cargo de las escasas iniciativas de atención primaria de la salud. Computadas las demás actividades, el gasto total en materia de salud a cargo del gobierno federal fue del 2,3% del PIB y del gobierno general consolidado, del 2,7% del PIB.¹⁴ El mejor símbolo de este proceso es que muchas actividades de salud del gobierno federal se concentraban en el Instituto de asistencia médica vinculado al Ministerio de la Previsión.

Otras medidas de protección social, aunque exclusivas de los trabajadores formales, eran recientes e incipientes. Por ejemplo, el seguro de desempleo, cuyo beneficio solo fue creado por el gobierno federal en 1986 y, al depender de dotaciones corrientes del presupuesto fiscal, atendía a un número insignificante de desempleados. Incluso la asistencia social, cuyas actividades históricamente se concentraban en el mantenimiento de una red (propia o contratada) de salas cuna para niños y asilos para adultos mayores, también dependía de aportes de la previsión social (aunque con un espacio residual en el presupuesto del Régimen General), ya que solo los estados y, sobre todo, las alcaldías destinaban recursos propios, pero insignificantes (a escala nacional) a tales fines.

2. Reestructuración de la Constitución de 1988

Para coronar la derrota del régimen militar y la redemocratización del país, se convocó una Asamblea Nacional Constituyente, instalada a principios de 1987 y finalizada con la promulgación de la nueva Carta el 5 de octubre de 1988. La primera mitad de los trabajos se refirió al funcionamiento de comisiones temáticas, que no se comunicaban formalmente entre sí, de la que surge una dicotomía que marcará las decisiones y los desdoblamientos de los temas discutidos en este trabajo.

Entre las distintas comisiones, una estaba dedicada al sistema tributario y se encargó de reformar el cobro de los impuestos clásicos y el reparto de la recaudación correspondiente entre esferas y unidades de gobierno. Introdujo un dispositivo único y genérico, en medio de las normas generales de dicho capítulo tributario, previendo que sería de competencia exclusiva del gobierno central la creación de contribuciones de tres naturalezas: sociales, de intervención en el dominio económico y de interés de categorías profesionales.

Por otra parte, la comisión encargada del llamado orden social innovó mucho más, al crear el concepto de seguridad social: un conjunto integrado de actividades de iniciativa de los poderes públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, la previsión y la asistencia social.¹⁵ Entre sus objetivos, también se prevén expresamente la universalidad de la cobertura y la atención y la diversidad de la base de financiamiento.¹⁶

Así, conscientes de que decidían cambios que presionaban el gasto público en tales segmentos, los constituyentes ampliaron y diversificaron las contribuciones vinculadas a la seguridad: más allá de la nómina salarial, los empleadores debían contribuir sobre la facturación y las utilidades y la vinculación alcanzaba también la recaudación de concursos de pronósticos (loterías). De las tres contribuciones, una (salarios) permanecería inalterada, ya que de ella ya se

¹⁴ Véase Vianna y Piola (1994).

¹⁵ Artículo 194 de la Constitución de la República, cuyos objetivos figuran en el párrafo único.

¹⁶ Véase un análisis detallado de la forma en que se consideraba a las contribuciones sociales a lo largo del proceso constituyente en Azeredo (1987).

sufragaban la previsión y la salud, si bien estaba restringida a los asegurados y ahora pasaría a beneficiar a todos los ciudadanos; otra (facturación, entonces llamada FINSOCIAL) alteraría su destino (de acciones sociales en general a atender solamente la seguridad); y una nueva (utilidades) sería creada en razón de la nueva Constitución. Otra contribución ya existente (al PIS/PASEP) también fue reorientada (en vez de formar ahorros individuales) por la nueva Constitución para formar un fondo que financiaría el seguro de desempleo (la legislación complementaria lo denominó Fondo de Protección del Trabajador (FAT), lo que constituyó un caso peculiar dentro de la seguridad).

El objetivo de la diversificación del financiamiento de la seguridad era garantizar un flujo de recursos más estable, menos susceptible a las fluctuaciones cíclicas de la nómina de salarios y una contribución más ecuánime de los empleadores, evitando sobrecargar así a las firmas de uso intensivo de mano de obra.¹⁷ Estaba presente entre los constituyentes la idea de que el recurrir a las nuevas fuentes de recursos podría abrir espacio para compensar una reducción gradual de las cargas sobre la nómina salarial. Al mismo tiempo, se intentaba aplicar a la óptica del financiamiento el mismo principio de la universalización que pasaba a predominar en la óptica del gasto.¹⁸

La Constitución de 1988 también innovó al crear un nuevo sistema de planificación y presupuesto. Entre los cambios más relevantes, dos afectaron mucho el objeto de este estudio. Primero, se determinó que todo recurso público, aun transitando por entidades descentralizadas (como era el caso de los fondos e institutos antes vinculados a la previsión), sea necesariamente contemplado e inscrito en las tres leyes: del plan plurianual (cuatro años), de las directrices presupuestarias (una especie de pre-presupuesto aprobado en el primer semestre del año anterior al que se refiere) y del presupuesto anual (en el cual el Congreso recuperaba la capacidad de readministrar dotaciones, suprimida durante el régimen militar). Segundo, la ley presupuestaria anual distinguiría entre los programas de naturaleza fiscal y los de la seguridad social (véase el recuadro 1); en este segundo caso incluso se explicitó que la propuesta fuese elaborada “de forma integrada por los órganos responsables” de las tres categorías y que no se crearía o aumentaría ningún beneficio o servicio sin la correspondiente fuente de financiamiento.

Esta configuración de las finanzas de la seguridad social no fue fruto de un proyecto único, ya que estuvo marcada por intensos debates durante la Asamblea Constituyente, aunque, al final de las discusiones, los proyectos de orden social siempre fueron aprobados por consenso absoluto. En efecto, contaron con el voto favorable de más de 500 constituyentes, por razones políticas, dado que votar en contra haría aparecer que el parlamentario estaba en contra de los avances sociales pretendidos.¹⁹

¹⁷ Azeredo (1987, p.21) resume los preceptos que llevaron a los constituyentes a optar por la citada diversificación de financiamiento. La definición de las utilidades como base para la contribución previsional, juntamente con la nómina de salarios, atiende a una propuesta, defendida hace mucho tiempo, de diversificación de las fuentes de financiamiento, teniendo en vista una mayor estabilidad de los ingresos frente a los ciclos económicos. Además, si la adopción de la base utilidades estuviera acompañada de la exoneración parcial de la nómina de salarios, será posible una distribución más justa de la carga previsional entre las empresas, en beneficio de aquellas que hacen uso intensivo de la mano de obra.

¹⁸ Según IPEA (2006, p. 481), la inclusión de toda la población en los derechos de la ciudadanía requería una decisión de tipo legal para beneficiar a las generaciones que, aunque no hubiesen participado del financiamiento de la seguridad, ayudaron con su trabajo a desarrollar el país. De hecho, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), dotados de sistemas avanzados de protección social, no habían actuado de forma diferente.

¹⁹ Según Azeredo (1987), el proyecto inicial de la Subcomisión de Salud, Seguridad y Medio Ambiente contemplaba la contribución social sobre la facturación de las empresas para costear la seguridad social, la institución del Fondo Nacional de Salud (FNS) y la definición de un mínimo del 10% del PIB para el gasto en salud. En la etapa siguiente, en la Comisión de Orden Social, el Fondo Nacional de Salud fue ampliado y rebautizado con el nombre de Fondo Nacional de la Seguridad Social (FNSS). Entre sus fuentes de financiamiento constaban, además de las tres contribuciones de los empleadores (salarios, facturación y utilidades), la recaudación del FGTS y del PIS/PASEP, recursos procedentes de nuevas contribuciones que serían instituidas sobre la renta de la actividad agrícola, el patrimonio neto de las personas físicas y un adicional sobre la prima de seguros privados. Se dispuso también que la nómina de salarios constituía una fuente exclusiva de financiamiento de la seguridad social. Del total de ese fondo, excluidos el PIS/PASEP y el FGTS, el 30% debía destinarse al área de la salud. La última etapa, antes del examen del plenario general de constituyentes, fue la de la Comisión de Sistematización. Allí el FNSS se transformó en el presupuesto de la seguridad social; no fueron vinculados recursos estatales o municipales y las fuentes de la seguridad terminaron limitadas a las tres contribuciones de

En los debates ya figuraban muchas de las polémicas y cambios que marcarían el proceso pos-Constituyente. Por ejemplo, los constituyentes que actuaban más en el área de salud pública intentaron fijar alguna aplicación obligatoria de recursos en ese ámbito, pero fracasaron.²⁰ Mayor éxito tuvo la bancada vinculada a educación, que mantuvo en la Constitución Federal la obligación del gobierno central de aplicar a la enseñanza pública al menos el 18% de los ingresos propios de impuestos e, incluso, en el caso de los Estados y municipios, de por lo menos un cuarto de sus ingresos.

Los parlamentarios constituyentes que coordinaban los debates tributarios reclamaron por la expansión de las contribuciones a la seguridad, que pasarían a incidir sobre las mismas bases de los impuestos (facturación y utilidades), sin obedecer a las mismas y serias restricciones del poder de tributar (solo se aprobó la exigencia de ley y una anterioridad de 90 días para la vigencia de los aumentos); sin embargo, fracasaron porque las discusiones terminaron en el campo de un supuesto enfrentamiento ideológico entre los defensores de lo social y los que defendían la economía, y entre los que defendían la sociedad y los que se preocupan del Estado.²¹

Recuadro 1

BRASIL: PRESUPUESTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución de 1988 introdujo una inédita segregación de los recursos públicos, de modo de presentar aquellos destinados a la seguridad social en un presupuesto específico y separado del fiscal.

Nunca se consiguió implementar la concepción original de los constituyentes (quizá porque, para los más radicales, en el fondo, se pretendía crear una especie de gobierno paralelo, también con la gestión financiera y patrimonial segregada).²² Incluso hasta la propia confección del presupuesto de la seguridad social pasó a ser limitada y comprometida, tanto por las recurrentes desvinculaciones de ingresos presupuestarios (Fondo Social de Emergencia (FSE), Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) o desvinculación de ingresos de la Unión (DRU)) como por los déficit crecientes del Régimen General de la Previsión Social, que pasó a exigir aportes de recursos del presupuesto fiscal (en la práctica, la devolución de muchos recursos que originalmente habían sido recaudados como contribuciones para la seguridad y luego fueron desvinculados).

El órgano legislativo de control externo, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), pasó a partir de la prestación de cuentas del ejercicio financiero de 2002 a presentar de forma más transparente y adecuada (véase el gráfico siguiente) los flujos anuales de ingresos y gastos de la seguridad social y procuró cuantificar el impacto sobre el presupuesto de la seguridad social de la desvinculación prevista en disposiciones transitorias de la Constitución, que fueron sucesivamente prorrogadas.

Los ingresos recaudados (línea 1) corresponden a aquellos de naturaleza típica de la seguridad social, con los debidos ajustes constitucionales como la exclusión de la parte del PIS/PASEP destinada al BNDES y de los ingresos procedentes de subastas promovidas por la Secretaría Federal de Impuestos Internos (SRF) que se destinan al Fondo Especial para el Desarrollo y Perfeccionamiento de las Actividades de Fiscalización (FUNDAF). Los ingresos directamente recaudados (línea 3) son los ingresos propios de los órganos de la seguridad social, sobre todo los ministerios de salud, previsión social y desarrollo social. Los ajustes de los gastos (línea 9), por su parte, se refieren a aquellos gastos que, a juicio del TCU, no pueden considerarse de seguridad social, pero que en la contabilidad del gobierno fueron incluidos como tales.²³

los empleadores más el PIS/PASEP –entonces vinculado al financiamiento del seguro de desempleo— y con la creación de una especie de reserva técnica del 40% de la recaudación corriente destinada al BNDES para financiar proyectos de inversión. El texto de la Comisión de Sistematización se mantuvo, en esencia, en la fase final de las votaciones. Sin embargo, cabe recordar que un grupo mayoritario de constituyentes –que formaban el llamado *Centrão*– presentó una enmienda por la que se restituía la nómina de salarios como la única fuente de financiamiento de la seguridad social, pero tal iniciativa no prosperó.

²⁰ Se rechazó la vinculación con salud en el cuerpo permanente de la Constitución pero se incluyó una propuesta en las disposiciones transitorias (art. 55): el 30% del presupuesto de la seguridad social (excluidos los ingresos del PIS/PASEP) hasta la aprobación de la ley de directrices presupuestarias. En la práctica, el gobierno siguió esa directriz hasta la aprobación de la ley orgánica de la salud en 1990 (véase Marques y Mendes, 2005).

²¹ Este debate fue otra de las peculiaridades de la transición política brasileña, según Serra (2003, pp.6-7), que dice que la verdadera transformación solo se logra cambiando o rompiendo con el modelo existente, cualquiera sea el significado de esa palabra. En consecuencia, la oposición o “sociedad” tiende a olvidarse de la importancia del cambio gradual y progresivo, de la acumulación de hechos pequeños o incluso parcialmente positivos, en su interminable proceso de construcción del futuro.

²² Este debate fue otra de las peculiaridades de la transición política brasileña, según Serra (2003, pp.6-7), que dice que la verdadera transformación solo se logra cambiando o rompiendo con el modelo existente, cualquiera sea el significado de esa palabra. En consecuencia, la oposición o “sociedad” tiende a olvidarse de la importancia del cambio gradual y progresivo, de la acumulación de hechos pequeños o incluso parcialmente positivos, en su interminable proceso de construcción del futuro.

²³ De acuerdo con la decisión del TCU (Decisión Plenaria N° 1.511/2002), un gasto puede ser considerado de seguridad social si i) está ejecutado por un órgano vinculado a la seguridad social, ii) puede caracterizarse como una medida de salud, asistencia o previsión social o iii) tiene por objeto la protección del trabajador en caso de desempleo o su integración al mercado de trabajo. Además, el gasto debe ajustarse a los principios de I a VII establecidos en el artículo 194 de la Constitución vigente.

Recuadro 1 (continuación)

Cuadro 8

BRASIL: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001-2005

(en millones de reales de 2005, deflactados con el deflactor implícito del PIB)

	2001		2002		2003		2004		2005	
	RS	% del PIB	RS	% del PIB	RS	% del PIB	RS	% del PIB	RS	% del PIB
1. Ingresos recaudados	126 827,2	10,58	146 281,4	10,87	167 439,5	10,76	204 229,4	11,56	229 160,2	11,83
2. Contribuciones patronales del ejercicio									6 030,9	0,31
3. Recursos directamente recaudados	3 966,4	0,33	5 216,3	0,39	3 274,2	0,21	6 513,1	0,37	10 885,5	0,56
4. Multas e intereses	439,4	0,04	508,7	0,04	2 238,1	0,14	2 411,0	0,14	4 879,2	0,25
5. Total de ingresos de la seguridad (1+2+3+4)	131 233,0	10,95	152 006,4	11,29	172 951,8	11,11	213 153,6	12,07	250 955,8	12,95
6. Gastos realizados	151 445,7	12,63	175 472,0	13,04	203 754,0	13,09	231 426,9	13,10	264 855,9	13,67
7. Contribuciones patronales de los órganos vinculados a la seguridad									907,5	0,05
8. Total de gastos de la seguridad	151 445,7	12,63	175 472,0	13,04	203 754,0	13,09	231 426,9	13,10	265 763,5	13,72
9. Ajuste de los gastos	3 933,7	0,33	4 483,3	0,33	5 912,0	0,38	628,9	0,04	672,0	0,03
10. Total de gastos de la seguridad ajustado (8-9)	147 51,9	12,31	170 988,6	12,70	197 842,0	12,71	230 798,0	13,06	265 091,5	13,68
11. Resultado de la seguridad (5-8)	(20 212,7)	-1,69	(23 465,6)	-1,74	(30 802,1)	-1,98	(18 273,4)	-1,03	(14 807,6)	-0,76
12. Resultado de la seguridad ajustado (5-10)	(16 278,9)	-1,36	(18 982,2)	-1,41	(24 890,1)	-1,60	(17 644,5)	-1,00	(14 135,6)	-0,73
13. Desvinculación de los ingresos de la Unión (DRU)	17 023,8	1,42	19 652,1	1,46	23 613,1	1,52	29 812,7	1,69	33 258,9	1,72
14. Ingresos recaudados + DRU	148 256,8	12,37	171 658,5	12,75	196 565,0	12,63	242 966,2	13,75	284 214,7	14,67
15. Resultado de la seguridad + DRU	(3 188,9)	-0,27	(3 813,5)	-0,28	(7 189,0)	-0,46	11 539,3	0,65	18 451,2	0,95
16. Resultado de la seguridad + DRU Ajustado (14-10)	744,9	0,06	668,8	0,05	(1 277,0)	-0,08	12 168,2	0,69	19 123,2	0,99
Memo:										
PIB	1 198 736		1 346 028		1 556 182		1 766 621		1 937 598	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tribunal de Contas da União (TCU), informes y pareceres previos sobre las cuentas del Gobierno de la República, varios años.

Notas: El ajuste de los gastos se refiere a medidas consideradas no correspondientes a la seguridad, por no ajustarse a lo dispuesto en el art. 194 de la Constitución. En 2005, las contribuciones patronales no fueron contabilizadas de acuerdo con lo previsto en la nota técnica del Ministerio de Planificación y la ley de responsabilidad fiscal de forma que, para reflejar la real situación presupuestaria y hacerla compatible con los años anteriores, se hicieron los ajustes explicitados en las líneas 3 y 7. Las cifras destacadas en rojo y entre paréntesis indican déficit.

El análisis de los resultados indica que, desde 2001, se vienen registrando déficit en el presupuesto de la seguridad social. Sin embargo, dicho déficit ha venido disminuyendo tanto en términos absolutos como en términos de porcentajes del PIB a lo largo de los años. Esa reducción del déficit se logró gracias a una mayor recaudación producto del aumento de 2 puntos porcentuales del PIB de 2001 a 2005, dado que los gastos en proporción del PIB se elevaron de un 12,3% en 2001 a un 13,7% en 2005.

El TCU también repite ese análisis aumentando los gastos que por definición serían destinados a la seguridad social, pero que por efecto de la DRU fueron desvinculados de esa finalidad. Es evidente que en todos los años analizados, el déficit de la seguridad social se transforma en un superávit cuando se toman en cuenta los ajustes de los gastos e ingresos de la seguridad social, que fueron reasignados en virtud de la DRU. Ese supuesto superávit llegaría al 1% del PIB en 2005.^{c24}

Algunos especialistas²⁵ e instituciones vinculadas al sector²⁶ aún defienden la tesis de que sin desvinculación la recaudación de las contribuciones sociales es suficiente para costear todas las medidas de la seguridad social y aun generar un superávit.^d

A principios de 2007, el gobierno federal anunció que pretende tratar como asistencia la parte de los beneficios pagados por el Régimen General de Previsión que tiene carácter asistencial, como la previsión rural, y también compensar la renuncia relativa a las contribuciones sobre la nómina salarial. Esto va a reducir el déficit del Régimen General de Previsión Social y mejorará la transparencia de las cuentas públicas. Sin embargo, para las finanzas de la seguridad o públicas en general, esta medida no reduce en absoluto el total del gasto público en el país ni atenúa la presión sobre las necesidades de financiamiento del gobierno central y del consolidado.

Para el TCU (2006, p.99), el presupuesto de la seguridad social nunca fue plenamente implementado en la práctica y su fiscalización también fue perfeccionada gradualmente y menciona la inexistencia de una efectiva segregación entre los presupuestos fiscal y de la seguridad social en la forma de distintos balances presupuestarios.

²⁴ Esta forma alternativa de presentar las cuentas de la seguridad suscitó el siguiente comentario del TCU en su informe sobre los balances de 2005: Considerando que, en los términos del art. 195 de la Constitución Federal, la seguridad social será financiada por toda la sociedad, o sea, gobierno, empresa, trabajadores y otros, se estima que la desvinculación del 20% de los ingresos de contribuciones representa una carga para la propia sociedad. (véase TCU, 2006, p. 102).

²⁵ Según Marques y Mendes (2005, p. 43), al mismo tiempo, para el conjunto de la seguridad social, la situación financiera presentó resultados positivos significativos. Partiendo de la idea inscrita en la Constitución de 1988, es decir, de que los recursos son exclusivos de la seguridad social y, por lo tanto, sin considerar el mecanismo de desvinculación del 20% del antiguo Fondo de Estabilización Fiscal y actual DRU, la seguridad registró un superávit de 26.640 millones de reales (2000), 31.460 millones de reales (2001), 32.960 millones de reales (2002), 31.730 millones de reales (2003) y 42.530 millones de reales (2004), todos en valores corrientes.

²⁶ Para la Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social, el gobierno utiliza la DRU para sustraer una parte de los ingresos de contribuciones sociales y aun así, el resultado de la seguridad social permanece positivo en 24.800 millones de reales (véase Anfp, 2006, p. 29).

Cabe señalar que, en medio de la Constituyente, ya se anticipaba la otra gran fuente de estímulos para el futuro incremento de las contribuciones a la seguridad, además de las citadas presiones por incurrir en más gastos sociales. En el capítulo tributario, los constituyentes rápidamente decidieron elevar considerablemente los porcentuales de la recaudación de impuestos de renta (IR) y productos industrializados (IPI) destinados a los fondos de participación de los estados (de 14% a 21,5%) y de los municipios (de 17% a 22,5%), fuera de una vinculación del 3% sobre la misma base para fondos de financiamientos regionales más un porcentaje del 10% del IPI que se distribuiría a los estados exportadores.

En medio de los trabajos de la Asamblea Constituyente, ya era fácil prever que el potencial de las contribuciones sobre utilidades y facturación para la seguridad (en que el 100% de los ingresos se mantenían en las arcas federales) constituiría una válvula de escape para que las autoridades de hacienda nacionales atenuaran los efectos de la descentralización de la reforma tributaria.²⁷ En definitiva, el gobierno federal debía dividir casi la mitad de los ingresos de sus dos principales impuestos (sobre la renta y sobre productos industrializados), que todavía estaban sujetos a una serie de restricciones en defensa de los contribuyentes, mientras que podía explotar las contribuciones, cuya recaudación le correspondería íntegramente, y podía tributar sobre una base semejante a la del impuesto sobre la renta (utilidades de las empresas) e incluso mayor en el caso del impuesto indirecto (facturación) y con menos restricciones (la creación o aumento entra en vigor en tres meses, mientras que los dos impuestos quedan sujetos al principio de anualidad).

La Asamblea Constituyente terminó marcada principalmente por la idea de que se podría instalar un estado de bienestar con la sola promulgación de la nueva Carta; es más, en una lógica extrema, bastaba su vigencia para que Brasil subiera al nivel de los países nórdicos la concesión de beneficios y la ejecución de las políticas sociales. Los cambios constitucionales presionarían notablemente el gasto público, sobre todo en concepto de beneficios, en virtud de las decisiones conscientes y anunciadas durante la Constituyente. La posterior explosión literal del gasto no fue fruto del azar. Lo que respaldaba o justificaba las deliberaciones para elevar gastos era la idea de que bastaría la aprobación de la diversificación de las fuentes de financiamiento, que permitirían obtener los fondos necesarios para mantener el equilibrio de las finanzas de la seguridad. Por lo tanto, el aumento de la carga tributaria global que resultó, de hecho, de la consolidación del nuevo sistema tributario no fue fortuita: aunque políticamente se negara, la semilla del crecimiento de la carga había sido plantada y germinada durante los trabajos constituyentes.

3. Pos-Constituyente

La puesta en vigor de la nueva Constitución coincide con el momento en que se agravó la crisis económica y social del país, cuyo rasgo más saliente fue la hiperinflación. En 1990, Brasil adoptó el plan más heterodoxo de los varios que experimentó, en que el gobierno Collor confiscó parte de los ahorros financieros. La estabilización solo se logró con la implantación de la nueva moneda, el real, a mediados de 1994. Este contexto macroeconómico tuvo importantes repercusiones para las finanzas de la seguridad social y desencadenó un proceso gradual de alejamiento e incluso contraposición respecto de los objetivos inicialmente definidos por los constituyentes.

En los primeros meses, una vez promulgada la nueva Constitución, el gobierno federal reaccionó elevando la exigencia de las contribuciones a la seguridad (véase el anexo), en respuesta a la presión por crear más beneficios sociales y a la descentralización tributaria.²⁸ Creó la nueva contribución social

²⁷ Cerca de un año antes de la promulgación de la nueva Constitución, Rezende y Afonso (1987) ya advertían sobre dicha posibilidad.

²⁸ El anexo que se presenta al final del trabajo contiene una síntesis de la evolución cronológica desde la década de 1980 de las principales medidas que alteraron el cobro de las contribuciones sociales y muestra especialmente los aumentos de las alícuotas de

sobre las utilidades netas (CSLL) de las empresas (con una alícuota inicial del 9% sobre una base superior a la del IR); elevó considerablemente la contribución sobre la facturación (cuadruplicó la alícuota del FINSOCIAL, que en su creación equivalía al 0,5% ; en 1989 pasó al 1% y a partir de 1990 subió al 2%) y aumentó el cobro de las contribuciones sobre la nómina salarial (la tasa total de los empleadores, que era un 18,2% durante la Constituyente, subió al 20%, o al 22,5% en el caso de las instituciones financieras). Los cuestionamientos judiciales se fueron acumulando y solo terminaron con la aprobación de una ley complementaria, de quórum calificado, en virtud de la cual se transformaba el FINSOCIAL en la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS), que abarcaba la facturación y ventas de servicios.

Las contribuciones se transformaron rápidamente en el instrumento por excelencia para aumentar la carga tributaria que, en 1988, último año de vigencia del sistema anterior, había llegado al punto (22,4% del PIB) más bajo desde 1968. El conjunto de las tres contribuciones antes citadas registró un incremento de recaudación del 2,2% del PIB entre 1988 y 1993, que explicó dos tercios del aumento de la carga global en el período (del 22,4% al 25,8% del PIB). Si se computan las otras dos contribuciones sociales (PIS y FGTS), el incremento de la carga de contribuciones vinculadas a la seguridad fue del 3,1% del PIB, lo que representó el 93% del aumento del total de la carga nacional en el quinquenio. Más evidente aún es lo que ocurre con la tributación de la renta: hasta 2003, la creación de la CSLL generó un 0,8% del PIB, la misma proporción en que redujo la carga del IR desde 1998.

A pesar del éxito inicial de la expansión de la carga de las contribuciones, el período marcó la intensificación de los conflictos internos en la seguridad social. El gasto por concepto de la previsión en el Régimen General se disparó, debido a la determinación constitucional de un mínimo de salario mínimo para beneficios y también se acogieron en las áreas rurales a los beneficiarios de programas de beneficios especiales (conocidos como Fondo de asistencia al trabajador rural (FUNRURAL)) creados por el régimen militar y sin carácter contributivo. En el ámbito del régimen de previsión propio de los funcionarios públicos, la Constitución de 1988 también fue extraordinariamente pródiga en facilitar el acceso y ampliar los beneficios, lo que acarreó un fuerte aumento del gasto en las tres esferas de gobierno.²⁹

El Ministerio de Salud, por su parte, reaccionó insistiendo en la vinculación de parte del presupuesto de la seguridad, pero sin resultados prácticos, quizá porque no existía un fondo o una caja única de las contribuciones y el pago mensual para más de una decena de millones de beneficiarios de la previsión general era un derecho adquirido, independientemente de la existencia y suficiencia de las fuentes y de las dotaciones presupuestarias.

Los defensores de la seguridad creyeron que habían encontrado una solución para avanzar sobre las nuevas fuentes, de bases no salariales: recuperarían los ingresos de la COFINS y de la CSLL, que estaban siendo desviados para financiar los gastos federales de las jubilaciones y pensiones de sus funcionarios. Estos tenían un régimen separado del general y con condiciones privilegiadas (la creación de un régimen único de funcionarios había agravado aún más la presión por aumentar los gastos correspondientes a funcionarios inactivos que prácticamente no habían contribuido cuando estaban activos y se jubilaron con el último salario de su vida activa y con reajustes vinculados a los que

contribuciones ya existentes (como la de la nómina salarial y la de facturación) y la creación de nuevas contribuciones (sobre las utilidades y, posteriormente, sobre los movimientos financieros).

²⁹ Entre los cambios de mayor impacto en los regímenes propios, cabe mencionar: garantía de reajuste de los emolumentos y pensiones iguales a las de la remuneración de los funcionarios en actividad (regla de la paridad); concesión de pensión por muerte a los cónyuges del sexo masculino (antes solo las mujeres y maridos inválidos tenían ese derecho); la pensión de los familiares a cargo de los funcionarios pasó a ser pagada en términos integrales (100% de la última remuneración en actividad cuando antes correspondía el 50% del vencimiento); concesión de jubilación proporcional a las mujeres después de los 25 años de servicio (solo los hombres podían utilizar el recurso de jubilación proporcional después de 30 años de servicio); extensión a las profesoras del derecho a la jubilación especial después de 25 años de ejercicio del magisterio (anteriormente el beneficio se concedía al cabo de 30 años de magisterio, en términos proporcionales a los hombres e integralmente a las mujeres); y ampliación del período de licencia a la embarazada de 90 a 120 días.

permanecían). Tal aplicación de las contribuciones fue vetada por la ley orgánica de la seguridad con el argumento de que contemplaba solo el Régimen General de Previsión, aunque en el presupuesto de la seguridad se incluyeran (y hasta hoy se siguen incluyendo) las dotaciones para los beneficios de los funcionarios, sin contar otros gastos no universales y sí dirigidos a tal categoría, como hospitales, planes de salud y previsión complementaria.

El presupuesto de la seguridad social también contempla otra dotación muy significativa: del fondo que sufraga el seguro de desempleo, el FAT (véase el recuadro 2). El beneficio tampoco es universal pero está restringido a los trabajadores formales despedidos.

Recuadro 2
BRASIL: FONDO DE PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR (FAT)

El Fondo de Protección del Trabajador fue creado en 1990 en virtud de la ley 7.998 del 10 de enero de 1990 con el objeto de financiar el seguro de desempleo, el abono salarial y programas de desarrollo económico, y constituyó una fuente de recursos del BNDES.

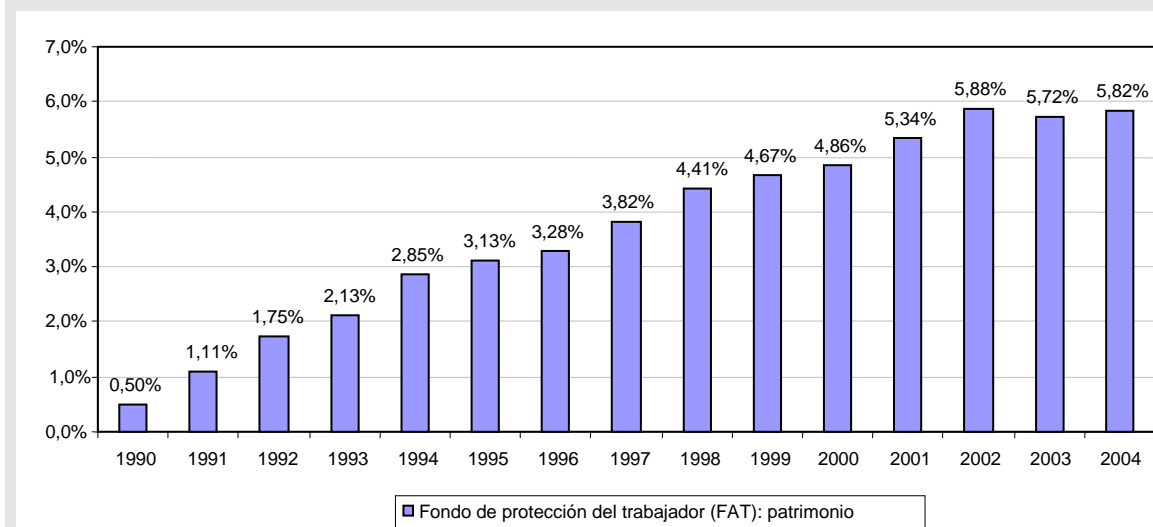
El FAT está formado por los recursos de las contribuciones sociales al PIS (cuando corresponden al sector privado) y al PASEP (cuando corresponden al sector público), así como de las multas e intereses derivados del cobro de estas. Las contribuciones inciden sobre la facturación o los ingresos de las empresas y bancos, los ingresos corrientes de las administraciones públicas y la nómina salarial de entidades sin fines de lucro (en realidad, esta contribución es el tributo de base más amplia aplicado en el país, ya que supera incluso a la COFINS, que no afecta a gobiernos y entidades filantrópicas).

La aplicación de su patrimonio está determinada por un consejo director, el CODEFAT. En el gráfico se observa la evolución del patrimonio neto del FAT en porcentajes del PIB, desde su fundación hasta el último dato disponible.

Gráfico 6

BRASIL: EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO DEL FONDO DE PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR, 1990-2004

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Fondo de Protección del Trabajador (FAT), informe gerencial del ejercicio de 1999 e informe de gestión de los ejercicios de 2000 a 2004.

La idea de separar claramente la frontera entre los presupuestos fiscal y el de la seguridad social, y también entre las respectivas gestiones fiscal y financiera, no resistió el hecho de que, llegado el momento, el gobierno financió el déficit de la seguridad social.

El intento de vincular aún más las contribuciones ya vinculadas a la seguridad tuvo poco efecto práctico, pues las autoridades de hacienda reaccionaron de inmediato adoptando una nueva metodología presupuestaria: la desvinculación de parte de los ingresos federales (véase el recuadro 3). El mecanismo de desvinculación, en teoría, permite reasignar recursos para finalidades distintas de

aquellas que justificaron la vinculación. En otras palabras, las contribuciones que solo existen como tales porque fueron creadas vinculadas a determinado tipo de gasto, se tornan impuestos en la práctica, para fines de su asignación presupuestaria. Una cosa es cobrar un impuesto y luego canalizar su aplicación, como en el caso de vincular una parte de la recaudación para el reparto federativo a través de los fondos de participación estadual o municipal o para la aplicación en actividades públicas, como la educación. Otra muy diferente es recaudar con el propósito de destinar recursos, por ejemplo, a previsión, salud y asistencia (como en el caso de las contribuciones para seguridad) o para financiar el programa del seguro de desempleo (el caso del PIS).

La metodología de desvinculación fue adoptada por primera vez en 1994, sobre la base de una enmienda para revisar la Constitución. En virtud de nuevas enmiendas, fue sucesivamente prorrogada (la vigente abarca hasta 2007), con diferentes denominaciones (se llamó Fondo Social de Emergencia - FSE, Fondo de Estabilización Fiscal - FEF y Desvinculación del Ingreso de la Unión - DRU), períodos, bases y formas de aplicación. Desde el punto de vista práctico, la medida inicialmente tenía un carácter puramente presupuestario: un artificio para usar parte de lo recaudado con las contribuciones vinculadas para la seguridad en medidas fiscales, lo que había sido vetado pocos años antes por la ley orgánica de la seguridad. El principal efecto fue permitir que el gobierno federal usara la COFINS y la CSLL para financiar los beneficios de los regímenes de previsión de los funcionarios públicos.³⁰ De hecho, las contribuciones sociales hoy financian gastos propios del presupuesto fiscal, incluido el servicio de la deuda pública.

Recuadro 3

BRASIL: METODOLOGÍA DE DESVINCULACIÓN DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS

A fines de 1993, en el conjunto de las medidas con las que creó el Plan Real, el gobierno también propuso la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE). La intención de ese fondo era dotar al gobierno de un margen de maniobra en el presupuesto para hacer frente al fin del ingreso del impuesto inflacionario. Estaría formado por la recaudación adicional proporcionada por alteraciones de la legislación tributaria y por un 15% de los impuestos y contribuciones recaudados por el gobierno central antes de la incidencia de las transferencias constitucionales. En el proceso de negociación legislativa, se redujo la parte derivada del aumento de alícuotas y se amplió a un 20% el margen de desvinculación de la recaudación. El fondo sería provisorio, con una duración prevista de dos años. Se especulaba que dicho período era necesario para que el gobierno federal promoviera cambios estructurales que garantizaran un equilibrio permanente de las cuentas públicas, haciendo así innecesario el propio FSE.

Al cumplirse el período inicial, el gobierno entendió que tales cambios resultarían mucho más difíciles de aprobar en el Congreso que lo previsto, por lo que la vigencia del fondo debió prorrogarse más de una vez, rebautizado como Fondo de Estabilización Fiscal (FEF). Luego se prorrogó otras dos veces, con lo cual la vigencia actual del fondo caduca el año 2007, ahora con el nombre de desvinculación de los ingresos de la Unión (DRU), con el pretexto de dotar al gobierno de más flexibilidad fiscal.

Aunque su objetivo haya perdurado desde 1993 hasta hoy, las fuentes de recursos que constituyen el fondo se fueron alterando a lo largo del tiempo, como se observa en el gráfico siguiente.

El FSE y el FEF contaban con dos clases de recursos. Los primeros eran una recaudación adicional, como ya se dijo, sobre la cual no incidía ninguna transferencia constitucional. La segunda fuente de recursos era la desvinculación del 20% de los impuestos y contribuciones recaudados por el gobierno federal, incluidas las transferencias constitucionales, lo que disminuía los ingresos disponibles de Estados y municipios. Justamente por reducir dichos ingresos, la prórroga del FSE y del FEF enfrentaba grandes dificultades en el poder legislativo. En la primera prórroga, en 1996 (enmienda constitucional N°10), el gobierno tuvo que aceptar la disminución del plazo de vigencia a 18 meses y en la segunda prórroga, en 1997 (enmienda constitucional N°17), el poder ejecutivo debió comprometerse a compensar a los municipios por la pérdida de ingresos del FPM con una parte creciente de la recaudación del IR.

El cambio principal del formato de la desvinculación se produjo en la transición del FEF a la DRU, ya que este fondo dejó de recibir recursos exclusivos provenientes de la alteración de alícuotas de impuestos y pasó a estar formado exclusivamente por la desvinculación de ingresos. La base de cálculo para la desvinculación también cambió. Las transferencias constitucionales dejaron de ser pasibles de desvinculación, con lo que se eliminó un foco de descontento de los entes subnacionales. **(continúa)**

³⁰ Según Afonso, Carvalho y Spindola (1995), en 1994-1995, el monto de los gastos federales en concepto de previsión, salud y asistencia financiados con recursos desvinculados fue un 50% superior al monto reasignado de la COFINS y de la CSLL. En términos netos, la seguridad más recibía de lo que contribuía al FSE de entonces; indirectamente, era financiada por el FAT y por el FPE/FPM. El énfasis principal en la asignación era para el financiamiento de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios federales: un tercio provenía de ingresos desvinculados.

Recuadro 3 (continuación)

Las contribuciones sociales, en virtud de enmiendas constitucionales, también pasaron a tener algunas excepciones a los efectos de la DRU. Por ejemplo, la parte de la CPMF destinada al Fondo de Combate a la Pobreza no es pasible de desvinculación, así como las contribuciones sociales de patronos y empleados sobre la nómina de salarios, que se destinan exclusivamente al pago de beneficios de la previsión social.

La última modificación introducida en la DRU fue la inclusión de la CIDE en los ingresos pasibles de desvinculación concretada en virtud de la enmienda constitucional N° 42/03, que también prorrogó la vigencia de la DRU hasta 2007.

Cuadro 4**BRASIL: DESVINCULACIÓN DE LOS INGRESOS DE LA UNIÓN DEL FSE A LA DRU, 1994 -2007**

Medida	Enmienda constitucional	Vigencia	Recursos exclusivos del gobierno central	Base de cálculo del 20% de la desvinculación
Fondo social de emergencia	ECR N°1 de 01/03/1994	1994 y 1995	IRRF sobre pagos efectuados por el gobierno central 5,6% del IR Parte del IOF e ITR derivada de la ley 8.894/94 CSLL derivada del aumento de la alícuota al 30% sobre las instituciones financieras	Impuestos, una vez deducida la recaudación proveniente de los recursos exclusivos del gobierno central, y contribuciones. El 20% desvinculado de la recaudación del IR y el IPI quedan fuera de la base de cálculo del FPM y FPE, además de los fondos regionales.
Fondo de estabilización fiscal	EC N°10 de 04/03/1996	01/01/1996 a 0/06/1997	IRRF sobre pagos efectuados por el gobierno central 5,6% del IR Parte del IOF e ITR derivada de la ley 8.894/94 CSLL derivada del aumento de la alícuota al 30% sobre las instituciones financieras	Impuestos, una vez deducida la recaudación proveniente de los recursos exclusivos del gobierno central, y contribuciones. El 20% desvinculado de la recaudación del IR y el IPI quedan fuera de la base de cálculo del FPM y FPE, además de los fondos regionales.
Medida	Enmienda constitucional	Vigencia	Recursos exclusivos del gobierno central	Base de cálculo del 20% de la desvinculación
Fondo de estabilización fiscal	EC N° 17 de 22/11/1997	01/07/1997 a 31/12/1999	IRRF sobre pagos efectuados por el gobierno central. 5,6% del IR Parte del IOF e ITR derivada de la ley 8.894/94 CSLL derivada del aumento de la alícuota al 30% sobre las instituciones financieras Alícuota de 0,75% del PIS de instituciones financieras	Impuestos, una vez deducida la recaudación proveniente de los recursos exclusivos del gobierno central, y contribuciones El 20% desvinculado de la recaudación del IR y el IPI quedan fuera de la base de cálculo del FPM y FPE, además de los fondos regionales. Los municipios fueron compensados con transferencias adicionales del IR, que llegaron al 2,5% de la recaudación en 1999.
Desvinculación de los ingresos de la Unión	EC N°27 de 21/03/2000	2000 a 2003	Ninguno	Impuestos, una vez deducidas las transferencias del FPM y el FPE, además de los fondos regionales Contribuciones sociales, con excepción del salario educación y de la parte de la CPMF destinada al fondo de lucha contra la pobreza y la contribución de los empleadores y trabajadores al INSS.
Desvinculación de los ingresos de la Unión	EC n°42 de 19/12/2003	2003 a 2007	Ninguno	Impuestos, una vez deducidas las transferencias del FPM y el FPE, además de los fondos regionales CIDE y contribuciones sociales, con excepción del salario educación y de la parte de la CPMF destinada al fondo de lucha contra la pobreza y la contribución de los empleadores y trabajadores al INSS.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de F. A. C. Dias y J. F. Cosentino Tavares, "Impacto da desvinculação de receitas da União no orçamento federal e em gastos sociais", Cadernos Aslegis, vol. 3, N°9, Brasília, Aslegis, 1999.

a La parte del 5,6% de la recaudación del IR se refiere al aumento de recaudación gracias a las alteraciones introducidas en virtud de las leyes 8.847, 8.848 y 8.849, por las que se aumentó, por ejemplo, la alícuota del IRPF de 25% a 26,5% y se creó una nueva alícuota del 35%.

b Los porcentuales de las transferencias adicionales a los municipios en el ámbito de la prórroga del FEF fueron calculados de modo de compensarlos por la pérdida en el FPM del retiro del 5,6% de la recaudación del IR de la base de incidencia del FPM.

c La alícuota del 0,08% de la CPMF destinada a la erradicación de la pobreza está protegida de la DRU en virtud del art. 180 de los Actos de Disposición Transitoria de la CF/88, por las que se creó el fondo. La desvinculación de las contribuciones al INSS fue prohibida con arreglo a la enmienda constitucional N°20 de 15/12/1998 que dio nueva redacción al art. 167.

La argumentación de los especialistas, con raras excepciones, enfatiza que la desvinculación es indispensable para el ajuste fiscal y, por consiguiente, para la estabilización de la economía. La justificación era y sigue siendo simple y se tornó casi en un consenso nacional: excesiva rigidez del presupuesto federal, en que más del 90% del total se destina a transferencias constitucionales para estados y municipios, servicio de la deuda pública, nómina salarial, beneficios previsionales y

aplicaciones obligatorias en algunos programas (como educación y seguro de desempleo). En los últimos años, en que la agenda nacional de debates pasó a abrir cada vez mayor espacio al debate sobre el tamaño y el ritmo de crecimiento de los gastos públicos, los efectos de la desvinculación para el gasto raramente fueron cuestionados. En la medida en que el mecanismo siempre fue visto como una especie de paliativo inevitable frente a los males fiscales, nunca se cuestionó si la relación de causa y efecto no sería a la inversa y la desvinculación tuviera el papel de inductor de los daños (causa) y no de remedio (consecuencia).

En principio, facilitar el reordenamiento de las dotaciones presupuestarias no reduce el gasto. En el mejor de los casos, se puede alegar que, gracias a la desvinculación, es posible acumular recursos que antes serían desembolsados, si hubiesen sido asignados a las finalidades para las cuales fueron originalmente creados. En definitiva, cuando el déficit se mide por la óptica de las necesidades de financiamiento resultantes de la variación de la deuda neta, se puede generar un superávit primario aumentando la acumulación de recursos, independientemente de su destino. Sin embargo, es preciso reconocer que tal práctica solo tiene un efecto marginal que podría obtenerse sin la desvinculación (bastaría subestimar los ingresos en la ley presupuestaria y dejar de asignar el exceso a las dotaciones presupuestarias).

De cualquier forma, la desvinculación constituye más una práctica presupuestaria y financiera y menos un medio de realizar un ajuste fiscal duradero y de calidad, que busque un efectivo equilibrio entre ingresos y gastos en el largo plazo. Cabe recordar que después de implantada la desvinculación presupuestaria el gasto público corriente de las tres esferas de gobierno se incrementó fuertemente – desde 39,9% a más de 45,3% del PIB, entre 1995 y 2003–, mientras que en el mismo período se redujo el de inversión fija (de 2,54% a 1,70% del PIB). Y si se consideraran sólo las inversiones en infraestructura, la reducción fue aún más drástica, al pasar de 0,93% a 0,43% del PIB.³¹

En la experiencia brasileña reciente, la desvinculación además de no reducir gastos acarreo más aumentos de la carga tributaria, sobre todo mediante las contribuciones (al facilitar la asignación de los recursos adicionales para los gastos de mayor interés del gobierno, incluyendo intereses) y, por consiguiente, también más aumento del gasto público. La ampliación del cobro de las contribuciones recibió un estímulo directo a partir del ejercicio de 1994, cuando se implantó la primera metodología de desvinculación de recursos federales, en virtud de una enmienda constitucional y en el ámbito de las medidas que antecedieron a la creación de la nueva moneda, el Real.

La evolución de la carga tributaria global después de la adopción de la desvinculación revela ese efecto. Entre 1993 y 2005, la carga global (siempre en el concepto más amplio de las cuentas nacionales) saltó de un 25,6% a un 38,9% del PIB, un incremento de 14,1 puntos del producto. La carga federal (la única beneficiada por la desvinculación) creció 8,9 puntos porcentuales del PIB en ese período, el equivalente a un 68% del aumento del ingreso nacional. Específicamente, la carga conjunta de las tres contribuciones para la seguridad (nómina, facturación y utilidades) exhibió un aumento de 4,8 puntos porcentuales del PIB en el mismo período y explicó más de la mitad del aumento de la carga federal. La COFINS fue el tributo que más creció en el país durante ese período (más de 3,1 puntos porcentuales del PIB) y a ella sola corresponde casi un cuarto del aumento de la carga global. El ICMS estadual aumentó 1,8 puntos porcentuales del PIB desde 1993.

El reciente intento (2002-2003) de atenuar la acumulatividad de las contribuciones del PIS y COFINS acabó aumentando la carga tributaria, ante el cálculo de la nueva tasa, por el cambio de régimen, debido a la ampliación de la base a fin de incluir a las importaciones sin reducir la tributación en el mercado interno. Dicho sea de paso, no se resolvió plenamente el problema de la incidencia en cascada, pues el nuevo régimen, no acumulativo, solo se aplica a las empresas de gran volumen de facturación y aun así con varias excepciones sectoriales.

³¹ Véase Afonso, Biasoto y Araujo (2005).

Cabe precisar que, en medio de este largo período de vigencia de la desvinculación, esta terminó por fomentar cambios que, en la práctica, sacramentaron los conflictos internos de la seguridad social y llevaron a la ruptura de la solidaridad en la búsqueda de financiamiento. Hasta el objetivo de diversificación de las fuentes de financiamiento terminó por abandonarse, ya que cada segmento pasó a adoptar soluciones propias.

Los parlamentarios ligados a la causa previsional reaccionaron a la prórroga de la desvinculación presupuestaria al aprovechar la enmienda constitucional de la reforma de 1998 para restringir el uso de las contribuciones sobre la nómina salarial al pago de beneficios del régimen general (o sea, ni para el financiamiento de la máquina administrativa, ni para beneficios asistenciales, ni menos para la salud). Esto no resolvió el problema de financiamiento del sector porque el gasto registró una expansión muy fuerte después de la creación del real, en gran parte por la política de valorización del poder de compra del salario mínimo (véase el deterioro del régimen general en el recuadro 4).

Recuadro 4

BRASIL: TENDENCIA DEFICITARIA DEL RÉGIMEN GENERAL DE PREVISIÓN SOCIAL

El Régimen General de Previsión Social presentó una tendencia nítidamente deficitaria en el período pos-Constituyente. Los gastos crecieron a un ritmo muy superior al de los ingresos.

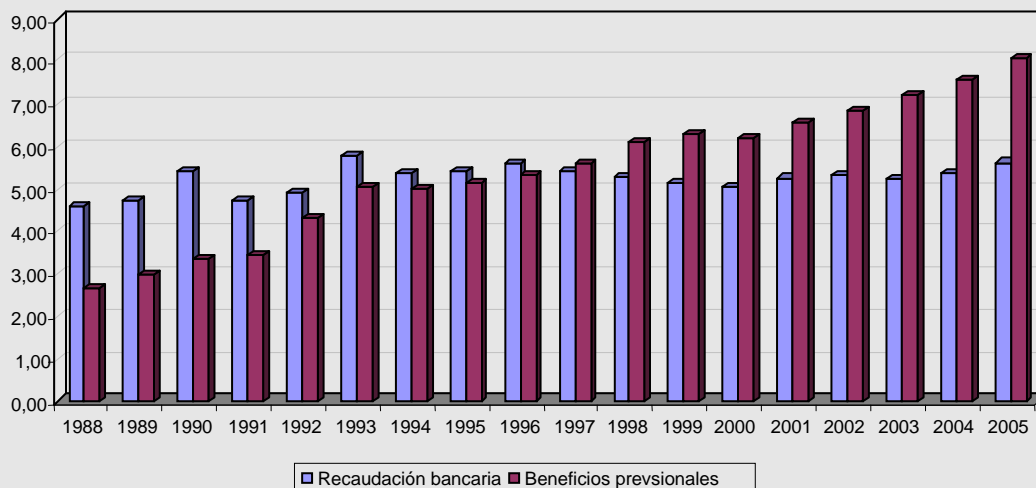
A pesar de los evidentes efectos negativos del bajo crecimiento económico que predominó en el período, en que los ciclos de rápida aceleración de la economía fueron muy cortos, el ingreso se mantuvo en un nivel razonable, inclusive registró una ligera mejora en el siglo actual. Se conoce como recaudación bancaria de la previsión social la recaudación de las contribuciones sociales que gravan la nómina salarial. Esta se vinculó al pago de beneficios previsionales al final de la década pasada, pero en la práctica la decisión no impidió la expansión de tales gastos y se ha tornado cada vez más insuficiente para financiarlos.

La curva del volumen de gasto en beneficios previsionales y asistenciales cortó la del monto recaudado con las contribuciones salariales a partir de 1997 y continuó su escalada año a año (véase el gráfico 7).

Gráfico 7

BRASIL: EVOLUCIÓN REAL DE LA RECAUDACIÓN Y DE LOS BENEFICIOS DE LA PREVISIÓN SOCIAL, 1988-2005

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Previsión y Asistencia Social, Anuário estatístico da previdência social 2002 – Suplemento histórico, 2002.

(continúa)

Recuadro 4 (continuación)

En 2005, el gasto en materia de beneficios llegó al volumen record de 156.700 millones de reales, en tanto la recaudación previsional fue de solo 109.000 millones de reales, o sea, un déficit financiero de 47.700 millones de reales.

Vale decir que los gastos solo por concepto de beneficios (sin contar los gastos corrientes) superan por un 44% el volumen de los ingresos. En 1988, cuando se promulgó la Constitución, los beneficios consumían apenas el 57% de lo que se recaudaba con las mismas contribuciones.

Dicha escalada también se observa en proporción del PIB (véase el gráfico siguiente). En 2005, la recaudación de contribuciones (salariales) llegó al 5,6% del PIB en comparación con beneficios que ya ascendían al 8,1% del PIB, lo que da por resultado un déficit del 2,5% del PIB. Cabe recordar que este saldo era superavitario, cercano al 2% del PIB, en el año en que se promulgó la Constitución.

Cuadro 5**BRASIL: EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN BANCARIA Y DE LOS BENEFICIOS PREVISIONALES****1988-2005**

	Recaudación bancaria INSS Reales corrientes	Recaudación bancaria INSS Millones de Reales de 2005	Recaudación bancaria INSS – Porcentajes del PIB	Beneficios previsionales Reales valores corrientes	Beneficios previsionales – Millones de Reales de 2005	Déficit/ Superávit INSS Millones de Reales de 2005	Déficit/ Superávit INSS – Porcentajes del PIB
1988	1 351,331	62 417,8	4,60	776,972	35 888,22	26 529,55	1,96
1989	20 157,24	66 294,8	4,74	12 785,83	42 051,09	24 243,68	1,73
1990	624 430,11	72 389,8	5,41	388 245,22	45 009,01	27 380,76	2,05
1991	2 864 312,83	64 267,4	4,75	2 080 348,51	46 677,36	17 590,03	1,30
1992	31 573 400,60	66 269,1	4,93	27 604 265,24	57 938,28	8 330,77	0,62
1993	815 967 659	81 703,4	5,79	709 642 099	71 056,97	10 646,45	0,75
1994	18 798 929 264	80 436,5	5,38	17 406 854 333	74 480,13	5 956,38	0,40
1995	35 137 657 000	84 679,6	5,44	33 141 504 000	79 868,96	4 810,60	0,31
1996	43 685 733 000	89 666,0	5,61	41 389 226 000	84 952,34	4 713,63	0,29
1997	47 034 552 000	89 180,1	5,40	48 603 455 000	92 154,78	-2 974,73	-0,18
1998	48 206 329 000	87 173,0	5,27	55 983 049 000	101 235,86	-14 062,88	-0,85
1999	50 264 944 664	85 997,6	5,16	61 074 634 760	104 491,71	-18 494,14	-1,11
2000	55 812 508 208	88 122,9	5,07	68 506 397 021	108 165,43	-20 042,51	-1,15
2001	63 044 085 973	92 644,2	5,26	78 697 572 211	115 647,25	-23 003,03	-1,31
2002	71 827 576 197	95 815,7	5,34	92 110 270 960	122 872,23	-27 056,48	-1,51
2003	81 674 546 876	94 751,5	5,25	112 197 689 692	130 161,76	-35 410,23	-1,96
2004	94 599 980 038	101 445,6	5,35	133 918 671 400	143 609,52	-42 163,94	-2,23
2005	109 014 594 133	109 014,6	5,63	156 703 262 119	156 703,26	-47 688,67	-2,46

Fuente: Ministerio de Previsión y Asistencia Social, Anuário estatístico da previdência social, 2002 – Suplemento histórico, 2002.

Nota: Las cifras destacadas en rojo y entre paréntesis indican déficit.

La vinculación de la contribución sobre la nómina salarial solo para pagar beneficios previsionales no sirvió para equilibrar las cuentas del Régimen General de Previsión porque las decisiones que ampliaron sus gastos (en particular, el reajuste anual del valor del salario mínimo) no tuvieron en cuenta la no existencia de holgura en relación a la recaudación de las contribuciones que inciden sobre los salarios y ni siquiera se examinó la hipótesis de aumento de las alícuotas correspondientes. La vinculación de la base salarios para costear los beneficios previsionales no sirvió de límite para la expansión de sus gastos y de su déficit, que pasó a estar cubierto por el Tesoro Nacional, o mejor dicho, por partes cada vez mayores de las otras contribuciones sociales (COFINS y CSLL) o indirectamente usando parte de los ingresos desvinculados.

El sector de la salud también reaccionó frente a esta situación.³² Ya había perdido acceso a las contribuciones salariales y con la introducción de la desvinculación presupuestaria. Por más que pudiera buscar un aumento de la participación de los gobiernos subnacionales (los ganadores en la reforma tributaria) en el financiamiento y en el gasto directo en salud, sería imposible sustituir rápidamente la drástica reducción de la presencia del gobierno federal.

Sumida en una crisis financiera sin precedentes, el sector salud pasó a luchar también por obtener vinculaciones. Primero, la movilización del sector provocó la creación de la contribución provisoria sobre los movimientos financieros (CPMF), íntegramente vinculada a la salud. Sin embargo, aunque el sector pasara a recibir los ingresos de tal contribución (a menos del 20% de la

³² La gravedad de la crisis se aprecia en este análisis escrito en 1993 (Serra, 2002, p.91-92): “en 1992, el gasto federal consolidado en salud fue el más bajo desde 1985, al caer un 16,3% en comparación con 1991 y un 30,5% con 1990. Los gastos totales del Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previsión Social (INAMPS) en 1992 fueron los menores desde 1985, al declinar casi un 15% en relación a 1991 y más de un 36% en comparación con 1990. Las transferencias de la previsión al INAMPS también acusaron una caída desde el año pasado, cuando completaron poco más de 3.000 millones de dólares, en comparación con 6.600 millones en 1991.”

desvinculación), su expectativa de recursos no fue cumplida, debido al desvío de recursos de la CSLL y de la COFINS que antes recibía y que pasaron a canalizarse a otras finalidades.

Por eso, a raíz de una nueva movilización se estableció una vinculación de recursos a la salud con base en una enmienda aprobada en 2000. La metodología fue innovadora porque, a diferencia del caso de la enseñanza básica (que fija porcentuales de impuestos en el texto constitucional, de forma permanente e igualando a todos los estados y municipios), la vinculación de recursos propios para la salud será dictada por ley complementaria, que se revisará cada cinco años.³³ Mientras la ley no esté publicada (lo que no ha ocurrido hasta hoy), la enmienda fijó dos formas diferentes de vinculaciones: los gobiernos subnacionales deben aplicar un porcentual mínimo de los ingresos disponibles de impuestos (12% en el caso de los estados y 15% en el de los municipios), siguiendo la misma metodología de la enseñanza, pero el gobierno federal obedece a otro criterio, que consiste en aplicar el gasto del año anterior corregido por la variación nominal del PIB.

En principio, tal vinculación, por sí sola, no constituye un factor de presión para aumentar el gasto federal (al menos cuando está expresado en proporción del PIB), al contrario de lo que los críticos de las vinculaciones en general alegan. En definitiva, la medida solo congeló el gasto en proporción del PIB. La lógica fue claramente defensiva: evitar la repetición de la grave crisis reciente, cuando la salud sufrió profundos recortes para acomodar los efectos de la expansión de beneficios previsionales, de la desaceleración de la economía y del ingreso presupuestario, y de la generación de elevados y crecientes superávits primarios.

La forma inusitada de vincular el tamaño del gasto en proporción del PIB quebró el vínculo entre necesidad de recursos, búsqueda de fuentes y defensa de su creación o expansión, como ocurrió antes en el caso de la CPMF. O sea, la bancada parlamentaria de la salud no necesita seguir luchando por el cobro de contribución alguna, ya que pasó a tener un mínimo de gasto predeterminado, independiente de la existencia y del tamaño de la fuente de recursos. El conflicto pasó a desarrollarse en torno de la definición de lo que constituye gasto en salud (si se incluirían o no los gastos por concepto de saneamiento o de la salud de los propios funcionarios, por ejemplo) así como del punto de partida (el gasto en el año base) y de las proyecciones del PIB.

Otro fue el caso de los gobiernos subnacionales. De hecho, la motivación del Ministerio de Salud al patrocinar la enmienda de vinculación fue impedir que los gobiernos subnacionales redujeran sus gastos en salud ante el aumento del gasto federal, que se venía registrando desde 1998, debido al peso mayor que el sector pasó a adquirir en el gobierno del Presidente Fernando Henrique. Como el SUS funciona de forma descentralizada, si el gobierno federal expande sus gastos y los estados y municipios reducen los suyos, el efecto político negativo sobre gobernadores y alcaldes será mínimo. Así, en el caso de estados y municipios, la nueva vinculación para la salud tuvo un papel innegablemente expansionista del gasto, sobre todo en el caso de los estados. Tanto fue así que el aumento de la aplicación mínima fue gradual, ya que muchos estados estaban muy distantes de las metas que pasaron a exigirse.

La consolidación reciente de los gastos en funciones y programas de salud revela un avance marcado de la descentralización del sector. El gobierno federal todavía tiene un papel muy relevante en el financiamiento de la atención básica, de la asistencia médico-hospitalaria y de la distribución gratuita de medicamentos, pero cada vez menos funciones ejecutivas. A fines de la década pasada, se innovó al crear mecanismos (traspasos a través de fondos específicos) para el financiamiento e inducción de actividades directas de los gobiernos estatales y, sobre todo, de los

³³ A diferencia de lo ocurrido con la educación, en que la vinculación está fijada en el propio cuerpo de la Constitución, aquí la materia fue remitida a una ley complementaria. Hasta la publicación de esta ley (que no se ha concretado hasta hoy), la norma transitoria de la misma enmienda constitucional exige que el gobierno central corrija año a año el gasto relativo al Sistema Único de Salud (SUS) según la variación nominal del PIB y que los estados y municipios destinen al sistema un porcentual mínimo del 12% y 15% de los ingresos procedentes de impuestos, respectivamente.

municipales, en torno de la atención primaria de la salud (como los programas de salud familia, agentes comunitarios, mínimo per cápita...), que siempre se habían desatendido en la política nacional.³⁴ Los gobiernos subnacionales, por su parte, pasaron a asignar cada vez más recursos propios al sector y, en el caso de los municipios, se acercaron al volumen de gasto correspondiente a la enseñanza.

Por último, la asistencia social, que históricamente tenía un papel residual en el gasto en seguridad social, pasó a crecer rápidamente en los últimos años. Una verdadera red de protección social comenzó a surgir desde el final de la década pasada, mediante diferentes programas de transferencia de ingresos. La Constitución de 1988 creó dos beneficios de renta continuada para las familias pobres (personas mayores y discapacitados), los cuales fueron rápidamente ampliados a partir de mediados de los años noventa y funcionan gracias a la red de previsión social y con el financiamiento de las contribuciones para la seguridad. Además, las jubilaciones rurales, que antes no tenían la contrapartida contributiva y por eso tienen un carácter más asistencial que previsional, crecieron vertiginosamente y aumentaron sustancialmente sus valores unitarios, ya que la Constitución estableció que el menor piso de beneficios de prestación continuada equivaldría a un salario mínimo. El seguro de desempleo también puede insertarse en este contexto, aunque con una lógica propia, ya que cuenta con una fuente exclusiva de financiamiento, gracias a las contribuciones del PIS/COFINS.

La concesión de ayuda financiera directa para las familias comenzó con el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) y pasó por el estímulo a la frecuencia escolar (Bolsa Escola) y la nutrición infantil (Bolsa Alimentación) y llegó a los subsidios directos (como el Vale Gas para compensar la extinción de subsidios en el precio del gas de cocina).

Esas medidas focalizadas y que exigían contrapartidas específicas terminaron consolidándose en un solo programa de transferencia de ingreso, denominado Bolsa Familia. Se mantuvo el pago directo a través de tarjetas bancarias, el catastro y el acompañamiento por parte de las alcaldías (aunque todo aporte sea federal, salvo algunos casos en que estas pagan un adicional u organizan programas propios) y el financiamiento a partir de contribuciones sociales.³⁵

Por último, la utilización creciente y recurrente de las nuevas fuentes de financiamiento de la seguridad social creadas en la Constitución de 1988 reflejó menos la estrategia esperada de conferir mayor estabilidad a los flujos de recursos y mucho más la exigencia impuesta por el crecimiento acelerado de los gastos. A pesar de la creciente tributación sobre utilidades y facturación, las cargas sobre la nómina salarial no fueron reducidas. Una excepción fue la creación del régimen simplificado para micro y pequeñas empresas, cuya base de la contribución patronal cambió a la facturación, que siempre fue objeto de resistencias y críticas de los fiscales de la previsión social, a pesar de haber sido un éxito en términos de formalización e incluso creación de empleo.³⁶

³⁴ En materia de salud, el gobierno federal inicialmente procuró estimular el fortalecimiento de programas de atención primaria, ejecutados por las autoridades estatales y, sobre todo, municipales. Se creó un fondo para financiar las actividades básicas de los municipios, promoviendo transferencias directas, según criterios per cápita, a través del Piso de Atención Básica (PAB) y también se subsidió la formación de equipos de salud de la familia. Se entregó la atribución de gestión plena, de la atención primaria a la terciaria, a los municipios capacitados en salud pública, tanto de los recursos como de su asignación. Las transferencias en el ámbito de los programas de atención básica de salud costaron cerca de 6.000 millones de reales en 2005, de los cuales 2.300 millones de reales se destinaron solamente al PAB. El impacto de esa medida es aún mayor en el ámbito municipal. Con la transferencia garantizada del piso mínimo (PAB-fijo) de 10 reales por habitante al año para todas las alcaldías del país, muchas pasaron a recibir del gobierno federal entre dos y nueve veces más de lo que anteriormente recibían con el sistema normal del SUS (facturación de servicios prestados).

³⁵ Véase un enfoque desde la óptica fiscal y federativa de la evolución, dimensión y cuestiones que marcan los programas federales de transferencia de ingreso en Afonso (2006).

³⁶ El Simple, régimen especial solo para tributos federales, al final de 2004, comprendía cerca de 1,6 millones de micro y pequeñas empresas (el 55% de los establecimientos inscritos en el Régimen General de la Previsión Social) que generaban poco más de 6 millones de vínculos laborales (un 24% del total). Entre diciembre de 2000 y de 2004, el número de trabajadores que contribuían al régimen creció un 45% en el ámbito del Simple y solo un 15% entre los demás establecimientos.

IV. Estructura actual de financiamiento y gasto

El volumen de gastos (véase el gráfico 8) asciende a un monto significativo: computado todo lo que se gasta en previsión (11,5% del PIB), salud (3,5% del PIB) y asistencia social (1% del PIB), se llega a una proporción extremadamente elevada del 16,5% del PIB. Si se agrega el componente trabajo (0,6% del PIB) –lo que tendría sentido, dado el gasto predominante en el seguro de desempleo– el grupo de cuatro componentes llega al 16,7% del PIB y a 1.800 reales por habitante, en promedio, lo que corresponde a poco más de la mitad del total del gasto (32% del PIB) del gobierno general, excluido el servicio de la deuda pública.

Si se considera por separado, el gasto más importante es el de la previsión básica (7,5% del PIB), seguida de la previsión de los funcionarios públicos (3,5% del PIB), o sea que dicho componente absorbe mucho más de lo que recauda de las contribuciones salariales. Según algunos, si el crecimiento de la economía fuera más rápido y su impacto más elástico en la generación de empleos, la recaudación de las contribuciones sociales sería mucho mayor y cubriría el déficit previsional.

En el caso de la salud (gasto público equivalente al 3,6% del PIB), se observa una gran descentralización de los gastos, aunque una parte considerable de los gastos locales sigue dependiendo bastante de los traspasos federales del SUS. Deducidas tales transferencias, se constata que los municipios predominan en la prestación de los servicios: asumen el 44% del gasto, frente al 37% de los estados y solo el 19% del gobierno federal.

Cuadro 6
BRASIL: GOBIERNO GENERAL, DIVISIÓN FEDERATIVA DE LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS 2005

Función	Porcentaje del PIB				Porcentaje del Gobierno Central				Porcentaje del gasto		Per capita
	Gobierno central	Estados	Municipios	Global	Gobierno central	Estados	Municipios	Global	Con servicio de la deuda	Neto cargos	Global año
ASISTENCIA SOCIAL	0,74%	0,10%	0,21%	1,05%	70,5%	9,9%	19,6%	100,0%	2,5%	3,3%	112,06
Asistencia al adulto mayor	0,21%	0,00%	0,01%	0,22%	97,5%	-0,1%	2,6%	100,0%	0,5%	0,7%	23,00
Asistencia al discapacitado	0,27%	0,00%	0,00%	0,28%	98,6%	-0,1%	1,5%	100,0%	0,7%	0,9%	29,48
Asistencia al niño y adolescente	0,00%	0,02%	0,05%	0,07%	5,1%	21,2%	73,7%	100,0%	0,2%	0,2%	7,58
Asistencia comunitaria	0,01%	0,03%	0,10%	0,15%	10,1%	22,4%	67,5%	100,0%	0,3%	0,5%	15,69
Otras subfunciones	-0,01%	0,00%	0,00%	-0,02%	83,6%	16,4%	0,0%	100,0%	0,0%	0,1%	(1,78)
PREVISIÓN SOCIAL	9,73%	1,35%	0,39%	11,47%	84,9%	11,8%	3,4%	100,0%	27,0%	35,9%	1.225,08
Previsión básica	7,38%	0,04%	0,07%	7,49%	98,6%	0,5%	0,9%	100,0%	17,7%	23,4%	800,11
Previsión del régimen estatutario	2,16%	1,04%	0,29%	3,49%	61,9%	29,8%	8,3%	100,0%	8,2%	10,9%	373,21
Previsión complementaria	0,00%	0,04%	0,00%	0,04%	0,1%	89,6%	10,3%	100,0%	0,1%	0,1%	4,31
SALUD	0,67%	1,31%	1,55%	3,53%	19,0%	37,0%	44,0%	100,0%	8,3%	11,1%	377,41
Atención básica	0,03%	0,05%	0,61%	0,69%	4,5%	7,7%	87,8%	100,0%	1,6%	2,2%	73,72
Asistencia hospitalaria y ambulatoria	0,16%	0,72%	0,65%	1,54%	10,6%	47,0%	42,4%	100,0%	3,6%	4,8%	164,84
Apoyo profiláctico y terapéutico	0,08%	0,05%	0,01%	0,14%	55,3%	35,6%	9,1%	100,0%	0,3%	0,5%	15,46
Vigilancia sanitaria	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	18,5%	33,1%	48,4%	100,0%	0,1%	0,1%	2,38
Vigilancia epidemiológica	0,05%	0,00%	0,02%	0,07%	69,3%	4,8%	25,8%	100,0%	0,2%	0,2%	7,88
Alimentación y nutrición	0,01%	0,02%	0,25%	0,04%	20,1%	52,6%	27,4%	100,0%	0,1%	0,1%	4,61
Otras subfunciones	0,33%	0,44%	0,02%	1,03%	32,4%	43,3%	24,3%	100,0%	2,4%	3,2%	109,63
TRABAJO	0,65%	0,03%	0,02%	0,70%	92,2%	5,0%	2,9%	100,0%	1,7%	2,2%	75,06
Protección y beneficios al trabajador	0,59%	0,00%	0,01%	0,60%	97,8%	0,3%	1,9%	100,0%	1,4%	1,9%	64,24
TOTAL	50,70%	11,58%	6,05%	68,33%	74,2%	16,9%	8,9%	100,0%			7.300,64
NETO REFINANCIAMIENTO Y TRANSFERENCIA	24,89%	11,57%	5,94%	42,40%	58,7%	27,3%	14,0%	100,0%	100,0%		4.530,69
NETO CARGOS ESPECIALES	16,23%	10,00%	5,71%	31,94%	50,8%	31,3%	17,9%	100,0%		100,0%	3.413,04

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría del Tesoro Nacional/Ministerio de Hacienda, Consolidação de balanços.

^a El concepto de ejecución directa de los gastos corresponde a los gastos realizados menos las transferencias a otros gobiernos.

^b Estimadas: transferencias por funciones en el caso de los gobiernos estaduais (mantenida la estructura de los convenios federales) y municipales (toda imputada en salud); gasto municipal - consolidado para el 67% de las alcaldías y dando por sentado un incremento lineal del 15% en las demás.

La descentralización de los impuestos recaudados (por más que se hayan agotado con el aumento de las contribuciones) y la vinculación del 12% al 15% para su asignación mínima en salud ayudan a explicar esta situación. La atención básica consume la mitad de lo que se destina directamente a la asistencia hospitalaria.

En cuanto a la asistencia social, el camino fue el inverso: creciente centralización en las manos del gobierno federal (80% del gasto total), lo que respondió a la decisión de aumentar rápidamente el número de familias atendidas e incluso corregir los beneficios otorgados a través de los programas federales de transferencia de ingresos. En 2004, las tres esferas de gobierno ya gastaban más en asistencia social que en programas de atención primaria de la salud.

Para el financiamiento de la seguridad social, en 2005, se movilizaron recursos del orden del 12,7% del PIB, de los cuales el 44% provenía de las contribuciones al régimen general de previsión (básicamente sobre la nómina salarial) y el 28% de la contribución social sobre la facturación (COFINS) (véase el recuadro 5).

La distribución de los recursos entre los tres ministerios vinculados a la seguridad (véase el gráfico 9) muestra que el Ministerio de Previsión (7,6% del PIB) centraliza tres cuartos del total. Dicho ministerio absorbió íntegramente las contribuciones al régimen general vinculadas a beneficios (5,6% del PIB) e parte del COFINS, CSLL y CPMF, en conjunto equivalentes al 2% del PIB, monto superior al asignado al Ministerio de Salud.

Cuadro 7
BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR ÓRGANO FEDERAL, 2005
(Concepto: valores liquidados)

	Ministerio Previsión Social		Ministerio Salud		Ministerio Desarrollo Social		Total	
	R\$ Millones	% del PIB	R\$ Millones	% del PIB	R\$ Millones	% del PIB	R\$ Millones	% del PIB
Contribución recursos de pronóstico	30,0	0,00					30,0	0,00
Contribución PIS/ PASEP							0,0	0,00
CSLL	2 079,9	0,11	15 952,1	0,82	140,1	0,01	18 172,1	0,94
COFINS	30 259,1	1,56	7 709,0	0,40	9 772,7	0,50	47 740,8	2,46
Contribución RGPS	107 701,7	5,56					107 701,7	5,56
CPMF	5 928,9	0,31	11 759,3	0,61		0,00	17 688,3	0,91
Contribución funcionario PSSS	264,1	0,01	483,6	0,02		0,00	747,7	0,04
Contribución patronal PSSS	389,2	0,02	710,2	0,04		0,00	1 099,5	0,06
Fondo de combate y erradicación de la pobreza			104,0	0,01	4 841,8	0,25	4 945,8	0,26
Otras fuentes	7 424,5	0,38	3 171,7	0,16	987,5	0,05	11 583,8	0,60
Total	154 077,5	7,95	39 890,0	2,06	14 754,6	0,81	209 709,6	10,82
Recursos de contribuciones sociales/total	95%		92%		93%		94%	
Memo: PIB de 2005	1 937 598							

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de www.contasabertas.com. Datos extraídos del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI) actualizados al 25 de enero de 2006.

El resto de la seguridad social no está financiado por rentas públicas en general, sino por recursos que ya están vinculados desde el origen de su recaudación: contribuciones que, en términos económicos, son equivalentes a impuestos.³⁷

³⁷ Cabe comentar una tesis reciente (véase IPEA, 2006) de que esta estructura de financiamiento de la seguridad social vigente en Brasil no sería diferente del patrón adoptado en Europa. El financiamiento de los gastos correspondientes a jubilaciones, pensiones y beneficios asistenciales continuos en Brasil, en 2004, puede desglosarse de la siguiente manera: 42,3% proveniente de los empleadores, 16,9% de los empleados y 42% de otros tributos (que incluyen las contribuciones sociales). En Europa, la composición de las fuentes para un promedio de 15 países (con un gasto medio equivalente al 27,3% del PIB) fue: 38,3% proveniente de los empleadores, 22,4% de los empleados, 35,8% de impuestos y 3,5% de otras.

Recuadro 5

BRASIL: ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CONTRIBUCIONES SOCIALES EN 2005

Como ya señalamos, en 2005 se movilizaron recursos del orden del 12,7% del PIB, de los cuales el 44% provenía de las contribuciones al Régimen General de Previsión (básicamente sobre la nómina salarial) y el 28% de la contribución sobre los ingresos (COFINS), según la estructura que figura en el siguiente gráfico.

Cuadro 8

BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FEDERAL POR FUENTES DE RECURSOS, 2005

(Valores liquidados)

	R\$ Millones	% del PIB	% Total SS
Contribución recursos de pronóstico	1 111,8	0,06	0,45
Contribución PIS/ PASEP	16 951,4	0,87	6,88
CSLL	18 172,1	0,94	7,38
COFINS	68 439,4	3,53	27,78
Contribución RGPS	107 701,7	5,56	43,72
CPMF	17 688,3	0,91	7,18
Contribución funcionario PSSS	4 242,0	0,22	1,72
Contribución patronal PSSS	6 260,5	0,32	2,54
Fondo de combate y erradicación de la pobreza	5 795,2	0,30	2,35
Total - Seguridad Social	246 362,3	12,71	100,0
Total general de las fuentes de recurso del presupuesto	1 074 131,1	55,44	
Total general exc refinanciación deuda pública (fuente 143)	574 296,1	29,64	
Memo: PIB 2005	1 937 598		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de www.contasabertas.com.
Datos extraídos del SIAFI y actualizados hasta el 25 de enero de 2006.

Distribuidos los recursos de la seguridad por categoría de gasto (el realizado en 2005 aparece en el gráfico siguiente), el 80% estuvo concentrado en los demás gastos corrientes (que incluyen los pagos de beneficios sociales), el 17% en los gastos de personal y menos del 1% fue asignado para inversión fija.

Cuadro 9

BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FEDERAL POR TIPO DE GASTO, 2005

(Valores liquidados)

Cod. Fuente	Personal y cargas sociales		Intereses y cargos de deuda		Otros gastos corrientes		Inversiones		Inversiones financieras		Total	
	R\$ Millones	% PIB	R\$ Millones	% PIB	R\$ Millones	% PIB	R\$ Millones	% PIB	R\$ Millones	% PIB	R\$ Millones	% PIB
Contribución recursos de pronóstico					722,6	0,04	132,1	0,01	257,0	0,01	1.111,8	0,06
Contribución PIS/ PASEP					10 099,4	0,52		0,00	6 852,0	0,35	16 951,4	0,87
CSLL					14 048,7	0,73	660,8	0,03	14,6	0,00	18 172,1	0,94
COFINS	3 448,0	0,18			40 661,3	2,10	656,4	0,03	3,0	0,00	68 439,4	3,53
Contribución RGPS	27 118,7	1,40			107 701,7	5,56		0,00		0,00	107 701,7	5,56
CPMF			97,3	0,01	17 256,2	0,89	334,8	0,02		0,00	17 688,3	0,91
Contribución funcionario PSSS	4 242,0	0,22									4 242,0	0,22
Contribución patronal PSSS	6 260,5	0,32									6 260,5	0,32
Fondo de combate y erradicación de la pobreza					5 607,7	0,29	68,5	0,00	119,0	0,01	5 795,2	0,30
Total	41 069,1	2,12	97,3	0,01	196 097,6	10,12	1.852,1	0,10	7 245,6	0,37	246 362,3	12,71
Memo: PIB 2005	1 937 598											

Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de www.contasabertas.com.
Datos extraídos del SIAFI y actualizados al 25 de enero de 2006.

En el gráfico siguiente figura la estructura de fuentes (contribuciones) y usos (por subfunciones) relativa al ejercicio de 2005, de donde pueden inferirse mayores detalles de este análisis.

Cuadro 10
BRASIL: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA FEDERAL POR SUB FUNCIÓN, 2005
(Valores liquidados)

Sub función	COFINS		PIS		CSLL		Contribución RGPS		CPMF		Contribución
	MM Reales	% del PIB	MM Reales	% del PIB	MM Reales	% del PIB	MM Reales	% del PIB	MM Reales	% del PIB	MM Reales
92 Representación judicial y extrajudicial	9,0	0,00			2,4	0,00					
121 Planificación y presupuesto	5,4	0,00			1,4	0,00			4,7	0,00	
122 Administración general	1 827,4	0,09			3 140,7	0,16			162,4	0,01	
124 Control interno									3,1	0,00	
125 Normalización y fiscalización	29,6	0,00									
126 Tecnología de la información	335,3	0,02			12,7	0,00			123,4	0,01	
128 Formación de recursos humanos	6,2	0,00			19,1	0,00			96,1	0,00	
129 Administración de los ingresos	6,2	0,00									
131 Comunicación social	11,6	0,00			43,5	0,00			63,3	0,00	
183 Información e inteligencia									75,0	0,00	
212 Cooperación internacional					53,3	0,00					
241 Asistencia al adulto mayor	3 582,8	0,18			1,6	0,00					
242 Asistencia al discapacitado	3 582,8	0,18			1,4	0,00					
243 Asistencia al niño y adolescente	751,2	0,04			2,1	0,00					
244 Asistencia comunitaria	290,1	0,01									
271 Previsión básica	21 225,5	1,10			1 358,4	0,07	107 701,7	5,56	5 928,9	0,31	
272 Previsión del régimen estatutario	24 377,3	1,26			9,3	0,00					4 242,0
273 Previsión complementaria					6,1	0,00					
274 Previsión especial	784,8	0,04									
301 Atención básica	2 507,1	0,13			1 621,3	0,08			1 398,7	0,07	
302 Asistencia hospitalaria y ambulatoria	1 926,6	0,10			7 880,9	0,41			7 194,3	0,37	
303 Apoyo profiláctico y terapéutico	640,3	0,03			1 241,3	0,06			1 059,5	0,05	
304 Vigilancia sanitaria	46,1	0,00			27,2	0,00			6,7	0,00	
305 Vigilancia epidemiológica	294,0	0,02			1 012,6	0,05			482,0	0,02	
306 Alimentación y nutrición	70,4	0,00			83,9	0,00			81,8	0,00	
331 Protección y beneficios al trabajador											
364 Enseñanza superior											
365 Educación infantil	4,4	0,00			8,8	0,00					
422 Derechos individuales difusos y colectivos					6,6	0,00					
423 Asistencia a los pueblos indígenas	1,7	0,00			2,4	0,00					
511 Saneamiento básico rural	66,0	0,00			34,3	0,00					
512 Saneamiento básico urbano	270,3	0,01			309,8	0,02					
541 Preservación y conservación ambiental	1,5	0,00			2,0	0,00					
571 Desarrollo científico	29,7	0,00			72,1	0,00			67,3	0,00	
572 Desarrollo tecnológico e Ingeniería	16,4	0,00			21,6	0,00					
573 Difusión del conocimiento científico y tecnológico	6,1	0,00			14,5	0,00					
605 Abastecimiento											
665 Normalización y calidad	14,4	0,00									
844 Servicio de la deuda externa									97,3	0,01	
845 Transferencias	4,9	0,00			311,7	0,02			812,9	0,04	
846 Otros cargos especiales	3 753,3	0,19	6 852,0	0,35	121,4	0,01					
Total	66 517,1	3,43	16 951,4	0,87	17 551,6	0,91	107 701,7	5,56	17 688,3	0,91	4 242,0
Total - COFINS	67 981,2		16 951,4		17 553,3		107 701,7		17 688,3		4 242,0
Memo:											
PIB de 2005	1 937 598										

Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de www.contasabertas.com.

Datos extraídos del SIAFI y actualizados hasta el 25 de enero de 2006.

V. Observaciones finales

El cuadro económico, social y demográfico de Brasil registró cambios significativos (en ciertos casos para peor) entre 1988, cuando se promulgó la Constitución, y 2005, como ilustra la síntesis de los indicadores que figura en el gráfico 10. Aunque la expansión demográfica se desaceleró, ya que el crecimiento anual medio fue del 1,5% desde la aprobación de la Constitución, el ingreso per cápita solo aumentó un 0,5% al año. El repunte de la población económica activa (PEA), del 2,4% anual, superó con creces ambas cifras. Es decir, la “productividad” media de la PEA total bajó un 0,9% al año. Esto expresó el aumento (de 7 puntos) de la participación de la PEA en la población brasileña y el incremento de la tasa de desempleo en la economía (de menos del 4% en 1988 a más del 9% en la actualidad). Paralelamente, la informalidad de la fuerza de trabajo también se intensificó.

Cuadro 11
CAMBIOS EN EL CONTEXTO MACROECONÓMICO, SOCIAL Y DEMOGRÁFICO, 1988 Y 2005

	1988	2005	Tx. Cresc.
Población (millones de habitantes)	142,8	184,2	1,51%
Población económicamente activa (millones) ^a	61,0	91,0	2,38%
Tasa de participación (PEA/Pob) porcentajes ^a	42,76	50,13	7,37%
Tasa de desempleo Encuesta nacional de hogares (porcentajes) ^a	3,8	9,0	5,23%
PIB per cápita (reales de 2004)	9.602	10.520	0,54%
Indigencia (porcentaje de personas) ^{a,b}	20,89	13,13	-7,76%
Pobreza - (porcentaje de personas) ^{a,c}	43,64	33,57	-10,07%
Salario mínimo real (en reales) ^d	238,18	308,59	1,54%
Contribuyentes a la previsión (porcentajes de los ocupados) ^{a,e}	50,72	46,5	-4,22%
Contratos de trabajo (porcentajes de los empleados) ^{a,f}	58,7	43,9	-14,76%

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Estimaciones de población y Encuesta nacional de hogares; e información del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

a/ Datos de la Encuesta nacional de hogares (PNAD), 2004.

b/ Indigencia = personas con ingreso domiciliario per cápita por debajo de la línea de extrema pobreza.

c/ Pobreza = personas con ingreso domiciliario per cápita por debajo de la línea de pobreza.

d/ Serie en reales constantes del último mes, deflacionados por el INPC. Salario correspondiente al mes de junio de cada año.

e/ Personas de 10 años o más, ocupadas en la semana de referencia, contribuyentes al instituto de previsión en cualquier trabajo.

f/ Empleados de 10 años o más en el trabajo principal en la semana de referencia.

Una tendencia mundial se manifestó de forma especialmente acentuada en el país: la pérdida de importancia relativa de los salarios en el ingreso brasileño. Comparando la distribución funcional anual del PIB de Brasil en 1991 y 2003 (véase IPEA, 2006), se constata que los salarios descendieron del 32% a solo el 25,7% y los de los autónomos, del 7% al 4,5%. Lo que más aumentó fue la carga tributaria neta, que pasó del 12,9% al 16,9%, y el excedente (utilidades), que aumentó del 38,5% al 43% entre 1991 y 2003. En consecuencia, la dimensión de salarios y cargas en Brasil (36% del PIB) es notablemente baja en relación con otras economías (65% del PIB en la zona del euro, por ejemplo).³⁸

El descenso relativo de la participación de los salarios en el ingreso nacional entrañó un debilitamiento del principio de la solidaridad implícito en un sistema de seguro social. El bajo crecimiento económico y el desempleo afectaron profundamente a la clase media, mientras que la imposición de elevadas cargas patronales y la posibilidad de prestación de servicios por intermedio de empresas (sujetas a una carga tributaria menor, además de la ausencia del seguro de riesgo laboral) estimularon la fuga de los asalariados del quintil más alto de la base de contribuyentes de la previsión social. Cabe recordar que existen montos máximos en lo que respecta a las contribuciones y jubilaciones de los empleados, en tanto que las contribuciones de los empleadores

³⁸ Según IPEA (2006, p.498), aunque la pérdida de participación de la masa salarial sobre el PIB haya sido una realidad en casi todos los países occidentales, las diferencias de Brasil en relación con las sociedades dotadas de protección social más desarrolladas siguen siendo considerables y explican la fragilidad financiera característica de la previsión brasileña. La relación de trabajo basada hegemonicamente en el salario como forma de ocupación y la parte del PIB destinada a este fin es una de las condiciones imprescindibles para la viabilidad actuarial de modelos basados en el seguro social. Si la proporción de los salarios se reduce, los ingresos tienden a ser escasos para atender a las demandas, sobre todo en un contexto de ingresos reducidos y gran desigualdad en el acceso a la riqueza.

se calculan en función del monto total de los salarios. De acuerdo con datos del mercado formal de asalariados (de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS)), la proporción de trabajadores que ganaban más de 10 salarios mínimos pasó de un 31,5% en 1988 a solo un 7,7% en 2003; por su parte, la de los que ganaban hasta 3 salarios mínimos saltó del 21% al 63% del total, en el mismo período.

Tales circunstancias limitan radicalmente el potencial de financiamiento de la seguridad social dentro del modelo tradicional de la tributación de la base salarial. Además revelan el grado de diversificación del financiamiento de la seguridad social, que es una tendencia irreversible a corto, mediano y largo plazo en Brasil.

A casi 20 años de la promulgación de la Constitución, es evidente que la seguridad social brasileña no ha avanzado de manera equilibrada. Mientras el gasto público en salud aumentó 0,9 puntos del PIB entre 1988 y 2005 (del 2,7% al 3,6% del producto), el costo de los beneficios del Régimen General de Previsión dio un salto de cinco puntos (del 2,5% al 7,5% del PIB en el mismo período), sin contar el aumento de los gastos destinados al régimen de previsión de los funcionarios públicos y a la asistencia social (que ya absorben un 3,5% y un 1% del producto, respectivamente).

Si se considera únicamente la presente década (véase el gráfico 7), se observa que las asignaciones vinculadas al sistema único de salud y a la enseñanza presentaron una gran estabilidad, a pesar del marcado aumento de la recaudación tributaria del gobierno central; esto significa que las vinculaciones funcionaron como límites mínimo y máximo. En cambio, el gobierno federal impulsó una continua y acentuada expansión de los pagos de beneficios sociales, a un ritmo que superó el del crecimiento de la economía. Este gasto representó menos de la mitad del aumento de la carga tributaria realizado en el período; el resto correspondió al aumento del superávit primario destinado a cubrir los crecientes cargos de la deuda pública.

Cuadro 12
BRASIL: EVOLUCIÓN DE CIERTOS GASTOS SOCIALES Y DE LA CARGA
TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL, 2000-2005
(En porcentajes del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Vinculaciones universales (A)	2,39	2,47	2,42	2,27	2,42	2,44	0,05
Educación	0,54	0,59	0,58	0,52	0,57	0,56	0,02
Salud	1,85	1,87	1,84	1,75	1,85	1,88	0,03
Beneficios sociales (B)	6,65	7,06	7,39	7,72	8,10	8,63	1,97
Beneficios previsionales	5,97	6,28	6,54	6,88	7,12	7,54	1,56
Seguro de desempleo	0,50	0,55	0,59	0,55	0,56	0,61	0,12
Asistencia social	0,18	0,22	0,26	0,29	0,42	0,48	0,30
= Suma (A+B)	9,05	9,53	9,80	9,98	10,52	11,07	2,02
Carga tributaria federal	22,25	23,52	25,04	24,23	25,10	26,62	4,37

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Secretaría del Tesoro Nacional, Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y el Ministerio de Salud.

Es posible que Brasil sea una de las economías emergentes que más gasta en el área social; sin embargo, destina muchos más recursos al financiamiento de beneficios individuales, y menos a apoyar programas universales. Estos representan un 10,5% del PIB (2005), en comparación con el 12,5% de los beneficios individuales. Además, el gobierno central absorbió el 87,4% del gasto ejecutado para tales beneficios. El gasto en concepto de programas denominados universales (que

atienden a toda la sociedad) ascendió a un monto inferior: 10,5% del PIB en 2005 (predominan educación y salud, que gastan 4,5% y 3,6% del producto). En efecto, se presentó una inversión radical de la división federativa de los recursos, con una fuerte descentralización: los gobiernos subnacionales absorben el 82% de la ejecución directa de esos gastos (los estados y municipios absorben el 43% y 39%, respectivamente). Por lo tanto, los gastos en beneficios son crecientes, predominantes y centralizados, en contraposición con los gastos en programas universales, de menor dimensión y bastante descentralizados.

Si el financiamiento de la previsión, en sentido estricto, o de la seguridad, en sentido amplio, hubiese dependido exclusivamente de las contribuciones de empleados y empleadores sobre la nómina salarial, sin duda habría sido imposible la expansión reciente de los gastos y actividades al ritmo observado. El cambio registrado en el contexto macroeconómico provocó una rápida e intensa reducción relativa de la masa salarial, del empleo en general y del empleo formal. Entre 1988 y 2005, cayó de la mitad al 46% la proporción de contribuyentes a la previsión entre las personas ocupadas y bajó del 58% al 44% la proporción de quienes tenían contrato de trabajo, entre las personas empleadas.

Por eso, y ante la demanda creciente de gastos y la descentralización de la recaudación de impuestos, las contribuciones no salariales pasaron a ser el principal y más corto atajo para elevar constantemente los tributos. De hecho, la interconexión entre seguridad, descentralización y desvinculación trajo aparejada un alza tan cuantiosa de la carga tributaria que los intentos de ajuste fiscal se volvieron un motivo de desajuste en las relaciones de la federación, la estructuración de la administración pública y del propio funcionamiento de la economía.

Paradójicamente, como ya se mencionó, la desvinculación presupuestaria, aunque contribuyó a ajustar las cuentas en el corto plazo, terminó estimulando desequilibrios a mediano y largo plazo, ya que indujo tanto la expansión de los ingresos no compartidos como la ampliación de gastos corrientes, inclusive cargas de la deuda (en la medida en que se acomoda mejor al reiterado sobreajuste de los intereses), además de beneficios sociales (véase el gráfico 4). El propio ajuste fiscal, en las condiciones en que se realiza, incentiva nuevos desajustes, ya que las medidas coyunturales desestabilizan los arreglos estructurales.

Al mismo tiempo, las relaciones federativas se quebrantan cada vez más. Todas las administraciones federales en el período pos-Constituyente impulsaron el alza de las contribuciones que no estuvieran sujetas a la repartición con estados y municipios. En un principio, esto obedeció al excesivo fraccionamiento de la recaudación de los impuestos previsto en la Constitución, pero luego cobró vuelo, sobre todo a partir de los efectos de las crisis de la balanza de pagos de países emergentes que, frente a la sobrevaluación cambiaria de mediados de los noventa, agravaron los problemas cambiarios brasileños e impulsaron un rápido aumento del superávit primario a partir de 1998, como contrapartida de los ascendentes pagos de intereses de la deuda pública.

Los desajustes federativos también abundaron en el campo del reparto de responsabilidades y competencias. Las autoridades federales privilegiaron la expansión de programas de beneficios focalizados en detrimento de los gastos de carácter universal, entre los que se cuentan la enseñanza básica y la atención de la salud, cuya financiación y ejecución se realizan de forma cada vez más descentralizada.³⁹

³⁹ Véase una crítica a la tesis de la focalización del gasto público en las áreas sociales en Serra (2002, pp.109-110), donde se rebate la idea de que el sistema de salud debería atender solo a los más pobres: el gasto público en salud en Brasil es redistributivo, o sea, beneficia más a quien menos tiene... cerca del 50% de la atención de salud en Brasil se realiza a través del sistema único de salud (gratuito) y esta proporción es marcadamente mayor entre los quintiles más pobres.... Además, no es extraño que una de cada siete personas de mayor ingreso se atienda por el sistema público. Primero, porque el hecho de que alguien pertenece al noveno o incluso al décimo decil de la distribución no significa que sea "rico". Basta recordar que el ingreso medio del trabajo en el noveno decil es

Está en curso una expansión rápida de los gastos destinados a la previsión y la asistencia social, mucho mayor que cualquier medida de expansión demográfica. A ello contribuyen, además de los efectos de los reajustes reales del salario mínimo (desde 1995), los efectos de la expansión del seguro por enfermedad y de los beneficios asistenciales de renta continuada, incluida la fusión, con el nombre de Bolsa Familia, de los auxilios financieros antes concedidos en el marco de los programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentación, Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y Vale Gas. Además, se amplió el dilema presupuestario frente a la tendencia de los gastos corrientes de crecer a tasas superiores a las de los ingresos, lo que redujo aún más las posibilidades de realizar inversiones productivas, sobre todo en infraestructura.

Otro cambio en las relaciones federativas se observa en el área de la asistencia social que, como se mostró, fue financiada crecientemente con cargo al presupuesto federal. Aunque las alcaldías participen en el registro y seguimiento de las familias atendidas, obviamente no lo hacen con el mismo cuidado y eficacia que cuando gastaban sus propios recursos. Sin embargo, el principal problema ha sido la pérdida de protagonismo de los programas sociales de carácter universal, en los que los gobiernos estatales y municipales tienen un papel decisivo en el gasto, sobre todo en el caso de la enseñanza y la salud. Los aportes federales para tales programas no se han elevado significativamente. En el ámbito de la salud, por ejemplo, el actual gobierno federal procura comprobar parte de la aplicación obligatoria clasificando como tal parte del gasto realizado en el caso de Bolsa Familia. Por otra parte, los estados y municipios reclaman que se ven obligados a destinar cada vez más recursos propios para el sector.

Volviendo a los desafíos específicos de la seguridad social, la universalización de los beneficios, servicios y actividades, consagrada en la nueva Constitución, fue un éxito y debe mantenerse, pero es preciso reconocer que el patrón de financiamiento utilizado impone, junto con la política de intereses y cambiaria, una carga tributaria (especialmente en lo que se refiere a la mala calidad de los tributos) muy onerosa para la economía.

Hay consenso en torno de la necesidad de reformular el sistema tributario. No es difícil delinear el sistema ideal: simplificar y eliminar ciertos tributos mediante la fusión de impuestos y contribuciones que se aplican sobre la misma base y, en el caso de los tributos indirectos, adoptar un auténtico y moderno impuesto sobre el valor agregado, aunque repartido entre más de una esfera de gobierno. Será difícil aprobarlo en el Congreso Nacional, dados los intereses contrapuestos que existen, de naturaleza federativa y regional. Sin mencionar las dificultades de la transición, ya que las autoridades de hacienda y, sobre todo, los gobiernos subnacionales, quieren garantías de que no perderán ingresos a raíz del cambio al nuevo sistema.

En lo relativo a la seguridad social, el tema medular, más que el aspecto tributario propiamente tal, es el presupuestario, esto es, las garantías de financiamiento de recursos que desaparecerían si las contribuciones se transformaran en impuestos. Por ejemplo, si la contribución sobre las utilidades se incorporara al impuesto sobre las ganancias de las empresas y la contribución sobre las ganancias e incluso las transacciones financieras se fundieran en un único impuesto genérico sobre el valor agregado.

La pregunta clave que surge en este contexto es la siguiente: ¿por qué Brasil no consigue conciliar buenas políticas económicas y sociales? ¿Será que el país enfrenta un dilema según el cual debe elegir entre lograr un crecimiento económico acelerado sin un adecuado bienestar social o bien aliviar la pobreza y la desigualdad, a costa de frenar o retardar el crecimiento (que ha estado entre los peores de América Latina durante varios años seguidos)? ¿Cómo financiar una previsión que universalice la cobertura sin estimular la informalidad? ¿Cómo mantener la red de protección

de 853 reales mensuales, mientras que la hemodiálisis, por ejemplo, cuesta 1.200 reales mensuales... Segundo, porque el SUS es constitucionalmente universal... Como dijo Lord Beveridge, "las políticas que son exclusivas para los pobres, son políticas pobres".

social y recuperar gastos en programas sociales universales (como educación y salud), en seguridad pública y en infraestructura, frente a la imposibilidad de elevar más la carga tributaria y preservar el equilibrio fiscal?

Lógicamente, sería mucho más fácil ofrecer respuestas agradables a todas estas cuestiones si fuese posible derrumbar más velozmente la tasa real de interés interna, lo que permitiría combatir la sobrevalorización cambiaria y aceleraría el crecimiento de la economía, del empleo y de los ingresos tributarios sin aumentar la carga correspondiente. Lo difícil será promover tales cambios con éxito si el gobierno no tiene claridad respecto del diagnóstico, ni competencia y credibilidad frente a los agentes económicos para manejar las demás variables y asegurar un mínimo equilibrio macroeconómico.

Por desgracia, no faltan autoridades federales y especialistas que toman partido por uno de los lados del dilema y no dan importancia al pésimo crecimiento económico de Brasil comparado con las economías latinas y emergentes. Según ellas, lo principal es redistribuir los ingresos, propósito que se está logrando mediante el reciente y rápido aumento de los gastos en beneficios sociales. En ese aspecto se unen a los analistas más neoliberales, que desdeñan el crecimiento en función de hipótesis exóticas (como la de la existencia de una tasa natural de interés) y de la comodidad de los logros permitidos por las elevadas tasas de arbitraje que garantizan los intereses siderales.

En relación con la cuestión social, no está de más recordar que, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, el gobierno federal adoptó políticas públicas activas, tanto con la ampliación de los servicios universales como enseñanza y salud como con el montaje de una red de protección social.⁴⁰ Al cambiar el mando del gobierno en 2003, esta red siguió adelante pero con políticas universales más debilitadas (sobre todo en cuanto a salud); en efecto, se advierte una clara preferencia por concentrar la estrategia de desarrollo social en los programas de transferencia de ingresos.

Nunca huelga recordar un proverbio secular, muy repetido, pero no siempre llevado a la práctica: quien da un pescado a un hombre hambriento lo alimenta un día. Pero quien, además del socorro inmediato, le enseña a pescar, permite que se alimente muchas veces y por su propio esfuerzo.

Se destaca, en aras de la claridad y de evitar interpretaciones malintencionadas, que no se está cuestionando la existencia de las políticas asistenciales y de inclusión, ni mucho menos recomendando su supresión. Por el contrario, se defiende la necesidad de fortalecerlas. Evidentemente, no se puede criticar a un gobierno por mantener los beneficios de carácter asistencial creados en virtud de la Constitución y de la ley orgánica de la asistencia social, ni la medida compensatoria del seguro de desempleo o los programas de transferencias de ingresos.

Los reparos son otros. El primero es que el gobierno federal ha debilitado la exigencia de contrapartidas a los beneficiarios de Bolsa Familia, sin tener en cuenta que esas contrapartidas son esenciales para garantizar la atención de la salud de las gestantes y los recién nacidos, la escolarización de niños y jóvenes y respetar el principio de ayudar a quien se ayude a sí mismo.

⁴⁰ Es importante calificar la idea de activismo estatal, según Serra (2003): Con excepción de India, en ningún otro país no socialista se ha visto que el Estado tenga un papel tan preponderante en la producción, la coordinación de inversiones y la intervención en la economía, como ocurrió en Brasil tras la Gran Depresión de 1929. Cabe señalar que, en los 50 años siguientes, el Estado tuvo gran éxito en esta empresa. No obstante, por varias razones que no voy a analizar aquí, este modelo de desarrollo centrado en el Estado ha ido perdiendo impulso en los años ochenta. Personalmente, nunca me opuse a la privatización de empresas del sector público, pero siempre he entendido que el sucesor del Estado intervencionista y productivo no puede ser el Estado inerte. Quien debe suplantar al Estado productivo debe ser no solo el mercado sino el Estado activo; quien debe tomar el lugar del activismo patrocinado por el Estado y el Estado intervencionista es el Estado regulatorio, lo que supone la creación de los organismos necesarios y la promulgación de la legislación correspondiente en que se establezcan con precisión los parámetros dentro de los actuales deben actuar dichas entidades.

El segundo es que el actual gobierno no ha conseguido combinar satisfactoriamente los auxilios monetarios con la puesta en práctica de medidas para garantizar el acceso a servicios de salud y educación de buena calidad, y al mínimo de condiciones de saneamiento básico.⁴¹

En suma, Brasil no ha sabido aprovechar las condiciones internacionales favorables para acelerar el crecimiento de la economía y la generación de oportunidades de trabajo e ingresos, sin las cuales la mayoría de las personas beneficiadas por la Bolsa Familia no conseguirán escapar de la situación que las llevó a necesitar del auxilio. Esa distorsión ya se registraba con la mayor parte de las familias asentadas por la reforma agraria, que no conseguía superar la fase productiva y continuaba dependiendo de canastas básicas y transferencias de ingresos para sobrevivir. En este tipo de situación, la pobreza se prolonga en un círculo vicioso, aunque con un piso mínimo más elevado, debido a las transferencias. Además, cabe señalar que, aunque el pago de beneficios sociales está razonablemente bien enfocado, la mejoría reciente del índice de Gini de concentración del ingreso se debió, principalmente, a los rendimientos del trabajo.⁴²

La experiencia actual de Brasil permite confirmar que la priorización de los programas asistenciales por sí sola no crea las condiciones para lograr un cambio duradero en el modo de vida de las personas pobres. Las políticas focalizadas deben estar subordinadas a políticas universalizadoras. Ninguna política social es capaz de compensar, en términos agregados, la falta de trabajo. Sin los ingresos provenientes del empleo, ningún país puede mejorar su bienestar de forma sostenida y creciente.

⁴¹ Un buen panorama de esta situación es el bajo y estancado acceso a los servicios públicos básicos que se observa cuando se desglosan las encuestas de hogares por segmento de ingresos. Según Lavinás (2006), el segmento de familias cuyo ingreso per cápita es de 100 reales (con derecho a la Bolsa Familia) no mejoró el acceso a la red de saneamiento (del 52% al 50% entre 2001 y 2004) ni a la recolección de basura (del 66% al 65% en el mismo período). Se concluye que, en cuatro años, el cuadro es de estancamiento patente, la pequeña mejora registrada en el promedio brasileño ha sido claramente favorable a la población no pobre, dado que los domicilios por debajo de la línea de pobreza de la Bolsa Familia o aquellos situados en los cuatro primeros deciles de la distribución revelan un ligero deterioro en términos de cobertura de los dos servicios públicos básicos aquí computados.

⁴² En el mismo estudio (Soares y otros, 2006) se desglosa cada determinante de la mejoría del índice de Gini entre 1995 y 2004, distinguiendo entre componentes de concentración e ingresos: ... la mayor parte de la baja del coeficiente de Gini se registra debido al efecto de la concentración. El efecto de la concentración del ingreso del trabajo contribuyó 2,39 puntos a la baja del índice de Gini de 1995 a 2004 (85% de la baja total); el efecto del ingreso en los fondos de pensiones y en las pensiones indizadas contribuyó 1,19 (32% del total). Obsérvese que la expansión del ingreso como parte del ingreso total fue el principal factor que impulsó la reducción de la desigualdad. Su efecto concentrador, en cambio, actuó en el sentido contrario.

Bibliografía

- Afonso, José Roberto (2007), “El financiamiento bifurcado de la protección social y de la salud en Brasil”, en Ana Sojo y Andras Uthoff (editores), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, CEPAL (LC/W.120), Santiago de Chile
- _____(2006), “Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferência de renda”, documento presentado en el XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 26 de enero.
- Afonso, José Roberto y Beatriz Barbosa Meirelles (2006), “Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados”, *Cadernos NEPP/Unicamp*, N° 61, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), marzo.
- Afonso, José Roberto, Luiz de Gonzaga Carvalho y Lytha Spíndola (1995), “Fundo Social de Emergência: intenções e feitos”, *Nota técnica IESP*, n° 11, São Paulo, Fundación de Desarrollo Administrativo (FUNDAP), abril.
- Afonso, José Roberto, Biasoto, Geraldo, e Araújo, Erika (2005), “Fiscal Space and Public Investments in Infrastructure: A Brazil Case Study”, *Texto para Discussão n° 1141*, Brasília, IPEA, Dezembro.
- ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social) (2006), *Análise da seguridade social em 2005*, Brasília.
- Araújo, Érika Amorim (2005), “Análise das contribuições sociais no Brasil” (LC/BRS/R.158), Brasília, Oficina de la CEPAL en Brasília.
- _____(2001), “Carga tributária–evolução histórica: uma tendência crescente”, *Informe BNDES*, N° 29, Río de Janeiro, julio.
- Azeredo, Beatriz (1987a), “As contribuições sociais no Projeto de Constituição”, *Texto para discussão IPEA*, N° 124.
- _____(1987b), “Um estudo sobre as contribuições sociais”, disertación de maestría, Río de Janeiro, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IEI/UFRJ).

- Campondonico, Jorge-Baca, Luiz De Mello y Andrei Kirilenko (2006), “The rates and revenues of bank transaction taxes”, *OECD Working Paper*, N° 494, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), junio.
- CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2003), “Alternativas de financiamento da previdência social”, Brasília, marzo.
- Dias, Fernando Álvares Correia y José Fernando Cosentino Tavares (1999), “Impacto da desvinculação de receitas da União no orçamento federal e em gastos sociais”, *Cadernos Aslegis*, vol. 3, N° 9, Brasília, Aslegis.
- Fecomercio (Federación de Comercio del Estado de São Paulo) (2006), “Simplificando o Brasil: tributação e gastos públicos”, *Caderno Fecomercio de economia*, N° 11, São Paulo, abril.
- FGV (Fundación Getúlio Vargas) (2001), “Carga tributária e competitividade da indústria brasileira”, Río de Janeiro, inédito.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2006), *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*, Río de Janeiro.
- Kakwani, Nanak (1976), “Measurement of tax progressivity: an international comparison”, *The Economic Journal*, vol. 87, marzo.
- Lavinhas, Lena (2006), “Transferência de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro”, Río de Janeiro, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IEI/UFRJ), inédito.
- Marques, Rosa Maria y Áquila Mendes (2005), “SUS e seguridade social: em busca do elo perdido”, *Saúde e sociedade*, vol. 14, N° 2.
- Matijascic, Milko (2002), “Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil”, tesis de doctorado, Campinas, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp).
- Médici, André (2005), “Financiamento público e privado em saúde na América Latina e no Caribe: uma breve análise dos anos 1990”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- Rezende, Fernando y José Roberto Afonso (1987), “A reforma fiscal no processo da elaboração da nova Constituição”, *IPEA Texto para discussão*, N° 121, Río de Janeiro, noviembre.
- Serra, José (2002), *Ampliando o possível: a política de saúde do Brasil*, Brasília, Editora Campus.
- ____ (2003), “Health policies and State activism in Brazil”, Princeton University, Princeton, inédito.
- Soares, Fabio y otros (2006), “Cash transfer programmes in Brazil: impacts of inequality and poverty”, *Working Paper*, N° 21, Brasília, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio.
- SRF (Secretaría Federal de Impuestos Internos) (2006), “Carga tributária no Brasil 2005”, *Estudo tributário*, N° 15, Brasília, Ministerio de Hacienda, agosto.
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2006), “Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2005”, Brasília.
- ____ (2005), “Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2004”, Brasília.
- ____ (2004), “Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2003”, Brasília.
- ____ (2002), “Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2001”, Brasília.
- Ugá, Maria Alice Dominguez e Isabela Soares Santos (2005), “Uma análise da equidade do financiamento do sistema de saúde Brasileiro”, Río de Janeiro, Escuela Nacional de Salud Pública (ENSP)/ Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).
- Varsano, Ricardo y otros (2001), “Substituindo o PIS e a COFINS – e por que não a CPMF? – por uma contribuição não-cumulativa”, *IPEA Texto para discussão*, N° 54, Río de Janeiro.
- Vianna, Sólton Magalhães y Sérgio Francisco Piola (1994), “Reavaliando o gasto público em saúde”, *O financiamento da saúde no Brasil, Série Economia e Financiamento*, N° 4, Brasília, Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Anexo I - Aumentos recientes de las contribuciones sociales

Nómina salarial – Contribución para la previsión

La contribución previsional es la más antigua contribución social existente en Brasil. Incluso antes de la existencia del Régimen General de Previsión Social (RGPS), ya la cobraban los Institutos de Jubilación y Pensiones, con alícuotas de contribución del trabajador que variaban de un 3% a un 8%, según Matijascic (2002).

Además de ser la más antigua, la contribución previsional posiblemente es la que menos alteraciones sufrió en su alícuota de contribución y base de recaudación, en comparación con las demás contribuciones sociales.

Desde 1981, la alícuota mínima de contribución del empleado varió de un 8,5% a un 7,65% del salario. La alícuota máxima, a su vez, varió de un 10% a un 11%. Lo mismo se aplica para la contribución patronal de la mayoría de los empleadores, que aumentó de un 18% a un 20%.⁴³

Cuadro 13
BRASIL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALÍCUOTAS Y CONTRIBUCIONES EN PREVISIÓN SOCIAL

Fecha	Alícuota	
	Empleado	Empleador
DL 1.910 de 29/12/81	8,5%, 8,75%, 9%, 9,5% y 10%	18%
Ley 7.787 de 30/06/89	8%, 9%, y 10%	20% (Alic. General)
Ley 8.212 de 24/07/91	Igual	22,5% (Inst. Financ.)
Ley 9.032 de 24/07/92	8%, 9%, y 11%	Igual
Ley 9.311 de 24/10/96	7,82%, 8,82%, 9%, y 11%	Igual
EC 21 de 18/03/99	7,65%, 8,65%, 9% y 11%	Igual
Ley 9.876 de 26/11/99	Igual	22,5% (Inst. Financ.)
Decreto N° 6.211 de 25/05/00	7,72%, 8,73%, 9% y 11%	Igual
Decreto N° 845 de 15/03/01	7,65%, 8,65%, 9% y 11%	Igual

Fuente: Ministerio de Previsión y Asistencia Social, Anuário estatístico da previdência social, 2002 – Suplemento histórico, 2002.

Facturación (FINSOCIAL y COFINS)

La contribución al Fondo de Inversión Social (FINSOCIAL) se creó en 1982. El Fondo tenía por objeto dar apoyo financiero a programas y proyectos de carácter asistencial en las áreas de alimentación, vivienda popular, salud, educación y ayuda al pequeño agricultor. En la ley que creó el FINSOCIAL también se determinó que el BNDES sería el órgano del gobierno responsable de la aplicación de los recursos del Fondo.⁴⁴ No obstante, a partir de 1984, los ingresos procedentes de dicha contribución pasaron a incorporarse a las arcas del Tesoro Nacional.⁴⁵

La alícuota era del 0,5% para las empresas mercantiles e instituciones financieras, públicas o privadas y del 5% para las empresas cuyos ingresos provinieran exclusivamente de la venta de servicios. La base de incidencia de la primera alícuota era el ingreso bruto de las empresas, mientras que la alícuota del 5% incidía sobre el IR correspondiente.

⁴³ La excepción es la alícuota de las empresas del sector financiero, que actualmente pagan un 22,5%.

⁴⁴ En virtud de ese mismo decreto ley, la denominación del BNDES se cambió para incorporar la S de "social" a la antigua sigla BNDE.

⁴⁵ Para más detalles sobre esa modificación, véase Azeredo (1987b).

El FINSOCIAL fue creado en medio de la crisis fiscal del Estado brasileño a principios de la década de 1980 con el objeto de contribuir a buscar el equilibrio fiscal del gobierno. Por eso, no es extraño que al final de la década de 1980, la alícuota del FINSOCIAL fue incrementada sucesivamente con el mismo propósito.

Esos constantes incrementos de alícuota suscitaron diversas acciones judiciales en que se cuestionó la legalidad de las medidas. A fines de 1992, el Supremo Tribunal Federal (STF) las declaró inconstitucionales. En consecuencia, el gobierno propuso una nueva contribución, la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS), en una nueva ley, para sustituir el FINSOCIAL.

La COFINS fue creada, pues, en reemplazo del FINSOCIAL, en virtud de la ley complementaria 70/91. Su base de incidencia era el ingreso bruto y su alícuota era del 2%, igual a las últimas normas vigentes del FINSOCIAL. No obstante, la COFINS no incide sobre las exportaciones y sus ingresos se destinan exclusivamente al presupuesto de la seguridad social.

La implantación de la COFINS tampoco estuvo exenta de dificultades desde el punto de vista judicial. La ley fue objeto de varias acciones judiciales y solo en 1993, con la declaración de constitucionalidad por parte del STF, comenzó la recaudación de dicha contribución.

Así como el FINSOCIAL, la legislación de la COFINS fue blanco de varios cambios en lo que respecta a su alícuota y base de tributación. La alícuota de la COFINS no solo fue elevada sino que su base de recaudación se fue modificando a lo largo del tiempo. El primer cambio fue en la década de 1990, cuando el gobierno, en el ámbito de las medidas tomadas después de la crisis rusa, aumentó la alícuota de la contribución y cerró las brechas de la legislación, que en la práctica permitían disminuir la base de incidencia de la contribución.

Entre el segundo semestre de 2003 y el primer semestre de 2004, se introdujeron los cambios más recientes en la COFINS, que alteraron radicalmente su forma de cobro. En primer lugar, la contribución pasó a ser no acumulativa, remediando así una distorsión señalada desde la creación del FINSOCIAL, su predecesor. En el régimen general, la alícuota se incrementó al 7,6%; no obstante, las empresas podían descontar de la base de cálculo créditos conseguidos en la adquisición de insumos.

Como muchas empresas, debido a características de su sector de actividad, no tenían muchos créditos para compensar el incremento de la alícuota, se crearon varias excepciones a la regla general para adaptarse a esa realidad. Por ejemplo, la Ley 10.865/04 aplicó regímenes especiales para algunos sectores cuyas alícuotas de la COFINS variaban de un 3,2% a un 10,8%. Aun así, algunos sectores sufrieron un aumento real de la carga tributaria.⁴⁶

El último cambio más relevante se decretó solo después de promulgada la enmienda de la reformulación tributaria de fines de 2003, que abrió la posibilidad de extender el cobro de la COFINS a la importación de bienes y servicios, igualando así el tratamiento tributario dispensado a los productos nacionales.

⁴⁶ Para mayores detalles, véase Afonso (2006).

CUADRO 14
BRASIL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALÍCUOTAS Y MODIFICACIONES EN FINSOCIAL/COFINS

Legislación	Alícuota	Observaciones
Decreto Ley 1940 de 25/05/1982	0,50%	5% del IR correspondiente a empresas de servicio
Ley 7.787 de 01/06/1989	1,00%	Adicional de recaudación exclusivo de la Seg. Social
Ley 7.894 de 24/10/1989	1,20%	
Ley 8.147 de 13/12/1990	2,00%	
LC 70 de 30/12/1991	2,00%	
Ley 9.718 de 27/11/1998	3,00%	Extiende la base del tributo por cualquier ítem del ingreso
Ley 10.684 de 30/05/2003		Aumenta la alícuota de las instituciones financieras al 4%
Ley 10.833 de 29/12/2003	7,60%	Instituye la no acumulatividad de la COFINS
Ley 10.865 de 30/04/2004		Instituye el cobro de la COFINS sobre la importación

Fuente: Senado Federal

Utilidades (CSLL)

La contribución social sobre las utilidades netas (CSLL) fue creada en virtud de una medida provisoria (MP 22/98) y luego transformada en ley (Ley 7.689/88) que debía entrar en vigor en 1989. Su recaudación se destina al financiamiento de la seguridad social, en consonancia con la Constitución de 1988, que instituyó las utilidades netas como una de las bases de financiamiento de la seguridad social.

Las reglas de la CSLL en cuanto a la base de liquidación y deducciones son iguales a las del Impuesto a las ganancias de la persona jurídica (IRPJ) y su base de incidencia también son las utilidades de las empresas. Las empresas pueden hacer la liquidación de la CSLL de dos maneras. Las que operan bajo el régimen de utilidades presuntas deben retener el 10% de su ingreso bruto a título de la contribución. Las empresas que pagan sus impuestos según el régimen de utilidades reales deben retener el 8% de estas. La ley contemplaba incluso que, excepcionalmente en el año 1999, esa alícuota sería del 9%.

Más que todas las demás contribuciones, la alícuota de la CSLL se incrementó y redujo alternativamente a lo largo de los años, además de que se diferenció su incidencia según el sector de la economía, lo que dificulta hacer un seguimiento histórico de esos cambios. En efecto, la alícuota, que debería ser del 8%, aumentó al 10% en 1991, retornando al nivel inicial para alcanzar su máximo en 1999, en que se puso en vigor un adicional de 4%, con lo cual la alícuota subió al 12%.

No obstante, algunos sectores debieron enfrentar alícuotas mayores que el intervalo de 8% a 12%. La alícuota del sector financiero sufrió constantes incrementos desde 1991, hasta llegar al 30% en 1994. Sin embargo, la mayor alícuota incide actualmente sobre los prestadores de servicios, inmobiliarias y empresas de *factoring* que pagan, desde septiembre de 2003, el 32% de sus utilidades reales. Esa alícuota podría haber sido aún mayor (40%) si el gobierno no hubiera revocado la medida provisoria 232, a raíz de un fuerte reclamo nacional contra la carga tributaria. El efecto práctico de esa alícuota no es tan notorio, pues la ley que instituyó la no acumulatividad de las contribuciones permitió a las empresas obtener créditos tributarios para la CSLL en el PIS/ COFINS.

Movimientos financieros (CPMF)

El impuesto provisoria sobre los movimientos financieros (IPMF) fue creado en 1993, con una alícuota del 0,25% que debía comenzar a regir en ese mismo año. Sin embargo, como no se respetó el principio

de la anterioridad, la suprema corte lo consideró inconstitucional (véase Campodonico (2006)) y el impuesto solo empezó a cobrarse en 1994.⁴⁷

Como su nombre lo indica, la idea era que el impuesto fuese una fuente de recaudación provisoria. El IPMF debía garantizar un mayor margen de maniobra fiscal para el gobierno, mientras este aprobaba medidas que generarían una economía de recursos fiscales y así se podría prescindir de lo recaudado con el IPMF.

En 1996, el citado tributo fue recreado en forma de contribución, aunque con carácter provisorio, y se adoptó la denominación vigente hasta hoy: contribución provisoria sobre los movimientos financieros (CPMF). La alícuota ascendía al 0,20% y toda su recaudación estaba vinculada al Fondo Nacional de la Salud (FNS) del Ministerio de Salud. En su período de vigencia anterior, la recaudación correspondiente contemplaba una vinculación del 20% de sus ingresos a proyectos de vivienda popular.

Contradiendo su carácter provisorio, a partir de 1996 la CPMF se fue prorrogando reiteradamente. En efecto, no solo se prorrogó sino que se aumentó la alícuota respectiva, que ascendió al 0,38%. En un principio, de acuerdo con la enmienda 21/99, dicha alícuota debía tener una vigencia de solo un año y se reduciría al 0,30% en los dos años subsiguientes. Sin embargo, esa alícuota se prolongó a los dos años siguientes en el ámbito de la EC 31/00, que creó el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza (FCEP), al que se destinó la recaudación proveniente del adicional de la alícuota del 0,08%. La CPMF fue prorrogada otras dos veces y su vigencia se prevé hasta fines de 2007.

La distribución de su recaudación también fue alterada a partir de la aprobación de la enmienda constitucional N° 37 de 2002. El FCEP continuó con el 0,08% de la recaudación, pero el FNS redujo 0,1 puntos porcentuales su participación, que ascendió al 0,2%, monto que correspondió a la previsión social.

En los últimos años, como forma de compensar parcialmente los efectos distorsionados de la CPMF en la economía, dado que se trata de una contribución acumulativa, el gobierno aprobó la exención de la CPMF para operaciones bursátiles y para los movimientos de inversiones, creando la cuenta de inversión.

Cuadro 15
BRASIL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ALÍCUOTAS Y ALTERACIONES EN IPMF/ CPMF

Legislación	Alícuota	Observaciones
EC 03 de 17/03/1993 y LC 77 de 13/07/1993	0,25%	20% de la recaudación destinada a viviendas populares Vigencia hasta el 31/12/1994
EC 12 de 6/08/1996	0,20%	Vincula la recaudación con el Fondo Nacional de Salud (FNS)
Ley 9.311 de 24/10/1996	0,20%	Prorroga la incidencia por 13 meses
Ley 9.539 de 12/12/1997	0,20%	Prorroga la incidencia por 2 años a partir de 23/01/1999
EC 21 de 18/03/1999	0,38%	Prorroga la incidencia por 3 años Alícuota debía bajar al 0,30% a partir del segundo año
EC 31 de 14/12/2000	0,38%	Prorroga la alícuota del 0,38% por 2 años
EC 37 de 12/06/2002	0,38%	Prorroga la alícuota del 0,38% hasta 31/12/2004
EC 42 de 19/12/2003	0,38%	Prorroga la alícuota del 0,38% hasta 31/12/2007

Fuente: Senado Federal.

⁴⁷ El principio de la anterioridad dispone que un impuesto no puede cobrarse en el mismo año fiscal en que fue instituido.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

133. José Serra, José Roberto R. Afonso, "Tributação, Seguridade e Coesão Social no Brasil", (LC/L.2723-P), Número de venta: P.07.II.G.64, (US\$ 10.00), abril do 2007.
José Serra, José Roberto R. Afonso, "Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil" (LC/L.2723-P), Número de venta: S.07.II.G.64, (US\$ 10.00), septiembre de 2007.
132. Pablo Villatoro, "Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio", (LC/L.2712-P), Número de venta: S.07.II.G.60, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
131. Oscar Cetrángolo, "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", (LC/L.2700-P), Número de venta: S.07.II.G.50, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
130. Victor Tokman, "Informalidad y cohesión social en América Latina", LC/L.2694-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
129. Christian Courtis y Nicolás Espejo, "Por un 'contrato de cohesión social': algunos apuntes exploratorios". (LC/L.2699-P), Número de venta: S.07.II.G.45, (US\$ 10.00), marzo de 2007.
128. Miguel Székely, "Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación y la cohesión social en México", (LC/L.2643-P), Número de venta: S.06.II.G.169, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
127. Juan Carlos Gómez-Sabaini, "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", (LC/L.2641P), Número de venta: S.06.II.G.167 (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
126. Guillermo Sunkel, "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación en América Latina. Una exploración de indicadores", (LC/L.2638-P), Número de venta: S.06.II.G.165, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
125. Camilo Sembler R., "Estratificación social y clases sociales. Una revisión analítica de los sectores medios", (LC/L.2637-P), Número de venta: S.06.II.G.164, (US\$ 10.00), diciembre de 2006.
124. Gonzalo Wielandt, "Poblaciones vulnerables en América Latina y el Caribe: análisis de casos. (LC/L.2628-P), Número de venta: S.06.II.G.152, (US\$ 10.00), noviembre de 2006.
123. Filip Filipov, "Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone. Some Thoughts from the Rights to Education and Health" (LC/L.2613-P), Sales Number: E.06.II.G.138, (US\$ 10.00), September, 2006.
122. María Rebeca Yáñez, Sandra Acuña y Gloria Molina, "RISALC: hacia una herramienta estratégica para la gestión social" (LC/L.2585-P), Número de venta: S.06.II.G.115, (US\$ 10.00), agosto de 2006.
121. Marcelo Drago, "La reforma al sistema de salud chileno desde la perspectiva de los derechos humanos", (LC/L.2359-P), Número de venta: S.06.II.G.86, (US\$ 10.00), abril de 2006.
120. Guillermo Sunkel, "El papel de la familia en la protección social en América Latina", LC/L.2530-P), Número de venta: S.06.II.G.57, (US\$ 10.00), abril de 2006.
119. Irma Arriagada, Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia", LC/L.2519-P), Número de venta: S.06.II.G.46, (US\$ 10.00), abril de 2006.
118. Martín Hopenhayn, Álvaro Bello, Francisca Miranda, "Los pueblos indígenas y afro descendientes ante el nuevo Milenio", LC/L.2518-P), Número de venta: S.06.II.G.45, (US\$ 10.00), abril de 2006.
117. Andras Uthoff, "Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", (LC/L.2498-P), Número de venta: S.06.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2006.
116. Sebastián Galiani, "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento", LC/L.-2482P), Número de venta: S.06.II.G.8, (US\$ 10.00), enero de 2006.
115. Gonzalo Wielandt, "Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica", LC/L.2451-P), Número de venta: S.05.II.G.197 (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
114. Irma Arriagada, Verónica Aranda y Francisca Miranda, "Políticas y programas de salud en América Latina. Problemas y propuestas", LC/L.2450-P), Número de venta: S.05.II.G.196, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.
113. Mariana Schnkolnik, Consuelo Araos y Felipe Machado, "Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina" LC/L.2438-P), Número de venta: S.05.II.G.184, (US\$ 10.00), diciembre de 2005.

- 112.** Rodrigo Martínez, *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú* (LC/L.2400-P), Número de venta: S.05.II.G.147, (US\$ 10.00), octubre de 2005.
- 111.** Rodrigo Martínez, *“Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)”* (LC/L.2374-P), Número de venta: S.05.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2005.
Rodrigo Martínez, *“Hunger and Malnutrition in the Countries of the Association of Caribbean States (ACS)”* (LC/L.2374-P), Sales Number: E.05.II.G.119, (US\$ 10.00), September, 2005.
- 110.** Carmen Artigas, *“Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales”*, (LC/L.2354-P), Número de venta: S.05.II.G.98, (US\$ 10.00), agosto de 2005.
- 109.** Lucía Dammert, *“Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile”*, (LC/L.2308-P), Número de venta: S.05.II.G.57, (US\$ 10.00), mayo del 2005.
- 108.** María Rebeca Yáñez y Pablo Villatoro, *“Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y la institucionalidad social: hacia una gestión basada en el conocimiento”* (LC/L.2298-P), Número de venta: S.05.II.G.46, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
- 107.** Richard N. Adams, *“Etnicidad e igualdad en Guatemala, 2002”*, (LC/L.2286-P), Número de venta: S.05.II.G.30, (US\$ 10.00), mayo de 2005.
- 106.** Pablo Villatoro, *“Diagnóstico y propuestas para el proyecto: Red en línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe RISALC”*, (LC/L.2276-P), Número de venta: S.05.II.G.28, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
- 105.** Alison Vásquez R., Rossana Córdoba y Pabel Muñoz, *“La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados”*, (LC/L.2275-P), Número de venta: S.05.II.G.27, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
- 104.** Mariana Schnkolnik, *“Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes”* (LC/L.2257-P), Número de venta: S.05.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2005.
- 103.** Carlos Américo Pacheco, *“Políticas públicas, intereses y articulación política como se gestaron las recientes reformas al Sistema de Ciencia y Tecnología en Brasil”*, (LC/L.2251-P), Número de venta: S.05.II.G.9, (US\$ 10.00), enero de 2005.
- 102.** David Noe, Jorge Rodríguez Cabello e Isabel Zúñiga, *“Brecha étnica e influencia de los pares en el rendimiento escolar: evidencia para Chile”*, (LC/L.2239-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), diciembre de 2004.
- 101.** Pablo Villatoro y Alisson Silva, *“Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional”*, (LC/L.2238-P), Número de venta: S.04.II.G.159, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
- 100.** Alejandro Portes y William Haller *“La economía informal,”* (LC/L.2218-P), Número de venta: S.04.II.G.138, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
- 99.** Lorena Godoy, *“Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”* (LC/L.2217-P), Número de venta: S.04.II.G.137, (US\$ 10.00), noviembre de 2004.
- 98.** Florencia Torche y Guillermo Wormald, *“Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”*, (LC/L.2209-P), Número de venta: S.04.II.G.132, (US\$ 10.00), octubre de 2004.
- 97.** Fabián Repetto y Guillermo Alonso, *“La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”*, (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.
- 96.** Raúl Atria, *“Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales”*, (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2004.
- 95.** Eugenio Lahera P., *“Política y políticas públicas”*, (LC/L.2176-P), Número de venta: S.04.II.G.103, (US\$ 10.00), agosto de 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: