



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning

UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale

NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

SEGUNDA VERSION

1990

**LA CRISIS EN EL PATRON DE FINANCIAMIENTO
PUBLICO EN LOS AÑOS 80**

El Caso de Brasil

Proyecto PNUD/ILPES: "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

Project UNDP/ILPES: "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

Projet PNUD/ILPES: "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"



ILPEB

RLA/88/028

UNITED NATIONS
1988

EL CASO DE BRASIL
EN EL PATRON DE FINANCIAMIENTO
DE LOS AÑOS 80

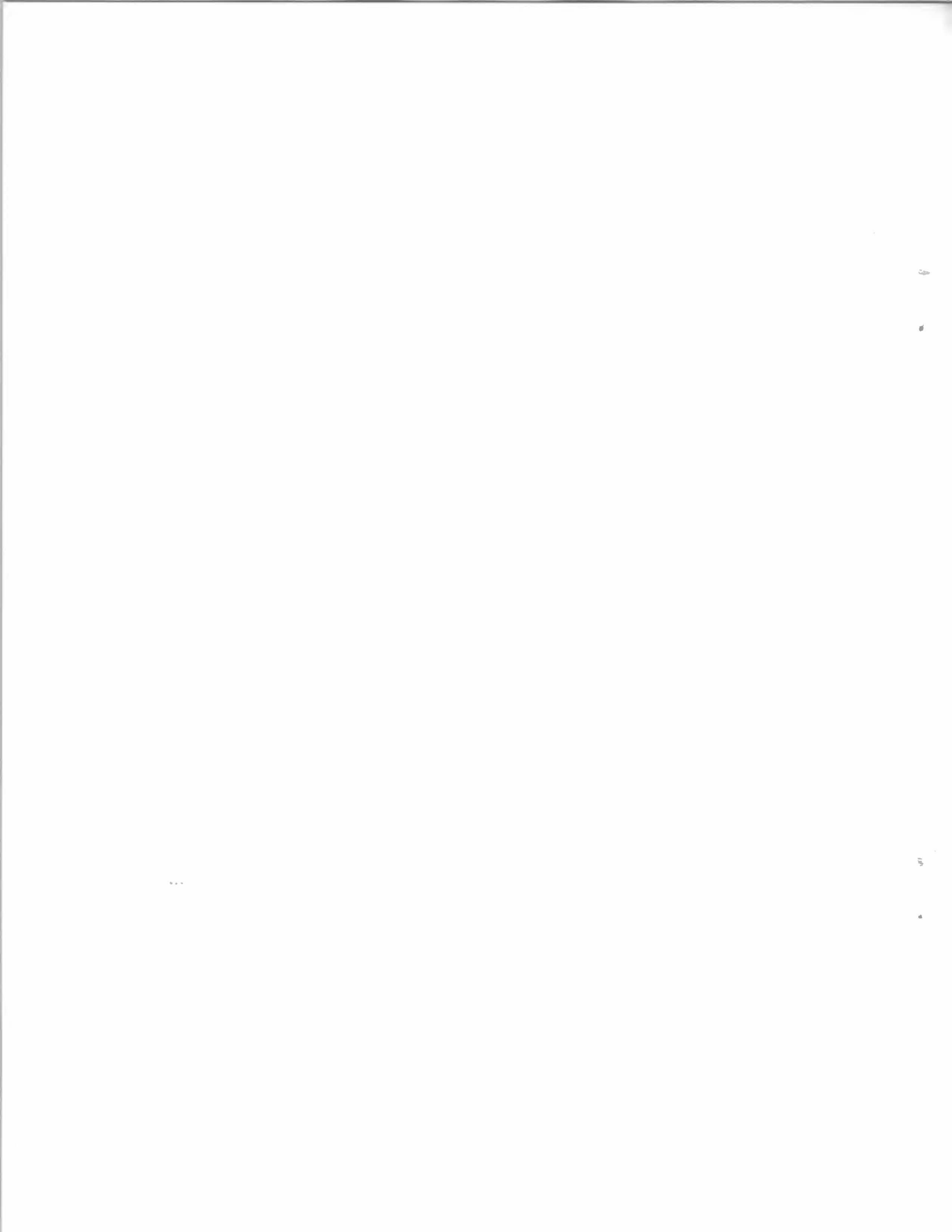
Project UNDP/ILPEB
Project UNDP/ILPEB
Project UNDP/ILPEB

Programa de Desarrollo de Recursos Humanos para la América Latina y el Caribe
Programa de Desarrollo de Recursos Humanos para la América Latina y el Caribe
Programa de Desarrollo de Recursos Humanos para la América Latina y el Caribe

SEGUNDA VERSION
1990

LA CRISIS EN EL PATRON DE FINANCIAMIENTO
PUBLICO EN LOS AÑOS 80

El Caso de Brasil



PRESENTACION

Uno de los temas centrales abordados en el Area de Programación del Sector Público del ILPES -apoyada por el Módulo I del Proyecto Regional PNUD/ILPES- ha sido la crisis en el patrón de financiamiento público durante los años 80.

En dicho período la magnitud del deficit fiscal y los problemas de su financiamiento, así como su interacción con otros desequilibrios macroeconómicos de corto plazo, han recibido atención preferente de parte de los gobiernos y de los organismos internacionales de financiamiento y, lo que es más importante, permanecen en varios casos como cuestiones no resueltas.

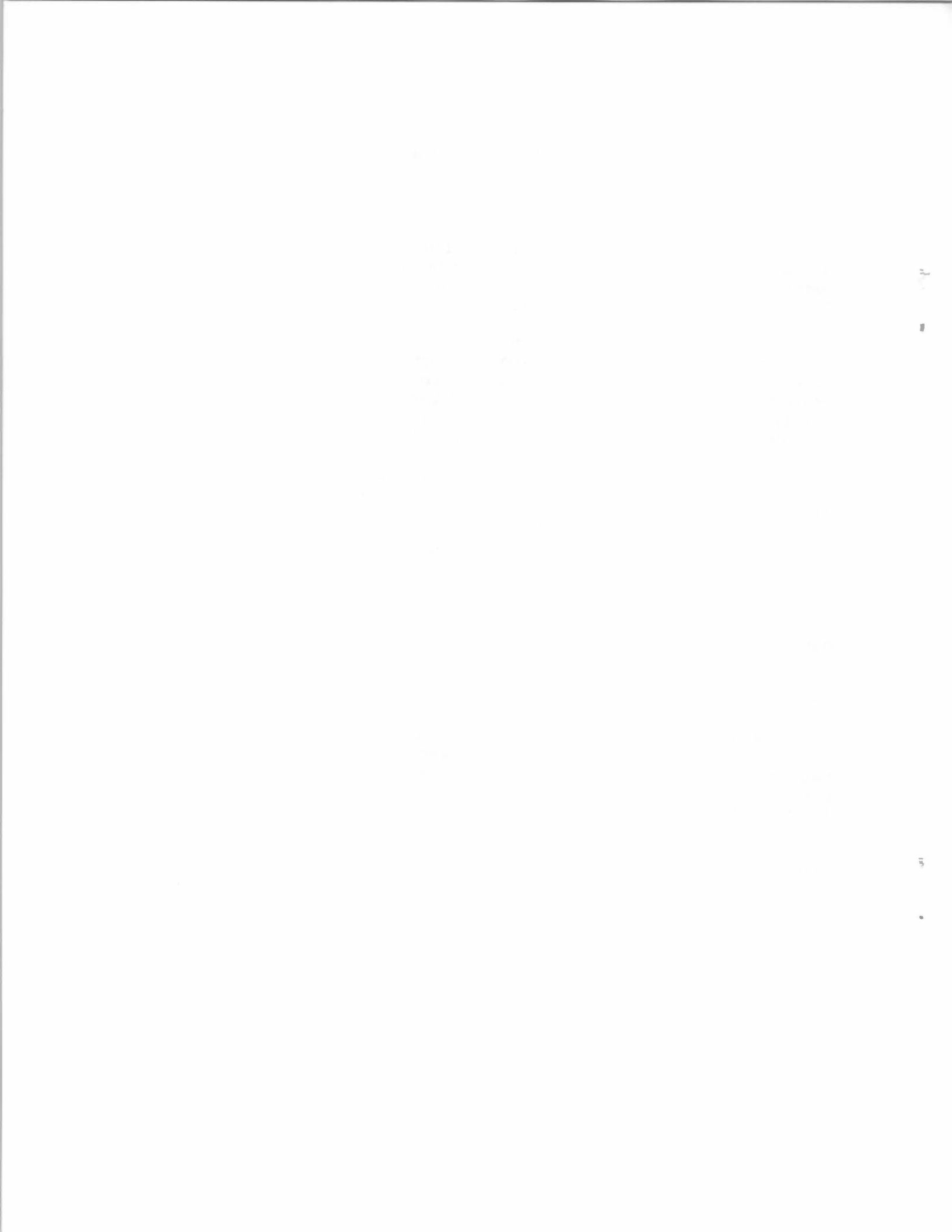
El enfoque de los trabajos desarrollados privilegia, sin embargo una aproximación al análisis de dicho desequilibrio diferente, aunque complementaria. Así, se indaga en los problemas de tipo estructural que inciden en el desempeño económico del sector público, con la intención de identificar las líneas de reforma necesarias así como las dificultades a superar para implementarlas.

La hipótesis básica es que el cuadro inédito de las finanzas públicas evidenciado en los años 80 se caracteriza por las dificultades para conjugar las presiones ejercidas por diversos actores económicos, tanto externos como internos, sobre los recursos públicos.

El examen de la gestación de dichas presiones constituye el punto focal de los estudios de caso realizados por consultores nacionales de Argentina, Brasil y México; es decir, de las tres economías de mayor tamaño relativo y de más alto endeudamiento de la región.

El caso de Brasil que se presenta en este volumen ha sido preparado por la señora Sulamis Dain y por el señor José R. Afonso.

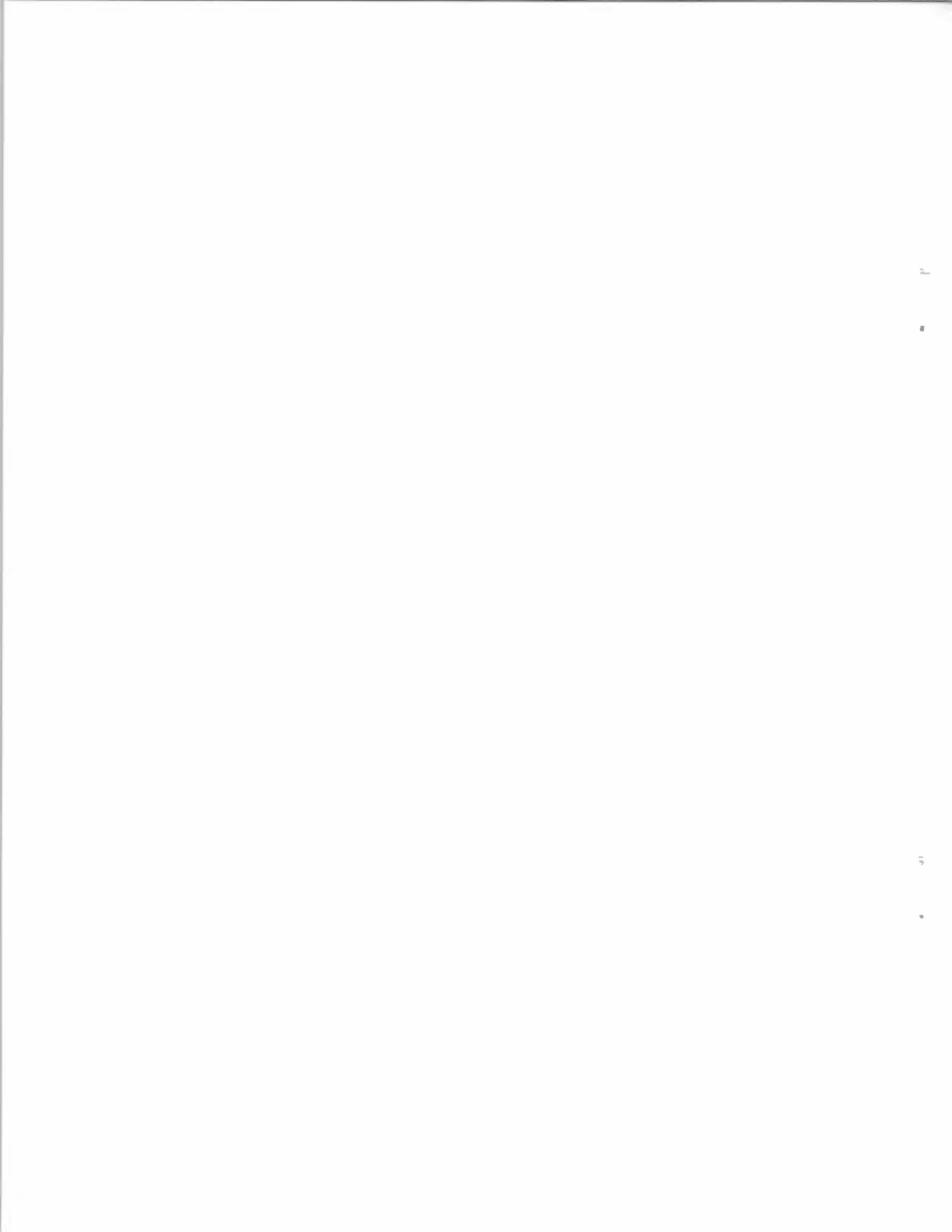
Coordinación
Area de Programación del
Sector Público



EL SECTOR PUBLICO Y LAS FINANZAS PUBLICAS EN
BRASIL

Sulamis Dain
José R. Afonso (*)

(*) La señora Sulamis Dain se desempeña como economista en la Universidad Federal de Río de Janeiro y el señor José R. Afonso es funcionario de BNDES/SEPLAN.



INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. La disfuncionalidad institucional del sector público	2
II. El patrón de financiamiento del sector público	
A. Financiamiento fiscal	8
B. Financiamiento de las empresas estatales	22
III. Deuda y desequilibrio del sector público	29
IV. Naturaleza de las fuentes de presión sobre el sector público	40
Anexo I Organización del sector público en Brasil	58
Anexo II Cuadros estadísticos	69

INTRODUCCION

Las diferencias conceptuales y metodológicas en el cálculo de las cuentas gubernamentales y la interacción de los diversos instrumentos de intervención estatal en la economía, dificultan un análisis comparativo del sector público en América Latina. Con el objetivo de profundizar la discusión sobre el ajuste del sector público durante la crisis, que con un grado de complejidad distinta se manifiesta en todos los países de la región, se optó por centrar este trabajo en el caso de Brasil ^{1/}. Frente a la dimensión y peculiar importancia de la intervención estatal en el Brasil, esta experiencia constituye una expresión límite del desequilibrio fiscal y financiero que caracteriza la situación actual de las finanzas públicas en América Latina.

En la primera sección -que trata de la disfuncionalidad institucional del sector público- se analizan las distorsiones introducidas en los presupuestos fiscales, en el control de las empresas estatales, en el manejo de la deuda pública y en la actuación de las autoridades monetarias.

La segunda sección describe la estructura de financiamiento del sector público, destacando la dislocación entre fuentes y usos de recursos, así como el creciente entrelazamiento de varias esferas de financiamiento.

La tercera sección particulariza en el proceso de endeudamiento público y en las dificultades para el financiamiento global de la economía; procura poner en evidencia la dimensión del desequilibrio gubernamental, en la cual concurren la crisis fiscal y la crisis financiera, afectando finalmente a la propia política monetaria.

Una vez dimensionado el déficit público se analizan, en la cuarta sección, las fuentes de desequilibrio del sector público; en este sentido, se destaca que las presiones ejercidas sobre éste no son sólo de origen interno, sino que también resultan de las relaciones entre la autoridad monetaria y el sector privado. La expresión última del problema del financiamiento público

^{1/} Los autores agradecen sugerencias y comentarios de Maria Conceicao Tavares, Julio Sergio Gómes de Almeida y Eduardo Teixeira. Guillermo Coutinho coordinó la preparación de cuadros estadísticos y colaboró como auxiliar de investigación.

deriva de la reducción en el margen de maniobra para el manejo de la política monetaria.

En la sección final, se argumenta que el saneamiento financiero del Estado y el complementario reordenamiento de las relaciones entre agentes públicos y privados en la economía, no admiten soluciones triviales. Así, se analizan los límites de distintas políticas para atender ambos problemas.

En el anexo, se incluye una descripción de las principales esferas de financiamiento del sector público, tanto desde el punto de vista institucional como del correspondiente a las cuentas gubernamentales.

I. LA DESFUNCIONALIDAD INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO

Las reformas institucionales emprendidas en Brasil a partir de mediados de los años 60, con el objetivo de modernizar el sector público ^{2/}, se desvirtuaron progresivamente.

Con anterioridad a estas reformas, los presupuestos públicos constituían un sistema fiscal y presupuestario con criterios uniformes, regido por las mismas normas de fiscalización legislativa en los tres niveles de gobierno.

La reforma tributaria de 1965/1966 pretendió incrementar los ingresos tributarios de los presupuestos fiscales, mediante la simplificación del sistema impositivo y el perfeccionamiento de la administración tributaria. Sin embargo los actos posteriores, que resultaron en una mayor centralización de los ingresos y en la pérdida de autonomía estadual y municipal, desvirtuaron el carácter tributario-fiscal tradicional de la federación en términos políticos y económicos.

No sólo los presupuestos estaduais y municipales fueron desfinanciados como consecuencia de la centralización, sino que además el propio gobierno federal "disminuyó en parte importante su potencial de recaudación en favor del sector privado; este hecho menoscabó su papel como instrumento financiero de la planificación gubernamental.^{3/}

^{2/} Para una descripción detallada de la organización del sector público brasileño, véase el Anexo.

^{3/} Véase Dain y Rezende, 1985.

La reducción del espacio fiscal no está relacionada únicamente con la disminución de la participación de los ingresos tributarios y de los presupuestos fiscales en el conjunto del flujo de recursos y en las relaciones institucionales del sector público. La pérdida de importancia relativa de los presupuestos fiscales se debe también a la transferencia de algunas decisiones de asignación al presupuesto monetario y al de las empresas estatales; esto último fue resultado de la descentralización asociada a la reforma administrativa de 1967.

Cuando las entidades del gobierno central comenzaron a ser sometidas a controles más rígidos (presentación de presupuestos, límites al gasto y al endeudamiento, y restricciones para la contratación de personal), la descentralización permitió mayor flexibilidad administrativa, por el recurso a un ámbito menos restrictivo en sus recursos y gastos y en sus reglas de operación. Claro está que este proceso condujo a una disociación entre el estatuto jurídico y la naturaleza de la función, clasificando como autarquías, fundaciones e incluso como empresas a algunas actividades típicas del presupuesto fiscal.

Si bien es cierto que la descentralización dotó a la administración indirecta de un presupuesto propio, aumentando sus grados de libertad por la diversificación de sus mecanismos de financiamiento y la consecuente posibilidad de expansión del gasto público, también es un hecho que la fragmentación institucional dificultó el control y la visualización de los resultados globales, además de ampliar el espacio de presión política sobre el sector público.

La consecuencia más grave de la pérdida de importancia de los presupuestos fiscales en el financiamiento de los programas sociales tiene una doble cara. En la esfera fiscal tradicional, aparece una falsa posición superavitaria, propiciando la aprobación de asignaciones no necesariamente correspondientes a gastos fiscales a fondo perdido, tanto en el presupuesto monetario como en el de las empresas estatales. En la esfera descentralizada, por el contrario, la estructura de financiamiento transfiere parcialmente a los usuarios el costo financiero de los servicios prestados, debido a la falta de correspondencia entre la definición de precios y tarifas y la capacidad de pago, dada la ausencia de mecanismos redistributivos que caracteriza la relación entre ingreso y gasto en los presupuestos fiscales.

La fragmentación institucional y el correspondiente cambio en la estructura de financiamiento del sector público en el ámbito fiscal, establecieron una especialización de funciones en los distintos segmentos de la organización gubernamental. La administración directa redujo sus responsabilidades en las funciones tradicionales del Estado. Por su parte las fundaciones

y autarquías, apoyadas en recursos típicos de contribuciones sociales no siempre vinculados a las normas que rigen el sistema tributario o la seguridad social, fueron las encargadas de las políticas sociales. Esto contribuyó, asimismo, a la actual falta de coordinación y eficacia de la política social por la ausencia de un comando único.

Si bien la creación de la Secretaría Especial de Empresas Estatales (SEST) ^{4/} permitió una visión de conjunto de las entidades típicas de gobierno en la esfera federal y facilitó el progresivo reconocimiento de su naturaleza fiscal, también condujo -durante la etapa de transición- a que se les aplicaran los mismos instrumentos de control y políticas restrictivas ejercidos sobre las actividades económicas.

La inclusión reciente del presupuesto de la administración descentralizada en el Presupuesto General de la Unión, constituye sólo un ligero avance en la búsqueda de un equilibrio entre ingresos y gastos fiscales. Los problemas acumulados por la falta de congruencia entre la estructura de financiamiento y la naturaleza de sus gastos, no se resuelven sólo en el plano formal. Los presupuestos de las entidades típicas de gobierno, ampliados libremente hasta la creación de la SEST, ahora se integran en presupuestos fiscales con una menor capacidad de autofinanciamiento.

En caso que el saneamiento financiero de la administración descentralizada se realice por la vía de mayores impuestos, aquella fracasará en un doble sentido: en su intención original de abrir espacio para la ampliación del gasto público y, por otro lado, en la reducción efectiva de los recursos disponibles en la órbita presupuestaria tradicional transferidos para su saneamiento financiero.

En cuanto al otro segmento de la administración federal descentralizada también bajo jurisdicción de la SEST -las empresas estatales-, cabría presentar algunas observaciones sobre la naturaleza del control ejercido. Al momento de su creación, fines de 1979, se especuló sobre la posibilidad de conformar un holding de empresas estatales, similar al IRI de Italia. Sin pretender imputar a la SEST algo que nunca estuvo en sus intenciones declaradas, el contraste entre su papel efectivo y su potencial de actuación para regular la actividad empresarial del Estado, ayuda a caracterizar los problemas institucionales que impiden el control efectivo y la gestión integrada de este segmento de la acción estatal.

^{4/} La SEST fue creada en 1979 y presentó su primer presupuesto en el año siguiente. El papel de la SEST es analizado en Dain (1983), Werneck (1985), Rezende (1983) y Afonso (1985).

Desde un comienzo la SEST se dedicó a controlar el gasto y las importaciones de las empresas estatales. Rápidamente, el control sobre la inversión pública pasó a ser el instrumento central del ajuste recesivo de la economía brasileña al inicio de los años 80. Previamente, las inversiones del sector productivo estatal -en un audaz programa de sustitución de importaciones- habían atenuado la caída de la tasa de crecimiento industrial, compensando la desaceleración de la inversión privada de la segunda mitad de los años 70.

El corte indiscriminado de la inversión estatal, aprobado inicialmente por la ausencia de un cronograma físico de los proyectos de las empresas estatales, contribuyó a producir sucesivos atrasos, desvíos de programación y distorsión de las prioridades; estos factores explican la ineficiencia del segmento empresarial del Estado en la primera mitad de los años 80.

Posteriormente, con el recrudecimiento del proceso inflacionario, el control de precios y tarifas de las empresas estatales practicado esporádicamente en el pasado, se transformó en una norma; esto condujo a menores ingresos operacionales, ya reducidos por la caída de la demanda en unidades físicas.

Aunque parte de los elevados gastos financieros actuales de las empresas estatales se explique por el marco macroeconómico previo, es indudable que la reducción del gasto, a través del incumplimiento de los cronogramas originales de inversión de las empresas estatales, es parcialmente responsable por la caída de sus ingresos; esto, a su vez, explica la continuidad del proceso de endeudamiento en la primera mitad de los años 80 y la consecuente elevación de los gastos financieros.

Es preciso observar también que, por la naturaleza de los controles ejercidos por la SEST, las empresas estatales con mayor autonomía política y más amplia capacidad de autofinanciamiento, pudieron adoptar una trayectoria más independiente que la de empresas con menores márgenes de maniobra.

La capacidad de ejercer un poder más efectivo sobre el conjunto de las empresas estatales por parte de la SEST requeriría una modalidad de articulación más orgánica como sería, por ejemplo, la constitución de un holding de empresas estatales. Aparte de que esta posibilidad se descartó cuando se creó la SEST, la situación de las empresas estatales a principios de los años 80 y de la economía, en general, tampoco propiciaba la centralización de excedentes cada vez más escasos, ni su asignación acorde con un proyecto de largo plazo para el conjunto del segmento empresarial del Estado. De hecho ningún instrumento de coordinación de acciones en el largo plazo, enmarcado en un sistema de planificación efectivo o de holding, se contrapuso a los controles de corto plazo ejercidos por la SEST, con resultados al menos discutibles hasta 1985.

El agravamiento de la situación patrimonial de las empresas estatales y las dificultades crecientes de financiamiento, revitalizaron la alternativa del holding en oportunidad de la creación del Fondo Nacional de Desarrollo (FND) en 1986. El aporte de los nuevos recursos compulsorios al financiamiento inicial del FND, hubiera posibilitado el inmediato saneamiento financiero de las empresas estatales, si el FND como holding hubiera absorbido la deuda de las empresas estatales. Esta solución habría facilitado la administración de una caja única para el pago del servicio de la deuda al menor costo promedio, además de viabilizar su conversión en bonos.

Sin embargo, creado finalmente como un fondo de naturaleza autárquica, el FND ha mantenido la intención de contribuir a la capitalización de las empresas estatales, programando una participación del 30% en las inversiones de Electrobrás para 1987, así como el aporte de recursos para la capitalización de Siderbrás en sustitución de las deudas de origen externo.^{5/} Si se materializaran los programas de apoyo financiero del FND a las empresas estatales, desaparecerían importantes focos de presión sobre el presupuesto fiscal y también se liberaría al presupuesto monetario en lo que se refiere a avales y préstamos-puente.

Como se verá más adelante, la inexistencia de fuentes netas de financiamiento en la economía termina por direccionar hacia el Banco Central todas las necesidades de financiamiento del sector público y del sector privado. En estas circunstancias, el papel ejercido hasta ahora por el FND ha consistido en integrar sus recursos al pasivo del presupuesto monetario, neutralizando parcialmente el efecto de las operaciones activas realizadas por la autoridad monetaria.

La caracterización de la difuncionalidad institucional del sector público no estaría completa sin un análisis de la deuda federal en bonos. La reforma institucional de mediados de los años 60, viabilizó la emisión de bonos de deuda pública, con corrección monetaria, como instrumento presupuestario destinado a captar recursos del sector privado para cubrir eventuales desequilibrios financieros. Paralelamente, la administración y gestión de la deuda federal pasó a ser responsabilidad efectiva del Banco Central, aunque bajo la responsabilidad formal de la Tesorería.

Además de permitir operaciones especulativas y facilitar la recomposición patrimonial del sector privado, la deuda pública como instrumento de la política monetario-financiera proveyó a las autoridades monetarias de una fuente de recursos para financiar gastos de naturaleza fiscal en el ámbito del

^{5/} Véase FND: Programa de Saneamiento de Siderbrás y de Electrobrás (1987).

presupuesto monetario. Este presupuesto, que incluía cuentas típicas del presupuesto fiscal y de las instituciones de fomento sin control ni administración integrada, contradecía la independencia y atribuciones clásicas del Banco Central. También el Banco del Brasil mantuvo sus funciones de autoridad monetaria, creando moneda y crédito hasta 1986, en abierta contradicción con su carácter de banco comercial.

En todo caso la deuda pública fue perdiendo funcionalidad en el esquema de financiamiento, no sólo del presupuesto fiscal sino también en el presupuesto monetario. Por un lado, porque en el peculiar arreglo institucional de Brasil las operaciones de deuda pública se confundían con operaciones de mercado abierto, obligando a las autoridades monetarias a refinanciarlas en condiciones de baja rentabilidad y reducción de liquidez, con consecuencias indeseables para la política monetaria. Por otro lado, el crecimiento exponencial de su servicio terminó por restringir la dinámica de emisión de bonos públicos a la lógica del reciclaje de la deuda. Finalmente, los bonos no captan recursos de fuentes primarias, sino que constituyen reserva monetaria de los bancos; éstos desempeñan el papel de banqueros de última instancia, transformando el mercado financiero en un mercado monetario.

En conclusión, el espacio fiscal fue simultáneamente acotado y fragmentado. La deuda pública se desvinculó del financiamiento fiscal viabilizando operaciones de las autoridades monetarias totalmente distintas de sus atribuciones clásicas. Las empresas estatales fueron utilizadas como instrumento de la política macroeconómica para el ajuste de corto plazo, afectando sus procesos de inversión y la propia posibilidad de evaluar su eficiencia. Más aún, se perdió la posibilidad de crear un holding, que podría haber contribuido a la ampliación del horizonte decisorio de las empresas estatales, así como a su saneamiento financiero mediante la consolidación y gestión centralizada de las deudas.

Consecuentemente, el sector público brasileño revela actualmente una clara inadecuación entre instituciones e instrumentos. La fragmentación institucional dificulta visualizar y coordinar las acciones del conjunto de las entidades públicas; por su parte, el predominio absoluto de las soluciones ad-hoc impide atender prioridades de largo plazo.

II. EL PATRON DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

A. Financiamiento fiscal

El examen de la estructura del financiamiento público es particularmente importante para caracterizar los problemas actuales del sector público en Brasil. El análisis de las relaciones entre las varias esferas de financiamiento en el período reciente, muestra el papel estratégico de los recursos de naturaleza fiscal que va más allá de la simple recaudación de impuestos para cubrir gastos típicos de gobierno. El ingreso fiscal ha aportado recursos para la capitalización del sector productivo estatal, mediante préstamos compulsorios para el financiamiento de Electrobras y para la constitución de un fondo patrimonial, el FND, destinado a viabilizar la recuperación de la inversión pública. Asimismo, la creación del FND permitió ampliar otros fondos fiscales pre-existentes también de naturaleza patrimonial (PIS-PASEP y FGTS), hasta hoy relevantes como fuentes de recursos para el sistema financiero público (BNDES y CEF). Finalmente, recursos fiscales han sido también destinados a cubrir el servicio de la deuda pública ^{6/}, en su mayoría disociada del financiamiento de los gastos fiscales. ^{7/}

El conjunto de actividades financiadas con recursos de origen fiscal supera el ámbito de la asignación mediante los presupuestos fiscales de las tres esferas de gobierno. Por ello, se justifica un análisis integrado de las fuentes de captación de recursos fiscales (impuestos, contribuciones y préstamos compulsorios) y de sus diversas modalidades de asignación, tanto en el ámbito del presupuesto fiscal como fuera de éste. La apreciación de la situación en los demás ámbitos del financiamiento público es importante no sólo para comprender los determinantes del desequilibrio en la estructura de financiamiento del sector, sino también para explicar el creciente compromiso de recursos tributarios con usos distintos de los gastos fiscales a fondo perdido. Esta situación es particularmente grave cuando se considera la sensible caída del ingreso fiscal en relación al PIB, por cuanto implica una reducción directa de las fuentes de financiamiento del sector público tradicional.

^{6/} El origen y naturaleza de la deuda pública brasileña fue analizado por varios autores, véase Langoni (1981), Braga (1981), Dain (1983) y Gómes, Dib, Ferracioli (1985), entre otros.

^{7/} Una estimación del Ministerio de Hacienda en 1986 calculaba como gasto fiscal, en su concepto ampliado, sólo un 30% de los gastos de la deuda federal (sobre la base de la proporción de bonos en poder del público fuera del sistema bancario).

Un primer indicador de la capacidad financiera pública es la carga tributaria que expresa el total de impuestos, tasas, contribuciones sociales y préstamos compulsorios como proporción del PIB. La carga tributaria bruta muestra una tendencia a la caída desde 1979 (véase el Cuadro 2.1) retrocediendo en 1984 al valor máximo anterior a la reforma tributaria de 1965/1966 (véase también el Cuadro A.2 en el Anexo). Cuando se comparan estos resultados con la progresiva elevación de la incidencia efectiva de la tributación directa durante los años 80, se concluye que los factores explicativos de dicha caída se sitúan en la tributación indirecta; como se sabe, ésta es sensible al ciclo económico, retrocediendo en períodos recesivos.^{8/} La aceleración inflacionaria también redujo la recaudación durante el período reciente, por el desfase temporal entre la aplicación del gravamen y su recaudación efectiva.

^{8/} No se pueden ignorar los efectos negativos de las inmunidades del ICM y del IPI para la exportación de productos industrializados, así como la ampliación posterior de los créditos subsidiados, sobre la evolución de la recaudación de estos tributos desde el auge cíclico de 1970-1973.

CUADRO 2.1
NIVEL DE TRIBUTACION EN BRASIL - 1970/1986
(en porcentaje del PIB)

Años o Períodos	INGRESOS PÚBLICOS COMPULSIVOS			4	5-1424344	6	7	8-5-6-7	Intereses Deuda Interna		Ingreso Neto
	1	2	3						Bruto	Excluida Corrección Monetaria	
	Impuestos y Contrib. Presupuestal Fiscal	Contrib. Previsión Social	Contrib. Fondos Patrimoniales	Préstamos Compulsorios Globales	Transferencias de Asistencia y Previsión	Subsidios	Sub-Total	Interés Bruto	Excluida Corrección Monetaria	Amplio Restringido	
1970	20.29	4.39	1.29	0.26	26.23	8.21	0.77	17.25	1.30	0.70	15.95
1971	19.18	4.34	1.54	0.28	25.34	7.02	0.80	17.52	1.21	0.50	16.31
1972	19.45	4.48	1.94	0.23	26.10	7.26	0.69	18.15	1.26	0.50	16.89
1973	19.34	4.78	2.20	0.22	26.54	7.02	1.22	18.30	1.20	0.50	17.10
1974	19.20	4.61	2.35	0.20	26.36	6.34	2.26	17.76	1.11	0.50	16.65
1975	18.50	5.24	2.59	0.20	26.53	7.02	2.81	16.70	1.24	0.40	15.46
1976	17.37	5.33	2.56	0.20	25.46	7.23	1.56	16.67	1.40	0.50	15.27
1977	17.42	5.50	2.68	0.18	25.78	7.26	1.50	17.02	1.91	0.50	15.11
1978	17.19	5.71	2.77	0.20	25.87	8.13	1.86	15.88	2.09	0.50	13.79
1979	16.10	5.65	2.58	0.18	24.51	7.70	1.89	14.92	2.07	0.50	12.85
1980	16.85	5.05	2.29	0.17	24.36	7.61	3.64	13.11	1.89	1.10	11.22
1981	16.71	5.32	2.41	0.18	24.62	8.15	2.66	13.81	2.24	1.20	11.57
1982	17.41	6.56	2.55	0.18	26.70	9.00	2.60	15.10	3.46	1.90	11.64
1983	17.21	5.44	2.22	0.15	25.02	8.30	2.63	14.09	4.19	2.70	9.90
1984	15.24	4.68	1.80	0.17	21.89	7.73	1.58	12.58	6.25	3.70	6.33
1985	15.86	4.50	1.79	0.16	22.31	7.12	1.56	13.63	10.93	3.60	2.70
1986 */	17.25	4.92	2.52	0.60	25.29	...	...	...	...	...	...

ROMEDIO DE LOS COEFICIENTES

70-73	19.57	4.50	1.74	0.25	26.05	7.38	0.87	17.81	1.24	0.55	16.56	17.26
74-79	17.63	5.34	2.59	0.19	25.75	7.28	1.98	16.49	1.64	0.48	14.85	16.01
80-83	17.05	5.59	2.37	0.17	25.17	8.27	2.88	14.03	2.95	1.73	11.08	12.30
84-85	15.55	4.59	1.80	0.17	22.10	7.43	1.57	13.10	8.59	3.65	4.51	9.45

*/ Estimación

FUENTES: Cuentas Nacionales, balances generales de la Unión, balances de entidades públicas, Banco Central y Afonso (1987)

NOTAS : - "Ingresos públicos compulsorios", incluye recaudación de impuestos y tasas (ya descontadas restituciones e incentivos fiscales); contribuciones en general y específicas a la previsión social y formación de fondos patrimoniales de los trabajadores (RGIS y PIS/PASEP); y préstamos compulsorios (a Electróbás, en 1986, al FND).

- "Contribuciones para fondos patrimoniales" se refieren a RGIS y PIS/PASEP.

- "Préstamos compulsorios" para Electróbás y a partir de 1986, FND.

- "Transferencias de asistencia y previsión" incluye beneficios previsionales, asistencia social y órdenes de pago del RGIS y PIS/PASEP.

- "Intereses de la deuda pública interna", en la columna 10, excluyen corrección monetaria de las OINs y descuento de las LIAs.

Como contrapartida en 1985-1986, por los efectos cíclicos favorables y la reducción de la inflación durante el último año, la carga tributaria se elevó, alcanzando en 1986 el nivel promedio de los años 70 ^{9/}; estimaciones preliminares para 1987 indican una nueva reducción, de un 25.3% a un 24% del PIB.

Así el perfeccionamiento del sistema impositivo y la elevación nominal de la carga tributaria, durante la década de 1980, fueron insuficientes para compensar el efecto negativo de la recesión y de la aceleración inflacionaria, hechos que impidieron elevar de manera permanente la carga tributaria. Cuando se toma en consideración que el sector público fue un agente activo de la recesión por la reducción de sus gastos, se obtiene una explicación endógena de la insuficiencia del aporte de recursos tributarios al financiamiento fiscal.

Esta insuficiencia, como se vió, no está asociada al bajo nivel de tributación. Los niveles actuales de la carga tributaria son comparables a los de países de similar desarrollo relativo en 1980 (ligeramente por encima del promedio de países con ingreso superior a US\$ 1 700); por otro lado, tampoco se justifican las afirmaciones que la presentan como excesiva. ^{10/}

La carga tributaria brasileña castiga en demasía los ingresos del trabajo, por su cobertura limitada y escasa homogeneidad en la tributación de las fuentes de ingreso y patrimonio. El peso de la tributación indirecta y su falta de selectividad gravan de manera uniforme el consumo; esto afecta, más que proporcionalmente, a las clases de ingreso más bajo por la mayor participación del consumo en el ingreso disponible. En términos comparativos, a pesar de la caída de participación ya señalada, la tributación indirecta brasileña es el doble del promedio observado en los países mencionados, mientras que la tributación sobre el ingreso equivale sólo a un 40 por ciento del correspondiente valor promedio.

Las contribuciones sociales, estrictamente vinculadas con el sistema de seguridad social en Brasil, son ligeramente superiores al promedio. Si se incluyen las contribuciones sociales integradas al presupuesto fiscal federal y las de naturaleza

^{9/} Los cambios en la legislación tributaria introducidos a fines de 1985 no se concretaron plenamente al no tomar en cuenta el Plan Cruzado (28/02/86); esto frustró la tributación sobre las ganancias especulativas y la recaudación en la fuente del impuesto a la renta de personas físicas.

^{10/} Véanse las comparaciones entre países incluidas en Tanzi, Vito, "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries", citado por Pinell (1987).

patrimonial que se destinan al sistema financiero oficial fuera del ámbito fiscal, la relación entre las contribuciones sociales y el PIB prácticamente duplica los porcentajes observados en los demás países.

La comparación internacional sirve para una mejor comprensión de la estructura del financiamiento fiscal en Brasil, a partir de una visión integrada de los ingresos públicos compulsorios. La conclusión más inmediata es que cayeron los impuestos en términos de su participación en el PIB y también en comparación con los ingresos compulsorios totales (véase el Cuadro 2.1). A mediados de los años 60 no existían los fondos patrimoniales, recién se iniciaba la unificación de los institutos de seguridad social y, consecuentemente, las contribuciones previsionales no habían sido incorporadas al presupuesto de la Unión. A pesar de ello la carga tributaria, en medio de una reforma que encontró su expresión plena sólo en los años siguientes, equivalía a la carga bruta de 1984, que ya incluía el amplio universo de las contribuciones sociales.

CINCO 2.2
COEFICIENTE GLOBAL DE TRIBUTACION COMO % DEL PIB 1970/1985

AÑOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
IR	2.52	2.50	2.86	3.09	3.20	3.13	3.01	3.29	2.98	3.12	2.85	3.05	3.32	3.71	4.01	4.34
IPIU	0.29	0.28	0.29	0.26	0.25	0.25	0.27	0.29	0.34	0.32	0.25	0.25	0.25	0.20	0.17	0.15
ICM	6.87	6.24	6.15	6.05	5.74	5.49	4.84	4.82	5.06	4.71	4.70	4.73	5.08	4.61	4.61	4.94
IPI	4.38	4.38	4.27	4.08	3.91	3.52	3.13	2.79	2.68	2.28	2.15	2.12	2.21	1.95	1.25	1.71
Impuestos únicos	1.73	1.68	1.69	1.53	1.28	1.17	1.82	1.50	1.49	1.19	0.67	0.56	0.57	0.47	0.43	0.39
ICF	-	-	-	0.41	0.39	0.40	0.42	0.35	0.36	0.40	0.93	1.13	1.15	0.66	0.77	0.51
FINSOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.39	0.57	0.52	0.57
ISS	0.16	0.17	0.19	0.20	0.20	0.28	0.26	0.29	0.30	0.29	0.27	0.28	0.31	0.33	0.25	0.27
Impuesto s/comercio exterior	0.68	0.69	0.76	0.78	0.95	0.96	0.93	0.63	0.64	0.60	1.18	0.65	0.55	1.04	0.98	0.60
Otros tributos	3.66	3.24	3.23	2.95	3.26	3.30	2.69	3.40	3.34	3.20	3.85	3.95	3.56	3.66	2.25	2.39
Tributos y contribuciones presupuesto fiscal	20.29	19.18	19.45	19.34	19.20	18.50	17.37	17.42	17.19	16.10	16.85	16.71	17.41	17.21	15.24	15.86
Contribuciones al IAPAS	3.96	3.92	4.05	4.37	4.21	4.89	4.84	5.01	5.19	5.12	4.61	4.85	6.12	5.05	4.40	4.40
Otras contribuciones	0.43	0.42	0.43	0.40	0.40	0.35	0.48	0.49	0.51	0.53	0.44	0.47	0.44	0.39	0.27	0.10
Contribuciones presupuesto social	4.39	4.34	4.48	4.78	4.61	5.24	5.33	5.50	5.71	5.65	5.05	5.32	6.56	5.44	4.68	4.50
Ingresos presupuestarios	24.68	23.52	23.93	24.12	23.81	23.74	22.70	22.92	22.90	21.75	21.90	22.03	23.97	22.65	19.92	20.36
FCIS	1.29	1.35	1.40	1.38	1.36	1.45	1.38	1.42	1.49	1.43	1.29	1.37	1.49	1.26	0.98	0.98
PIS/PASEP	-	0.19	0.54	0.22	0.99	1.14	1.18	1.27	1.28	1.14	1.00	1.05	1.06	0.96	0.81	0.81
Contribuciones para fondos patrimoniales	1.29	1.54	1.94	2.20	2.35	2.59	2.56	2.68	2.77	2.58	2.29	2.41	2.55	2.22	1.80	1.79
GLOBAL	25.97	25.06	25.86	26.31	26.16	26.33	25.26	25.60	25.67	24.33	24.19	24.45	26.53	24.87	21.71	22.15
ANEXO																
Préstamos obligatorios	0.26	0.28	0.23	0.22	0.20	0.20	0.20	0.18	0.20	0.18	0.17	0.18	0.18	0.15	0.17	0.16
ELECTORAS Global, incl. préstamo obligatorio	26.23	25.34	26.09	26.54	26.36	26.53	25.46	25.78	25.87	24.51	24.36	24.63	26.71	25.02	21.88	22.31

FUENTE: Atorson, 1987.

El total de las contribuciones sociales representó en promedio para el período 1980-1986, alrededor del 7% del PIB (véase el Cuadro 2.3). Por consiguiente, si los restantes impuestos y tributos hubiesen mantenido una participación equivalente a la de 1965 ^{11/}, la carga tributaria global sería hoy superior en un 4% a 5% del PIB, independientemente de su variación por efectos del ciclo o de la inflación.

El crecimiento de las contribuciones sociales en relación al PIB y su importancia para la recomposición de la carga tributaria, tienen implicaciones tanto de tipo institucional como respecto de la naturaleza de los gastos que han permitido financiar. Entre 1980 y 1986, en promedio, sólo 10% de las contribuciones sociales se destinó al financiamiento del presupuesto fiscal, a pesar de que los ingresos tributarios globales han venido decreciendo sistemáticamente desde 1970. En el mismo período los otros destinos principales fueron: el sistema de seguridad social (57%), autofinanciado durante esos años y que cubre riesgos básicos en el concepto de seguro social ^{12/}; y el sistema financiero oficial (29%), que encontró en las contribuciones sociales una fuente proponderante y permanente de recursos.

^{11/} Año de recesión, en medio de un período de reforma y con contribuciones sociales no superiores al 3% del PIB.

^{12/} En el financiamiento de la seguridad social hubo un progresivo crecimiento de las alícuotas, así como una elevación de los techos de contribución. Ello, junto con la centralización en el INPS y la creación del SINPAS a mediados de la década del 70, explican la elevación de su participación en el PIB a pesar de la recesión.

CUADRO 2.3

ESTRUCTURA Y EVOLUCION RECIENTE DEL UNIVERSO CONTRIBUCIONES SOCIALES POR PRESUPUESTO, 1980-1986

AÑOS	Presupuesto Fiscal de Unión		Presupuesto de Previsión Social		Extrapresupuestarias				TOTAL
	CZ\$ MILLONES de 80	% del PIB	CZ\$ MILLONES de 80	% del PIB	CZ\$ MILLONES de 80	% del PIB	CZ\$ MILLONES de 80	% del PIB	% del PIB & INGRESO TRIBUTARIO FEDERAL
	1	2	3	4	5	6	7=1+3+5	8	9
1980	96.5	0.76	583.2	4.61	298.5	2.36	978.2	7.74	97.6
1981	91.8	0.75	592.2	4.85	304.2	2.49	988.2	8.09	87.3
1982	97.4	0.79	754.7	6.12	324.6	2.63	1.176.7	9.54	97.8
1983	106.9	0.89	606.5	5.05	279.3	2.32	992.7	8.26	90.8
1984	121.5	0.96	559.2	4.40	239.5	1.89	920.2	7.24	81.9
1985	148.0	1.08	616.9	4.49	259.8	1.89	1.024.7	7.45	82.8
1986	147.0	0.99	704.3	4.73	361.8	2.43	1.213.1	8.15	88.1

Crecimiento Anual Promedio 1986/1980

7.9 a.a. 0.89 3.2 a.a. 4.89 3.3 a.a. 2.29 3.7 a.a. 8.06 89.4

FUENTES: Azarero y Rezendé (1987), Ministerio de Hacienda, Sirpas y Bacen.

- NOTAS : - Presupuesto fiscal de la Unión: Comprende la recaudación bruta registrada en el rubro "Ingreso de las contribuciones sociales", incluyendo contribuciones al Finsocial, salario, educación, PIN/PROTERRA, cuota de previsión y sindicales, entre otras.
- Presupuesto de la previsión: Abarca contribuciones de empleadores y empleados al Sirpas (no computadas las contribuciones de la Unión y de otras fuentes del FPAS).
 - Extrapresupuestaria: Se refiere a la recaudación bruta de las contribuciones para la formación de fondos colectivos (ingresos de las loterías al FAS) e individuales (contribuciones de empleadores al FGIS y PIS/PASEP).
 - Ingreso tributario de la Unión: Considerado en el concepto bruto (incluye incentivos y devoluciones).
 - Valores corregidos por el deflactor implícito del PIB: Tasa de crecimiento anual: promedio geométrico (Observación: en las columnas "% del PIB", promedios de los coeficientes en el período).

Como los factores enumerados para explicar variaciones coyunturales de la carga tributaria (recesión e inflación) afectan de la misma manera a los impuestos y a las contribuciones sociales ^{13/}, los factores determinantes del deterioro estructural del ingreso tributario son de otro tipo.

Explican este deterioro factores tales como: la renuncia a la recaudación implícita en los incentivos; las deducciones que disminuyen el potencial de recaudación; el bajo aprovechamiento de la base impositiva (tributación sobre el patrimonio y servicios); y la reducida cobertura e integración de la tributación sobre la renta.

Desde el inicio de la década de 1970 la recaudación del ICM y del IPI ha estado limitada por el sistema de incentivos, razón por la cual aún en pleno auge cíclico dichos impuestos fueron poco dinámicos. De manera similar los incentivos de tipo sectorial, regional y al ingreso de la actividad agrícola, frustran el potencial de recaudación del impuesto a la renta además de introducir distorsiones asignativas.

Solamente las deducciones por cuenta de los incentivos regionales del norte y nordeste representaban en 1986 un 25% del ingreso efectivo vía el IRPF. Si se agregan los incentivos sectoriales, la proporción de los recursos no recaudados alcanza 30% del IRPJ. Estas cifras son indicativas de la magnitud de la renuncia tributaria, materializada en las exenciones y en el crédito subsidiado a las exportaciones, en los incentivos del IPI y del II y en los ingresos exentos del IRPJ. Como consecuencia del sistema de incentivos, una parte apreciable del potencial de tributación constituye la base para el financiamiento de la inversión privada en las regiones norte y nordeste; esta renuncia a la tributación privilegia a las actividades agrícola y exportadora.

También en el ingreso fiscal se originan los recursos del PIS-PASEP para las operaciones de crédito subsidiado del BNDES dirigidas al sector privado, así como los del FGTS destinados al BNH y actualmente a la CEF. ^{14/} El BNH asignó crecientemente recursos para el financiamiento de viviendas de clase media y alta, en detrimento de la población de bajo nivel de ingreso. La

^{13/} La incidencia de las contribuciones sociales en la nómina de salarios se presenta como elemento explicativo de la alta sensibilidad al ciclo económico del ingreso de la previsión social.

^{14/} En el período 1980-84, los recursos del PIS/PASEP representaban en promedio 40% de todas las fuentes de recursos del BNDES. En 1982, el FGTS integraba un 37% del total de recursos del BNH. Véase Azeredo y Rezende (1986).

revisión de las condiciones de financiamiento del BNH como consecuencia de la crisis, resultó en subsidios a los beneficiarios (abonos, equivalencia salarial, etc.) reforzando el carácter regresivo en la asignación de recursos.

La fragilidad del sistema de financiamiento de largo plazo queda en evidencia cuando se observa que el BNDES y la CEF, apoyados en recursos fiscales, constituyen las únicas fuentes internas de recursos con esta finalidad.

La capacidad de financiamiento fiscal no puede asociarse simplemente a la carga tributaria bruta, aunque las observaciones anteriores permitan calificar su significado, composición y destino. El concepto de carga tributaria neta es más apropiado ya que descuenta las transferencias al sector privado, originadas en gastos de asistencia y previsión, así como subsidios y servicio de la deuda.

Como todas las transferencias, excepto los gastos financieros, han caído durante el último bienio, la reducción en la disponibilidad neta de recursos fiscales se explica por el crecimiento de los intereses de la deuda interna; éstos pasan de 1.9% a 10.9% del PIB entre 1980 y 1985 si se incluye la corrección monetaria, o lo que sería más correcto de 1.1% a 3.6% del PIB si se la excluye.

Por este motivo el ingreso fiscal en términos netos cae de 16.5% del PIB en 1970 a 10.0% en 1985, revelando la necesidad de una recomposición de la carga tributaria bruta para compensar el crecimiento de los gastos financieros o, alternativamente, explorar soluciones que permitan reducir el monto y/o disminuir el costo del servicio de la deuda. ^{15/}

Independiente de posibles soluciones futuras, la pérdida de capacidad de financiamiento fiscal del sector público en los años 80 implicó no sólo la reducción de los gastos presupuestarios propiamente dichos, sino también cambios en las relaciones gubernamentales derivadas del entrelazamiento del presupuesto fiscal con el presupuesto de las empresas estatales y el presupuesto monetario, que se analiza más adelante. Como las pérdidas de la carga fiscal corresponden a la carga tributaria en sentido estricto, su impacto negativo se manifiesta directamente en el presupuesto fiscal de los tres niveles de gobierno. Para agravar esta penuria, el presupuesto fiscal recibe también presiones derivadas del desequilibrio financiero del sector público; por este motivo se deben reducir algunos de sus gastos

^{15/} Es posible que en 1986 el ingreso neto del sector público haya crecido tanto por la eliminación temporal de la corrección monetaria, como por la caída de la tasa de interés interna.

típicos para generar los recursos fiscales requeridos por el saneamiento financiero de las empresas estatales y por el pago del servicio de la deuda interna. Así, el diferencial entre las cargas tributarias bruta y neta implica la disminución del gasto fiscal strictu-sensu que se financia exclusivamente con recursos presupuestarios.

Para completar, el análisis de la estructura del financiamiento fiscal se requiere una apreciación de las relaciones intergubernamentales. El presupuesto fiscal tiene el formato institucional de una federación, con un Presupuesto General de la Unión y presupuestos de los estados y de los municipios. Estos tres niveles de gobierno dividen entre sí las competencias tributarias y de gasto. El proceso de centralización que se desarrolló a partir de la redefinición de las competencias tributarias, otorgó exclusividad a la Unión para la creación de nuevos impuestos (reforma tributaria de 1965-1966). Paralelamente, los estados y municipios disminuyeron su competencia en materia de tributación; fueron limitados en su libertad para crear fondos nuevos, definir alícuotas sobre sus impuestos, así como para establecer sus prioridades de gasto, incluyendo aquellos financiados con recursos propios o provenientes de transferencias constitucionales.

Después de 1975 disminuyen las restricciones para el uso de transferencias constitucionales y se aumentan los porcentajes de coparticipación. Esta ampliación de los recursos disponibles se concentra en el nivel municipal, manteniéndose la pérdida de participación relativa de los gobiernos estatales iniciada con la reforma de 1965-1966 (véase el Cuadro 2.4). Sin embargo, la ampliación de los recursos disponibles en el nivel municipal no se distribuye de manera homogénea. Los criterios redistributivos aplicados al Fondo de Participación de Municipios discriminan en contra de las ciudades de tamaño medio y grande y de los municipios de las capitales, que es donde se concentran crecientemente la población y la demanda por servicios públicos. Así, los gobiernos estatales y municipales que requieren más recursos para la prestación de servicios públicos fueron penalizados, tanto por la restricción de recursos como por la pérdida de autonomía en el gasto, exhibiendo una incapacidad crónica de financiamiento fiscal.

Consecuentemente el nivel local de gobierno, restringido en el uso de sus ingresos propios, limitado inicialmente en los porcentajes y en el uso de los recursos originados en transferencias constitucionales y subordinado al gobierno federal para obtener recursos mediante transferencias negociadas, ingresa en un proceso de dependencia creciente.

CUADRO 2.4

DISTRIBUCION PROMEDIO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS SEGUN NIVEL DE GOBIERNO - 1957/1986

(en porcentaje)

Periodos	Recaudación tributaria propia			Total	Recursos efectivamente disponibles			Total
	Unión	Estados	Municipios		Unión	Estados	Municipios	
1957-1963	49.8	43.5	6.7	100.0	42.6	47.3	10.1	100.0
1964-1968	49.6	44.6	5.8	100.0	39.3	46.1	14.6	100.0
1969-1974	57.2	39.1	3.7	100.0	48.5	37.6	14.0	100.0
1975-1980	61.8	33.1	4.8	100.0	51.3	34.5	14.2	100.0
1981-1983	62.1	33.4	4.6	100.0	52.5	32.9	14.6	100.0
1984-1986*	61.8	34.3	3.9	100.0	49.0	34.9	16.1	100.0

*/ 1985-1986 = Estimado.

FUENTE: A partir de datos de la SEF/Ministerio de Hacienda y SOF/SEPLAN.

- NOTAS :
- Recaudación propia: Ingresos tributarios de cada esfera del gobierno resultante de la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones (para la Unión, a partir de 1973).
 - Recursos disponibles: Ingresos tributarios que permanecen en poder de cada nivel de gobierno más transferencias constitucionales y coparticipación de tributos (excluye las transferencias negociadas).

El Cuadro 2.5 muestra la evolución de las fuentes de financiamiento de estados y municipios y revela el significativo crecimiento de las operaciones de crédito. Sin embargo, la administración descentralizada por su menor sujeción a controles es la principal fuente que permite atenuar la escasez de recursos disponibles al nivel de los gobiernos locales. Las consecuencias de este movimiento son claras: la expansión del sector empresarial estatal crecientemente integrado en un sistema nacional removió del ámbito local la capacidad decisoria sobre las prioridades de inversión y sobre su financiamiento; por otro lado, la administración descentralizada debió recurrir al endeudamiento como modalidad preferencial para financiar la producción de servicios públicos, respecto de la alternativa de financiamiento fiscal a fondo perdido.^{16/}

A principios de 1987 la deuda pública en bonos del conjunto de los estados equivalía a 13% de la deuda federal en poder del público y a 35% de la deuda interna estadual; el resto del endeudamiento de los gobiernos de estados y municipios consistía básicamente en operaciones de crédito externo. El financiamiento externo estaba orientado predominantemente al sector empresarial de los estados y, en el nivel municipal, se restringía a los municipios de Río de Janeiro y de San Pablo.

En la administración descentralizada los recursos fiscales fueron sustituidos por operaciones de crédito. La elevada tasa de interés interna y las restricciones de las demás fuentes primarias de recursos, acentuaron la dependencia del exterior. Posteriormente, cuando esta fuente de financiamiento se interrumpió, el elevado endeudamiento de las administraciones locales dificultó el saneamiento financiero de la administración descentralizada.

^{16/} En Brasil, la administración del financiamiento a fondo perdido para la producción de servicios de utilidad pública está vinculada con una distribución del ingreso extremadamente concentrada y con el bajo nivel salarial de quienes utilizan dichos servicios. Se agrega a esto la concentración perversa de las inversiones y la necesidad de desarrollar la infraestructura urbana y social cuyo costo es más elevado en las áreas más carentes.

CUADRO 2.5

**RESUMEN FISCAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS
ESTRUCTURA DEL INGRESO RECAUDADO (ADM. GENERAL) 1970-75**

(en cz\$ millones de 1980; Deflactor: IGP-DI.)

Años	Estados y Distrito Federal				Municipios			
	Tributaria	Transfe- rencias	Operaciones de crédito	Ingreso total	Tributaria	Transfe- rencias	Operaciones de crédito	Ingreso total
	1	2	3	4	5	6	7	8
1970	327.6	47.5	26.5	439.2	28.8	67.7	-	112.6
1975	498.5	113.9	123.1	781.8	54.9	124.2	27.8	227.8
1980	618.4	148.0	100.1	918.8	87.4	184.4	22.8	320.1
1984	553.6	141.9	112.9	853.3	64.8	185.1	15.7	290.3
Creci- miento anual 1980/1984 (en %)	3.8	8.1	10.9	4.8	6.0	7.4	...	7.0

FUENTE: "Finanças do Brasil", Diversos volúmenes, MF/CEF.

NOTA : El ingreso total incluye ingresos tributarios, transferencias, operaciones de crédito y otros ingresos corrientes y de capital.

Los limitados ingresos tributarios propios y la restricción de recursos disponibles en los gobiernos estatales y municipales junto con el crecimiento de sus gastos financieros, fundamenta la reivindicación de los gobiernos subnacionales por aumentar su participación en el ingreso tributario global. El clamor de estados y municipios por una reforma tributaria está claramente asociado con el proceso que transformó su crisis fiscal en una crisis financiera.

No obstante, la mera redistribución del ingreso tributario, a costa de una disminución de los recursos disponibles en el gobierno federal, no soluciona una crisis fiscal que es generalizada. Por el contrario, se requiere ampliar el financiamiento fiscal en los tres niveles de gobierno, en su administración central y descentralizada. Además, si los recursos tributarios adicionales para estados y municipios fueran destinados a refinanciar sus deudas, quedarían sin fuente de financiamiento las funciones de gobierno que ciertamente acompañarán la descentralización de recursos en el nuevo sistema tributario.

B. Financiamiento de las empresas estatales

En el área de las empresas estatales cabe distinguir dos grupos: uno conformado por entidades típicas de gobierno, cuya estructura jurídica no corresponde a la naturaleza de sus funciones; y, otro, correspondiente al sector empresarial del Estado.

El financiamiento de las entidades típicas de gobierno, como mera extensión de la administración centralizada, depende de los recursos fiscales transferidos por el Tesoro al presupuesto de la SEST, que a veces es erróneamente interpretado como déficit de las empresas estatales. A partir de 1987 estas entidades fueron agregadas, en virtud de la naturaleza de sus actividades, al presupuesto fiscal para su presentación al legislativo federal.^{17/}

En el ámbito productivo estatal también es posible distinguir entre empresas que prestan servicios de utilidad pública y empresas que desarrollan actividades productivas. Si Brasil tuviese una distribución del ingreso y de salarios más homogénea y relaciones de trabajo más formalizadas, las empresas de servicios de utilidad pública podrían venderlos a precios de mercado sin presionar al Tesoro por financiamiento fiscal, como

^{17/} Los argumentos presentados en Dain (1983), Coutinho y Reischtul (1983) y Werneck (1984) contribuyen a aclarar este punto y presentan propuestas para ajustar la clasificación utilizada por la SEST.

es usual en los países desarrollados. En las condiciones de Brasil, sin embargo, el subsidio es parte integrante de la formación del precio que permite cubrir los costos operacionales y la previsión para inversión. Por el carácter esencial de sus bienes para el consumo de un amplio contingente poblacional de bajo nivel de ingreso, las empresas de utilidad pública están obligadas a depender parcialmente de recursos fiscales.

La situación de las empresas del sector productivo estatal es distinta. Estas empresas en su mayoría productoras de insumos básicos se caracterizan por una elevada relación capital/producto, tanto por la densidad de capital debido a razones tecnológicas como por las discontinuidades de escala y por los largos plazos de maduración de sus inversiones. Para viabilizar la expansión de capacidad que normalmente anticipa a la demanda, las empresas necesariamente complementan su ingreso operacional con crédito interno y externo. La seguridad de estas operaciones depende de un cálculo económico según el cual el ingreso esperado debe cubrir los gastos operacionales así como la amortización e intereses de la deuda.

Son conocidas las razones por las cuales las empresas estatales productivas, normalmente proveedoras netas de recursos al presupuesto fiscal y principales agentes para la captación de recursos externos de la economía brasileña hasta 1983, tienen comprometida su situación financiera. Hasta 1975 estas empresas exhibían una elevada capacidad de autofinanciamiento y niveles de endeudamiento (capital de terceros sobre pasivo total) de 44%, inferior al 57% correspondiente a las empresas extranjeras y a 63% de las empresas privadas nacionales ^{18/}.

La captación privada de deuda denominada en moneda extranjera se contrajo a fines de los años 70, como resultado de la inminente crisis del balance de pagos que elevó el riesgo cambiario. Así, además de la creación de una serie de mecanismos para que el sector público asumiera el riesgo cambiario de parte apreciable de la deuda externa del sector privado, las empresas estatales fueron utilizadas para dar continuidad al necesario flujo de recursos externos, constituyéndose en el principal instrumento del proceso de estatización de la deuda externa ^{19/}.

La crisis aumentó las dificultades para obtener recursos en el exterior por la elevación de los spreads y la disminución en el plazo de los préstamos. A principios de los años 80 el Banco Central controlaba la gestión de créditos en el exterior para evitar la competencia entre empresas. Imposibilitadas las

^{18/} Véase Calabi, Reiss y Levy (1979).

^{19/} Véase el análisis de la estatización de la deuda externa hasta comienzos de los años 80 realizado por Cruz (1984).

empresas de captar a tiempo los recursos externos necesarios para reciclar su deuda y con el aval del Tesoro, el Banco Central inició la práctica de adelantar provisoriamente recursos a través del Banco del Brasil (aviso GB 588) para el financiamiento de las empresas estatales.

El recrudecimiento del proceso inflacionario asociado con las dificultades para captar recursos, indujo al control de precios y tarifas públicas. Con el ajuste recesivo iniciado en 1981, las empresas estatales quedaron subordinadas a las determinaciones de la política macroeconómica. Ello resultó en una reducción del gasto de inversión, en la paralización de proyectos en ejecución y en el deterioro de los resultados operacionales de las empresas. Además -como consecuencia del elevado endeudamiento, del alza de las tasas de interés interna y externa y de las devaluaciones del tipo de cambio- se amplían rápidamente sus costos financieros. A pesar de restricciones tarifarias y de demanda las empresas estatales mantuvieron superávits operacionales; éstos fueron, sin embargo, insuficientes para compensar el crecimiento exponencial de los gastos financieros. Ellos explican, en ausencia de inversión, la elevada necesidad de financiamiento reciente del sector productivo estatal.

En cuanto al crecimiento del grado de endeudamiento de las empresas estatales, y principalmente de la deuda externa, cabe destacar que su lógica derivó de la propia política de ajuste macroeconómico; en particular, por la inducción a la obtención de préstamos externos que viabilizaran el equilibrio del balance de pagos. En el ajuste recesivo de 1979/1984, las empresas privadas consiguieron mantener sus tasas y márgenes de beneficio, así como generar recursos para reducir su endeudamiento y obtener una elevada rentabilidad financiera. En contraste, las empresas estatales sufrieron el impacto del alza de la tasa de interés externa y de las devaluaciones cambiarias, comprometiendo simultáneamente su rentabilidad y liquidez.

Aunque las empresas estatales intentaron reducir sus gastos corrientes y de inversión y elevar sus precios, no pudieron evitar la reducción de liquidez y el deterioro de la relación entre el retorno del capital de terceros invertidos en la empresa y su costo. Los resultados de investigaciones sobre el desempeño de las empresas más grandes del país ^{20/} que se presentan en el Cuadro 2.6, muestran el deterioro de la situación de las grandes empresas estatales respecto de las empresas privadas nacionales y extranjeras. El mismo cuadro revela el enorme crecimiento de los gastos financieros de las empresas estatales hasta 1983/1984 en comparación con las demás. Los resultados más favorables de 1985 se deben al aporte de recursos

^{20/} Véase Almeida, 1987.

fiscales, a la capitalización de los sectores siderúrgicos y eléctrico, así como al traspaso de deudas al Presupuesto General de la Unión.

El crecimiento de los gastos financieros para el conjunto de las empresas de la SEST, se acentúa en 1984 y 1985 comprometiendo progresivamente su ingreso operacional. La relación entre gastos financieros e ingreso operacional de las empresas estatales federales pasa de 6.7% a 23.3% entre 1984 y 1985.^{21/}

^{21/} Véase Presupuesto SEST-gastos globales.

CUADRO 2.6

EVOLUCION DE INDICADORES FINANCIEROS SELECCIONADOS PARA UNA MUESTRA
DE GRANDES EMPRESAS, 1978-85
(en porcentaje)

INDICADORES FINANCIEROS	GRUPO DE EMPRESAS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
(1)	Privadas nacionales	4.2	4.9	4.4	6.0	5.1	3.8	1.5	9.0
	Extranjeras	3.0	4.1	3.6	6.2	4.5	5.6	3.2	0.3
	Estatales	7.8	11.9	11.7	13.8	11.6	24.1	21.1	10.5
(2)	Privadas nacionales	36.0	37.3	38.4	39.6	45.4	49.3	53.9	56.4
	Extranjeras	27.2	27.9	25.1	28.6	29.4	34.0	36.5	35.6
	Estatales	34.1	36.6	26.6	27.4	30.6	38.5	51.1	43.9
(3)	Privadas nacionales	18.9	18.9	28.0	22.3	24.3	25.9	27.9	30.0
	Extranjeras	22.4	19.3	24.7	21.9	23.7	23.5	27.0	30.9
	Nacionales	4.7	1.0	2.8	1.9	4.1	-0.3	4.2	7.1
(4)	Privadas nacionales	143.4	137.4	133.2	138.4	148.0	150.3	150.9	154.2
	Extranjeras	135.6	130.4	118.7	118.4	118.9	119.3	126.7	129.7
	Estatales	95.5	90.0	88.1	79.5	77.9	69.2	80.2	68.6

FUENTE: Datos de Almeida (1987, pp. 122-125).

NOTAS : Número de empresas consideradas: privadas nacionales 127, extranjeras 68; y estatales 41.

(1) Gasto financiero neto / Ingreso operacional.

(2) Mark-up (Beneficio operacional / Costo de productos y servicios).

(3) Tasa de beneficio (Beneficio operacional y no operacional / Patrimonio neto).

(4) Liquidez (Activo circulante / Pasivo circulante).

Considerando el período 1980-1985, se constata un crecimiento de sólo 2% del ingreso operacional que contrasta con 26.9% de los gastos financieros ^{22/}. El ahorro neto del sector productivo estatal disminuye de 41.9% a 30.6% en el mismo período, elevándose en consecuencia el aporte de recursos del Tesoro de 16.5% a 20.2% (véase el Cuadro 2.7).

La reducción en la capacidad de autofinanciamiento del sector productivo estatal está también vinculada con la recesión, que afecta la demanda y el ingreso operacional de las empresas, así como con el control centralizado de precios y tarifas. La restricción externa y la disminución del ahorro neto de las empresas, deterioraron también su proceso de inversión. Entre 1974 y 1978 la inversión en los sectores eléctrico y siderúrgico creció a 14.8 y 15.1% respectivamente, mientras que la formación bruta de capital fijo (FBCF) se ampliaba sólo en 6%. En el quinquenio siguiente la caída de 7.1% en la FBCF fue acompañada por decrecimientos de 3.4% y 14.8% en la inversión del sector eléctrico y del sector siderúrgico. Debido al deterioro de los resultados de las empresas estatales a partir de 1981, la viabilidad de recibir recursos externos frescos requiere de una recomposición previa de la relación entre capital propio y de terceros en los sectores más afectados por la crisis externa y por la contención de precios y tarifas. El saneamiento financiero de las empresas estatales se realiza inicialmente mediante la cesión de los derechos de suscripción de acciones de la Unión al BNDES y a la Caja Económica Federal. A principios de 1984 se autoriza la integración de un aumento del capital social de Electrobras y Siderbras, mediante la capitalización de los créditos de la Unión a las empresas. Este procedimiento transformó los pasivos de las empresas, particularmente aquellos originados en el aviso GB 588, en aportes del Tesoro; de hecho, se asumió como deuda de la Unión una parte del endeudamiento externo de las empresas. Se inicia así, el aporte de recursos fiscales al sector productivo estatal que se repetirá en los años siguientes.

Esta situación no debe interpretarse como resultado de una mala administración de las empresas estatales, sobre las que recae excesivamente el peso del ajuste externo y de la política recesiva y anti-inflacionaria. A pesar de la recuperación de la economía, en 1985 continúa la política de contención de precios y tarifas de las empresas estatales. Así se mantiene comprometida su capacidad de autofinanciamiento y de inversión; hecho particularmente grave debido a la inexistencia de fuentes internas y externas para la obtención de recursos de largo plazo.

^{22/} Véase cuadro A.9.

CUADRO 2.7

ESTRUCTURA DE FUENTES Y USOS DEL SECTOR PRODUCTIVO
ESTATAL DE LA SEST, 1980-86

(en porcentajes)

Cuentas	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Origen</u>						
Ahorro propio neto	41.9	33.4	27.5	34.2	42.2	30.6
Recursos del Tesoro	16.5	23.4	19.1	16.9	18.2	20.2
Operaciones de crédito netas	41.6	43.2	53.4	49.0	39.6	40.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<u>Destino</u>						
Inversiones	89.9	88.2	89.0	75.1	70.5	68.8
Otros	10.1	7.1	1.9	5.5	4.8	12.0
Variación del disponible	0.0	4.8	9.1	19.3	24.7	19.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: SEST/SEPLAN, Relatorio Anual 1985, p.24.

A pesar de que en 1986 la caída en la tasa de crecimiento de los gastos financieros (por el término de la corrección monetaria y cambiaria) supera el efecto negativo del congelamiento sobre precios y tarifas (ya desfasadas en cerca de 30% al inicio del Plan Cruzado), la capacidad de financiamiento del sector productivo estatal continúa comprometida y requiere un flujo continuado de recursos de otras fuentes.

Se completa así, para las empresas estatales, un círculo de dependencia de los presupuestos públicos. Esta situación se viabiliza mediante la concesión de préstamos (MF30) por parte de las autoridades monetarias, que pasa a constituir una fuente regular de financiamiento para las empresas estatales.

La solución para este estrangulamiento se apoyó originalmente en los recursos del FND, creado con la intención de resolver de una manera más permanente el desequilibrio financiero de las empresas estatales. En particular se previó la utilización del FND para el saneamiento financiero de los sectores siderúrgico y energético, que presentaban una relación entre capital propio y de terceros particularmente deteriorada, por la magnitud del endeudamiento externo y del costo de su correspondiente servicio.

Sin embargo, en atención al aumento reciente de las necesidades de financiamiento, se optó por mantener los recursos del FND en el BACEN para aliviar las presiones sobre su caja. Con ello continúa comprometida la situación financiera del sector estatal, ya que su utilización como instrumento de socialización de las pérdidas de la crisis externa ha derivado en una restricción adicional para el financiamiento del sector público.

III. DEUDA Y DESEQUILIBRIO DEL SECTOR PUBLICO

El análisis de la estructura de financiamiento del sector público presentado en la sección anterior omitió referencias a la administración de la deuda pública interna. Aunque la visión tradicional asocia la deuda pública con la cobertura de eventuales déficits presupuestarios, ella cumple funciones mucho más complejas que las estrictamente fiscales. Así, en el ámbito monetario-financiero, ha sido variable de ajuste final para los pasivos del sistema financiero y bancario, proveedora neta de recursos para el financiamiento de las operaciones activas de las autoridades monetarias dirigidas a los sectores público y privado, e instrumento para la recomposición del patrimonio neto del Banco Central para hacer frente a la dolarización de su pasivo.

La reforma fiscal-financiera de mediados de la década de 1960, introdujo la corrección monetaria y el Bono Operaciones Reajustables del Tesoro Nacional (ORTN) como instrumento para el financiamiento noinflacionario de la inversión. Hasta 1970 la expansión de esta deuda se mantuvo en niveles relativamente modestos, gozó de creciente aceptación y su emisión superó rápidamente las necesidades de financiamiento de la ejecución presupuestaria; en 1967 se transfirió su administración al Banco Central.

Recién después de la creación de las Letras del Tesoro Nacional (LTN) para fines de política monetaria, se consolidó el nuevo sistema de gestión y administración de la deuda interna en bonos por medio de la Ley Complementaria número 12. Este nuevo régimen facultó al Banco Central para emitir bonos no sólo para financiar déficits presupuestarios, sino también para cubrir gastos de la propia deuda y para fines de política monetaria. Así, se le concedió una amplia libertad para asignar los recursos captados por medio de bonos y la forma de obtenerlos. Con excepción de una parte pequeña de los intereses que siguió integrando el presupuesto fiscal, la cuenta de la deuda se transformó en un presupuesto autónomo. Las operaciones de crédito vinculadas con la colocación y el rescate de los bonos del Tesoro derivaron básicamente del refinanciamiento de dicha deuda.^{23/}

La transferencia de la administración de la deuda a las autoridades monetarias, confirió al Banco Central mayor flexibilidad tanto para esterilizar recursos fiscales como para cubrir gastos extrapresupuestarios de naturaleza fiscal.

En el plano de las relaciones institucionales, la colocación de títulos por el BACEN representa un crédito por cuenta del Tesoro sin remuneración, acompañado de un derecho abstracto de orden de pago sólo ejercido en caso de déficit presupuestario, hecho inexistente en la década de 1970. Los bonos en la cartera de las autoridades monetarias generan, en contrapartida, interés y corrección monetaria, permitiendo transferir al Tesoro los eventuales perjuicios del BACEN. Se crea así, el primer vínculo entre el presupuesto fiscal y el Banco Central que permite justificar aportes fiscales en caso necesario; estos aportes llegaron a representar, entre 1981 y 1984, el 30% del ingreso presupuestario de la Unión.

Sin embargo, la dimensión más importante de esta autonomía del BACEN está relacionada con la posibilidad de realizar gastos fiscales mediante esta vía de financiamiento. Estos gastos no están sometidos al procedimiento de presentación y control de los presupuestos públicos y tampoco requieren de emisión monetaria.

^{23/} Véase Gomes, Dib y Ferraciolli, op.cit.

Se posibilitan así, como política de corto plazo, gastos ad-hoc que son utilizados como instrumento para otorgar privilegios y atender presiones políticas, bajo decisión exclusiva de las autoridades monetarias (BACEN y Banco del Brasil). Bajo esta modalidad se han financiado subsidios de naturaleza diversa, se han instituido fondos y programas para claros fines de fomento; posteriormente, se han anticipado recursos a las empresas estatales, a los productores agrícolas y a otros agentes económicos y se ha asumido responsabilidad por el servicio de la deuda externa, entre otras operaciones.

Sin intentar discutir el mérito del contenido fiscal de las cuentas monetarias, el hecho es que los movimientos de la deuda pública en la década de 1970 han estado determinados en gran medida por el endeudamiento externo, existiendo una fuerte correlación entre ambos durante toda la década. Los títulos de deuda interna fueron colocados por razones de política monetaria, con el fin de retirar la liquidez provocada por la entrada neta de recursos externos, materializada en la acumulación de reservas cambiarias "generando una transferencia interna de fondos entre suscriptores de LTN y deudores por préstamos externos, intermediados por la autoridad monetaria".^{24/} Brasil, al igual que otras economías en desarrollo, fue obteniendo préstamos externos con plazos cada vez más cortos y spreads cada vez mayores.

A mediados de la década de 1970, después de la primera crisis del petróleo que redujo la liquidez internacional y condujo a una reasignación de los recursos externos hacia la demanda de crédito en los países industrializados, se dificultó el refinanciamiento de la deuda externa; la colocación de bonos elevó la tasa de interés interna para inducir la captación de recursos externos. Esta captación no era sólo necesaria para refinanciar la deuda, sino que también constituía la principal fuente de recursos para el ambicioso programa de inversiones estatales del II PND. En este proceso, el crecimiento del stock de la deuda interna en bonos estuvo fuertemente influenciado por su propio costo financiero.

Desde el punto de vista de los suscriptores privados los bonos de la deuda, como colocación sin riesgo, pasan a respaldar operaciones de mercado abierto y posteriormente a integrar los pasivos de los bancos, estimulados por las ventajas legales para constituir sus reservas voluntarias en bonos. También las empresas productivas trasladan recursos al ámbito financiero, compensando por este medio caídas en la rentabilidad productiva. Estas operaciones van reduciendo el margen de maniobra del Banco Central que comienza a intervenir en operaciones de mercado abierto, estimulando así la ampliación del

^{24/} Véase Pereira, op. cit.

circuito de valorización especulativa en la economía. Asimismo, empieza a considerar, en sus decisiones en materia de deuda pública, los efectos de la devaluación patrimonial sobre el sistema bancario y sobre el conjunto del sector productivo.

Como se observó, el desarrollo de operaciones atípicas por parte de la autoridad monetaria a partir de la década de 1970, se debió a su considerable autonomía para administrar bonos públicos. A inicios de los años 80, la adopción de una política ortodoxa para combatir la inflación y ajustar el balance de pagos privilegió el control de la expansión monetaria; esto provocó, en 1981, una colocación neta de bonos de la deuda pública. En ese momento, y amparándose en la misma lógica, se inicia el drenaje de recursos presupuestarios hacia la autoridad monetaria, justificado por el contenido fiscal de varias de sus acciones ^{25/}. El mayor elemento de presión sobre el presupuesto fiscal pasa a ser el costo de la deuda incluida en la cartera de la autoridad monetaria. Mientras tanto, el crecimiento de esta cartera excede las necesidades impuestas por la política monetaria de corto plazo; más bien, su crecimiento se explica por la dificultad creciente para colocar bonos públicos, así como por la necesidad de una valorización patrimonial de los pasivos del Banco Central.

Con el desarrollo de este proceso cambia la relación entre ingreso fiscal y deuda pública. En lugar de contar con un instrumento para financiar eventuales desequilibrios, el presupuesto fiscal debe neutralizar con recursos propios consecuencias indeseadas de la emisión de bonos sobre la liquidez del sistema, así como aportar recursos para otras operaciones activas del presupuesto monetario (véase el Cuadro 3.3).

En consecuencia, el presupuesto fiscal deja de ser el locus para las decisiones de asignación de la Unión, destinando recursos crecientes para usos definidos por el Banco Central, a pesar de su claro contenido fiscal.

Es curioso observar que a pesar de la conocida racionalización utilizada para fundamentar transferencias fiscales al presupuesto monetario, los movimientos de la deuda pública no están asociados con la neutralización del impacto monetario de las cuentas fiscales en dicho presupuesto. En 1982

^{25/} Según la concepción vigente en la época, todas las responsabilidades del Tesoro como garantías, préstamos puente, servicio de la deuda, subsidios fiscales, créditos subsidiados, etc., son operaciones fiscales. El presupuesto fiscal administrado por el Tesoro, pasa a cubrir operaciones de un espectro cada vez más amplio, hecho viabilizado por el poder emisor de bonos del BACEN, apoyado en la Ley Complementaria n°12.

y 1983, las operaciones de rescate de bonos coinciden con la ampliación de la base monetaria por efecto de gastos fiscales. En 1984, el definido carácter activo de la deuda pública supera ampliamente el efecto expansionista de las colocaciones por cuenta del Tesoro Nacional. Esto prueba la disociación entre el gasto fiscal tradicional y aquel incluido en el presupuesto monetario con los movimientos de la deuda interna aplicados por la internalización de la deuda externa y por la "calesita" financiera alimentada por la elevación de la tasa de interés.^{26/}

La relación entre la evolución de la deuda interna y la crisis cambiaria de los últimos años es clara. El primer paso para la estatización de la deuda externa se verifica en los años 70 cuando el sector público sustituye al sector privado, especialmente a través de las empresas estatales, en la captación de préstamos y de financiamiento para las importaciones. Posteriormente cuando se agudiza la crisis cambiaria, se faculta al sector privado (y después también a las empresas estatales) para el pago anticipado en moneda nacional de sus obligaciones externas, asumiendo el Banco Central el riesgo cambiario. El Cuadro 3.1 revela los cambios recientes en la composición de la deuda externa registrada, con creciente participación del sector público y disminución de la deuda privada. El crecimiento de la participación del gobierno federal de 11.1% a 19.6% en la deuda interna total entre 1983 y 1986, resulta básicamente de la decisión de asumir el riesgo cambiario del sector privado.

^{26/} Las decisiones fueron tomadas a partir de un diagnóstico que confundía el déficit público con las necesidades de financiamiento de las autoridades monetarias; véase Teixeira, 1987.

CUADRO 3.1

ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA REGISTRADA, 1983/1986

(millones de US\$ y porcentajes)

	DEUDA PÚBLICA POR DEUDOR				DEUDA PRIVADA		DEUDA TOTAL			PARTICIPACIONES EN %		
	Gobierno Federal	Estados y Municipios	Administración Indirecta	Sector Privado	TOTAL	PRIVADA	Gobierno Federal	Adm. Indirec.	Deuda Pública	Deuda Privada		
1	2	3	4	5	6	7	1/7	3/7	5/7	6/7		
Diciembre 1983	9 015	3 213	46 747	1 317	60 292	21 027	11.1	57.5	74.1	25.9		
Diciembre 1984	13 468	3 787	53 314	1 187	71 756	19 335	14.7	58.5	78.8	21.2		
Diciembre 1985	16 795	5 151	55 498	1 236	78 680	17 177	17.5	57.8	82.1	17.9		
Septiembre 1986	19 727	5 311	59 245	1 050	85 333	15 562	19.6	58.7	84.6	15.4		

FUENTE: BACEN, Boletín Mensual, vol 23, No.5/6, mayo a junio 1987, pp.440-441.

NOTAS : - Datos no disponibles para diciembre 1986.

- Deuda pública considerada por deudor y no por aval.

- Administración indirecta se refiere a autarquías, empresas públicas y sociedades de economía mixta de los tres niveles de gobierno.

Con esto surge una nueva asociación entre las deudas externa e interna ya que con la progresiva estatización se fue afectando la estructura patrimonial del BACEN, debido a las pérdidas ocasionadas en las devaluaciones y en las mayores tasas de interés. Para compensar este perjuicio, el BACEN comenzó a realizar operaciones de hedging con bonos de la deuda, además de neutralizar los resultados negativos en su cuenta de recursos propios mediante las transferencias fiscales.

El costo de oportunidad para la colocación de bonos de la deuda pública pasa a ser el tipo de cambio. Se crean por esta razón bonos de la deuda pública con cláusula de corrección cambiaria, que añade la devaluación como un nuevo componente en el crecimiento de la deuda.

La evolución de la deuda interna en bonos durante los años recientes, revela que hasta 1984 se mantuvo el nivel de participación de la deuda en poder del público sobre el PIB verificado desde la década de 1970. El salto en esta relación, que se produce en 1985 cuando la deuda en poder del público pasa de 6.7% a 10.4% del PIB (Cuadro 3.2), es el resultado de un enfoque de política económica según el cual la superación del desequilibrio interno, expresado en el déficit público, se produciría mediante una "estrategia de shock fiscal y de severas restricciones en los gastos públicos, acompañados de una amplia colocación de bonos públicos y de una política monetaria de elevadas tasas de interés. De hecho, en este período las tasas de interés real pagadas por los bonos del gobierno alcanzan sus niveles más elevados".^{27/}

^{27/} Véase Teixeira, 1987, p.4.

CUADRO 3.2

DEUDA MOBILIARIA INTERNA FEDERAL
Indicadores 1975-86

(SalDOS a diciembre; Cz\$ en millones corrientes)

AÑOS	Total en Circulación	En poder del público	Cartera del <u>BACEN</u> Deuda Total	ORTN/OTN Deuda Total	Deuda en poder del público PIB
	1	2	3	4	5
1975	98	81	17.4	61.7	6.4
1980	848	622	26.8	69.5	4.0
1981	3 088	2 170	29.7	64.3	5.4
1982	7 863	4 867	38.1	81.4	6.8
1983	25 437	9 523	62.6	81.5	6.0
1984	90 277	53 081	40.8	93.9	6.7
1985	402 733	258 489	35.8	84.7	10.4
1986	905 032(a)	359 219	82.6	51.4(b)	9.4

FUENTES: - Gómes, Dib y Ferracioli (1985, pp.10, 12 y 16)
- BACEN, Boletín Mensual y Brasil: Programa Económico, Vol.15

NOTAS : a) Si se computan los LBCs colocados con el público (saldo de Cz\$202 mil millones), el monto de la deuda total en 1986 fue Cz\$1 107 mil millones.
b) La deuda total incluye el saldo de LBCs.

Es fácil imaginar que esta política provocó el efecto contrario, ampliando el déficit por el crecimiento explosivo de los gastos financieros del endeudamiento público. En 1986 el Plan Cruzado y la remonetización de la economía permitieron reducir en forma significativa la tasa de interés; también se alteró la composición de la deuda entre OTN y LBC para disminuir el costo del Tesoro y atender una demanda de bonos con plazos más cortos. El lanzamiento de las Letras del Banco Central (LBC) estuvo respaldado por los bonos de más largo plazo: las OTN en poder de la autoridad monetaria. La mayor participación de la cartera del BACEN en la deuda total, se debió también a las nuevas operaciones de hedging con bonos públicos, utilizados para actualizar el pasivo dolarizado de la autoridad monetaria.

En suma, la evolución del endeudamiento interno y externo colocó al sector público en la posición de deudor de última instancia, absorbiendo en esa calidad todos los riesgos y desajustes de dicho proceso. Con la interrupción del flujo de recursos externos desaparece la principal fuente de recursos de largo plazo. Como las fuentes internas se restringen al sistema financiero oficial, dada la inexistencia de un sistema privado de crédito de largo plazo, se explican las funciones de fomento de la autoridad monetaria como proveedora de crédito para varios programas especiales, particularmente en la agricultura y en el sector exportador.

Las operaciones típicamente financieras y monetarias -que dan cuenta no sólo de la evolución de la deuda interna federal, sino también del resultado de las autoridades monetarias sintetizado hasta 1985 en el presupuesto monetario- escapan totalmente del control del Tesoro, a pesar de lo cual éste mantiene su condición de responsable institucional y debe generar las transferencias intragubernamentales requeridas.

A partir de 1986 algunas operaciones fiscales realizadas en el ámbito de las autoridades monetarias son incorporadas a la ejecución del Tesoro, que transfiere recursos para el BACEN a cuenta de responsabilidades fiscales (Proagro, costo de la deuda interna, servicio de operaciones externas y otras) aún no integradas al Presupuesto General de la Unión en 1987. La composición de las transferencias intergubernamentales en la ejecución del Tesoro Nacional que se presenta en el Cuadro 3.3, muestra un crecimiento de las transferencias a las autoridades monetarias de 24.7% en el período 1981-1986.

En conclusión, la deuda pública no contribuyó al financiamiento del presupuesto fiscal; éste sí, resultó comprometido por los gastos fiscales incluidos en el presupuesto monetario y por los mayores gastos financieros generados por la expansión neta de la deuda interna.

A partir de 1988, con la unificación presupuestaria, serán incorporadas en el Presupuesto General de la Unión todas las responsabilidades fiscales del Tesoro; ello permitirá identificar el componente fiscal propiamente dicho en el conjunto de sus responsabilidades. Resta saber como serán financiadas esas otras responsabilidades sin comprometer la evolución de los gastos típicos del gobierno.

CUADRO 3.3

DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS AL INTERIOR DEL GOBIERNO
FEDERAL EN LA EJECUCION DEL TESORO NACIONAL - 1981/1986
(Deflactor: IGP-DI)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Crecimiento anual 1986/1987
Ejecución del Gasto en Czs millones de 1980:							
I. TOTAL	1 076.9	1 125.0	1 084.4	1 008.5	1 111.7	1 893.6	-
II. TRANSFERENCIAS A:	507.7	511.4	551.3	432.2	405.0	565.8	2.2%
II.1 Autoridades monetarias	113.8	149.1	249.1	170.5	68.4	343.5	24.7%
II.2 Empresas estatales (EIG + SPE)	393.9	362.3	302.2	261.8	336.6	222.3	-10.8%
Transf. como participación del Gasto Total en %:							
Agregado (II/I)	47.1	45.5	50.8	42.9	50.9	30.0	-
A. M. (II.1/I)	10.6	13.3	23.0	16.9	6.1	18.1	-
Empresas (II.2/I)	36.6	32.2	27.9	26.0	30.3	11.7	-

FUENTE: BACEN, "Brasil-Programa Economico".

NOTA : A partir de 1986, algunas operaciones fiscales realizadas en el ámbito del presupuesto monetario fueron incorporadas a la ejecución del Tesoro. La Ejecución del Tesoro se refiere a flujos de caja (difiere de la ejecución presupuestaria, cuyos registros son contables). Transferencias a las empresas incluyen sólo las destinadas a las entidades típicas de gobierno y al sector productivo estatal en el concepto SEST; excluyen traspasos al SINPAS, bancos oficiales y otros.

IV. NATURALEZA DE LAS FUENTES DE PRESION SOBRE EL SECTOR PUBLICO

El objetivo de esta sección es examinar las variables que explican el desequilibrio del sector público. Se discute, en primer lugar, la restricción presupuestaria o déficit fiscal propiamente tal; posteriormente, se consideran otros problemas de financiamiento originados tanto en el sector público como en el privado. Como se destacó en la sección anterior, debido a la peculiar estructura del financiamiento actual de la economía todas las presiones recaen sobre la ejecución de la política monetaria.^{28/}

Para una mejor evaluación de las presiones sobre el presupuesto del sector público no financiero, se utilizará el concepto de déficit denominado "arriba de la línea", es decir, el exceso de gastos sobre ingresos.

La fuente de información disponible para este cálculo es el sistema de cuentas nacionales. Ellas se refieren al universo de la administración directa y descentralizada en los tres niveles de gobierno; registran también las operaciones de naturaleza fiscal de las autoridades monetarias, incluyendo todas las formas de subsidio con excepción de los implícitos en el crédito; e incorporan en el gasto los impuestos y la corrección monetaria de la deuda pública efectivamente pagada, descontando los rescates del principal.^{29/} Para completar la cuenta del gobierno (Cuadro 4.1) primero se deduce el ahorro en cuenta corriente; a continuación, se descuentan los gastos para la formación de capital fijo; y finalmente, se calcula el déficit/superávit del sector, que tiene su contrapartida en las necesidades de financiamiento.

Los resultados de la cuenta gobierno desde 1970 (Cuadro 4.1), ponen de manifiesto el origen de las presiones sobre el presupuesto fiscal. Primero, los gastos de consumo corriente permanecen relativamente estables a lo largo del período analizado (inclusive las variaciones salariales recientes acompañan el movimiento de los ingresos tributarios). Tampoco ejerce presión la cuenta de capital, por el contrario su gasto como proporción del PIB se reduce a la mitad cuando se compara 1980 con 1970. Los gastos correspondientes a previsión y asistencia social, ampliados por el efecto pro-cíclico en la

^{28/} Las restricciones del sector público (externa, presupuestaria y monetaria) son analizadas en Lundberg (1986).

^{29/} Véase Costa (1985), Lago (1985, pp.61-76) y documentos del Centro de Estudios Fiscales de la Fundación Getulio Vargas.

etapa recesiva de 1981-1983, tampoco presionan actualmente sobre el ahorro corriente.

El deterioro de la cuenta gobierno se explica por la caída de la recaudación tributaria en relación al producto interno bruto, principalmente durante el período 1984-1987. La presión principal, no obstante, proviene de las transferencias: inicialmente, aumentan los subsidios después de la desaceleración de la economía en la década de 1970; posteriormente, a fines de esta década, se incrementan rápidamente los gastos por pago de intereses de la deuda pública interna, aun utilizando el concepto estricto que excluye la corrección monetaria y cambiaria.^{30/}

El comportamiento de la cuenta de las empresas estatales productivas es más difícil de apreciar, por cuanto la contabilidad nacional no distingue entre la actividad empresarial del Estado y la del sector privado. Algunas investigaciones y la información de la SEST permiten, sin embargo, analizar el comportamiento de las empresas estatales federales, que constituyen el subconjunto más significativo.^{31/} Según estos datos el ahorro corriente en las empresas estatales es positivo en todos los años de la década de 1970, a pesar del creciente peso relativo de los gastos salariales y financieros. A mediados de la década, principalmente como consecuencia de las inversiones correspondientes a los grandes proyectos incluidos en el II PND, aumenta la necesidad de financiamiento de terceros.^{32/} Aún a mediados de los años 80, no obstante la fase recesiva de la economía, el sector mantiene el nivel de sus ventas y también un superávit operacional (véase el Cuadro 4.2). Mientras tanto -como consecuencia de las obligaciones, principalmente externas, asumidas en el pasado- crecen en forma continua y vertiginosa los gastos financieros, razón por la cual el conjunto de empresas comienza a contabilizar perjuicios a partir de 1982. Como paralelamente las inversiones se contraen, la mayor necesidad de financiamiento del período reciente deriva de la cobertura del servicio de la deuda.

La comparación de ingresos y gastos consolidados no permite examinar la política de corto plazo, ya que las cuentas nacionales son divulgadas sólo con frecuencia anual y su cobertura es incompleta.^{33/} En consecuencia, para analizar la

^{30/} Para un análisis más detallado de la evolución de la carga tributaria, véase Afonso (1987) y Paulo (1987).

^{31/} Esta información no incluye los segmentos estadual y municipal de la actividad empresarial del Estado. Véase Costa (1985) y Lago (1985, pp.77-90).

^{32/} Véase Costa (1985) y Werneck (1986, pp.562-572).

^{33/} Véase Costa (1985, pp.110) y Silva (1985, pp.7-8).

política de corto plazo se utiliza el déficit público "abajo de la línea", o sea, definido desde el punto de vista de su financiamiento.

CIADRO 4.1
EVOLUCION DE LA CUENTA DE LAS ADMINISTRACIONES FISCAL EN LA CONTABILIDAD NACIONAL - 1970/1987

AÑOS	INGRESOS			TRANSFERENCIAS CORRIENTES			INGRESO NETO	CONSUMO FINAL			AHORRO CORRIENTE	FORMACION CAPITAL FLUJO	SAIDO FISCAL	CONSIDERANDO INTERESES EXCLUIDA CORRECCION				
	1	2	3	4	5	6		7	8	9				10	11	12	13	14	15	16	17	18
	PIB pm	TRIBUTOS	OTROS	SEGURIDAD SOCIAL	SUBSIDIOS	INTERESES DEUDA	TOTAL	SALARIOS	OTROS	TOTAL			15-13-14	16	17-13-7+16	18-17-14		
1970	100.0	26.0	1.1	27.1	0.8	1.3	10.3	8.3	3.2	11.3	5.5	4.4	1.0	0.7	6.1	1.6		
1971	100.0	25.1	0.8	25.9	0.8	1.2	9.0	8.2	2.8	11.0	5.8	4.2	1.6	0.5	6.6	2.3		
1972	100.0	25.9	-0.2	25.7	0.7	1.3	9.2	7.9	2.8	10.7	5.8	3.9	1.9	0.5	6.5	2.7		
1973	100.0	26.3	-0.2	26.2	1.2	1.2	9.4	7.3	3.1	10.4	6.3	3.9	2.4	0.5	7.0	3.1		
1974	100.0	26.2	-2.2	23.9	2.3	1.1	9.7	6.8	3.0	9.7	4.5	4.0	0.5	0.5	5.1	1.1		
1975	100.0	26.3	-0.8	25.6	2.8	1.2	11.1	7.5	3.2	10.6	3.9	3.9	-0.1	0.4	4.7	0.8		
1976	100.0	25.3	-0.2	25.0	1.6	1.4	10.2	7.2	3.3	10.5	4.3	4.1	0.3	0.5	5.2	2.0		
1977	100.0	25.6	-1.6	24.0	1.5	1.9	10.7	6.6	2.9	9.4	3.9	3.3	0.6	0.5	5.3	2.0		
1978	100.0	25.7	-1.5	24.1	1.9	2.1	12.1	6.9	2.8	9.7	2.4	3.1	-0.8	0.5	4.0	0.8		
1979	100.0	24.3	-0.6	23.7	1.9	2.1	11.7	6.9	2.9	9.8	2.3	2.4	-0.1	0.5	3.9	1.4		
1980	100.0	24.2	-0.9	23.2	3.6	1.9	13.1	6.2	2.8	9.0	1.1	2.3	-1.2	0.7	2.3	0.0		
1981	100.0	24.4	-1.1	23.4	2.7	2.2	13.0	6.4	2.8	9.2	1.1	2.6	-1.5	1.1	2.2	-0.3		
1982	100.0	26.5	-1.3	25.2	2.6	3.5	15.1	7.4	3.1	10.5	-0.4	2.5	-2.9	1.2	1.9	-0.6		
1983	100.0	24.9	-1.5	23.3	2.6	4.2	15.1	6.6	3.0	9.6	-1.4	1.8	-3.2	1.9	0.9	-0.9		
1984	100.0	21.7	-0.7	21.0	1.6	6.2	15.6	5.6	2.6	8.2	-2.8	1.9	-4.7	2.7	0.7	-1.2		
1985	100.0	22.2	-0.9	21.3	1.6	10.9	19.6	6.8	2.9	9.7	-8.0	2.3	-10.3	3.7	-0.8	-3.1		
1986 */	100.0	25.3	-0.9	24.4	2.0	...	...	7.0	3.0	10.0	...	...	...	3.6	2.0	...		
1987 */	100.0	24.0	-1.0	23.0	2.1	...	...	7.0	3.0	10.0	...	...	...	3.6	0.0	...		
1973/1970	12.3	12.8	...	11.0	31.0	9.3	9.1	7.8	12.8	9.2	17.7	7.7	48.2	0.3	17.8	38.7		
1977/1973	7.1	6.3	89.7	4.8	12.6	20.2	10.4	4.2	5.2	4.5	-4.9	2.7	-23.6	7.1	0.0	-3.7		
1980/1977	7.0	5.0	-9.4	5.8	43.7	6.6	14.7	4.8	6.6	5.3	-30.2	-4.9	34.9	19.7	-19.4	175.6		
1983/1980	-1.7	-0.8	15.4	-1.5	-11.8	28.2	3.0	0.3	0.5	0.4	159.6	-9.4	92.7	37.2	-27.1	99.2		
1985/1983	7.0	1.0	-20.1	2.2	-17.6	72.8	21.8	9.1	4.3	7.6	...	20.0	...	49.3	...	...
1985/1970	6.2	5.1	...	4.5	11.3	22.4	10.9	4.9	5.9	5.1	...	1.7	...	18.7	...	...

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL A PRECIOS CONSTANTES

FUENTE: Cuentas Nacionales, FGV, Cuadros 3 y 8 (Coyuntura Económica, mayo, 1987, pp. 57-72).

NOTAS: */ Estimaciones del BACEN.

(...) = no disponible.

- Otros ingresos = ingresos no tributarios (excepto operaciones de crédito) menos transferencias intergubernamentales, intragubernamentales, al sector privado y al exterior.

- Consumo fiscal = salarios y gastos más otras compras de bienes y servicios.

- Intereses deuda interna (concepto estricto) = excluye corrección monetaria de las OIN y descuentos de ITN (estadísticas del BACEN).

- Valores corregidos por el deflactor implícito del PIB.

CUADRO 4.2

PRESUPUESTO DEL SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL (SEST) DE LA UNIÓN

EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIAMIENTO
DE LAS INVERSIONES - 1980/1985
(en Czs\$ millones de 1980. Deflactor IGP/DI)

DESGLOSE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1980/1985 (en % a.a.)
I. INGRESO OPERACIONAL	4 811.5	4 920.8	4 805.8	4 768.2	5 206.9	5 299.8	2.0
II. GASTO OPERACIONAL	4 369.1	4 347.1	4 202.6	4 419.0	4 362.5	4 462.5	0.4
III. BENEFICIO BRUTO (I-II)	442.4	573.7	603.2	349.2	844.4	837.3	13.6
IV. GASTOS FINANCIEROS	320.3	551.1	753.0	829.0	954.3	1 055.7	26.9
V. BENEFICIO NETO (III-IV)	122.1	22.6	-149.8	-479.8	-109.8	-218.4	...
VI. OTROS RECURSOS PROPIOS	741.9	719.1	746.1	1 095.3	858.3	958.9	5.3
VII. RECURSOS DEL TESORO	339.2	519.0	413.1	303.9	321.8	377.3	2.1
VIII. OPERACIONES DE CREDITO NETAS	858.4	960.7	1 156.8	882.9	702.1	750.6	-2.6
IX. AHORRO (V+VI+VII+VIII)	2 061.5	2 221.4	2 166.2	1 802.4	1 772.3	1 868.4	-1.9
X. INVERSION	1 852.9	1 958.2	1 928.8	1 354.4	1 249.1	1 285.7	-7.0
XI. OTROS GASTOS DE CAPITAL NETOS	208.7	157.6	40.1	99.3	85.6	224.2	-1.4
XII. VARIACION (IX-X-XI)	0.0	105.6	197.3	348.7	437.6	358.5	...

FUENTE: "Relatorio anual" 1985 (pp. 23-24).

- NOTAS :
- Gasto operacional = personal y gastos operacionales + otros gastos.
 - Otros recursos propios = ingreso no operacional + otros recursos - transferencias + colocaciones autorizadas por el CMN + variación de valores de terceros.
 - Operaciones de crédito netas = ingreso de operaciones de crédito - amortizaciones.
 - Tasa de crecimiento real = promedio geométrico.

El concepto más utilizado mide la necesidad de financiamiento del sector público (NFSP). Este concepto, definido inicialmente en el ámbito del acuerdo con el FMI a mediados de 1973, fue posteriormente alterado para excluir las correcciones monetaria y cambiaria; se mide así la necesidad de financiamiento del sector público en su concepto operacional (NFSP-CO).^{34/} Sin embargo, este concepto tampoco es plenamente apropiado por cuanto el endeudamiento no resulta necesariamente del déficit, ya que puede representar un simple avance de recursos.^{35/}

La NFSP-CO expresada en relación al PIB, tiene un comportamiento errático durante los años 80, según muestra el Cuadro 4.3. Después de alcanzar 7.3% en 1982, el coeficiente disminuye a 2.7% en 1984, alternándose un aumento (4.3%) y una reducción (3.7%) en el bienio 1985-1986. Los determinantes básicos de este movimiento son: la tendencia a mayores requerimientos de recursos por parte de los niveles de gobierno federal, estadual y municipal; el conjunto de las empresas estatales, por otra parte, presenta un movimiento de expansión y contracción de su necesidad de financiamiento. Cuando se desagregan las NFSP-CO por agente (véase el Cuadro 4.4), se pueden apreciar las fuentes de ampliación de la necesidad de financiamiento en el bienio 1985-1986.

^{34/} La distorsión es explicada por Silva (1985, p.10): "Por estar la deuda pública indexada a los índices de corrección monetaria, su saldo aumenta automáticamente con la inflación. Por otro lado, como la parte referente a la corrección monetaria (vale decir la parte que corresponde al rendimiento nominal del bono) sólo se paga por el gobierno en el momento de su rescate, la variación del saldo entre dos períodos consecutivos de la deuda pública interna federal con el público, sobreestima el indicador NFSP, al imputar en el período t un gasto que sólo será efectivo en $t+1$. La misma crítica se aplica a los demás préstamos con corrección monetaria o cambiaria, en que el principal corregido, sólo es pagadero cuando se amortiza el préstamo".

^{35/} La controversia sobre la asociación directa entre NFSP y déficit público es extensa, véase Dain (1983), Werneck (1986) y Batista (1985), entre otros. En el "Livro Branco do Déficit Público", dado a conocer por la Seplan (1986, pp.133-137), se propone una nueva medida del déficit que descuenta la inversión pública de la NFSP.

En el balance general se destaca, en primer lugar, el ítem de gastos externos ^{36/} del gobierno federal, que comprende los gastos derivados de la estatización de la deuda por el BACEN y los préstamos-puente ^{37/} captados para la cobertura de sus compromisos en moneda extranjera; así, en la cuenta de financiamiento externo neto las amortizaciones del principal superan el ingreso de recursos. En segundo lugar, se revela la influencia de los costos de la deuda interna en los tres niveles de gobierno que sólo se reduce significativamente en 1986, como consecuencia del menor nivel de la tasa de interés durante el Plan Cruzado. En tercer lugar, destacan las presiones originadas en los gobiernos de los estados por el saneamiento financiero de los bancos estatales. Finalmente, en el caso del gobierno federal corresponde mencionar la necesidad de recursos asociados con los subsidios del crédito rural y el impacto monetario expansivo de la ejecución del Tesoro en 1986.

La mayor parte de esta necesidad de financiamiento del sector público no-financiero es cubierta por la autoridad monetaria; el resto es atendida por el sistema bancario y por las instituciones de crédito. Asimismo, la autoridad monetaria en el Brasil también realiza operaciones con el sector privado y con el sector público financiero, otorgando líneas especiales de crédito como las destinadas a la actividad agropecuaria y a las pequeñas y micro-empresas. Es preciso observar que en este caso se trata de anticipos de crédito y no de gastos fiscales.

^{36/} Sobre la cuenta, Teixeira (1987, pp.9) afirma que "detallando su composición, verificamos que ésta incluye los gastos realizados por el BACEN como gastos sobre depósitos registrados en moneda extranjera, sobre depósitos de proyectos y otros gastos externos, además de ingresos referentes a préstamos-puente (aviso HF-30) y de colocaciones en el exterior.

^{37/} También denominadas de aviso-MF-30 "son operaciones de crédito realizadas por el Banco do Brasil, con línea de crédito específica del Banco Central que se destinan a proveer a los deudores de operaciones externas avaladas por el Tesoro Nacional, recursos para el pago del servicio de sus obligaciones. El organismo contralor es la Secretaría del Tesoro Nacional, la cual cabe autorizar, caso a caso, cada préstamo (...) en 1988, esas operaciones estarán consignadas en el presupuesto de las operaciones oficiales de crédito", véase Teixeira (1987, p.11).

CUADRO 4.3

NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO
 CONCEPTO OPERACIONAL - 1981/1986

(Porcentaje sobre el PIB)

ITEMS	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL	6.2	7.3	4.4	2.7	4.3	3.7
Gobierno Central	1.8	3.0	1.1	1.7	1.9	1.9
Gobiernos Estaduales y Municipales	1.4	1.5	0.3	-0.4	0.7	1.0
Empresas Estatales	2.7	3.6	2.9	1.1	2.3	1.3
Entidades descentralizadas	0.0	0.3	0.0	-0.1	-0.1	0.0
Seguridad Social	0.2	-0.2	-0.1	0.1	-0.1	-0.2
Fondos y Programas	-0.1	-0.9	0.2	0.3	-0.4	-0.3

FUENTE: Banco Central y SEPLAN, Plano de Ação Governamental-1987 (p.31).

CUADRO 4.4
COMPOSICION DE LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL
SECTOR PUBLICO-CONCEPTO OPERACIONAL - 1985/1986

DESGLOSE	1985		1986	
	Cz\$ millones	% PIB	Cz\$ millones	% PIB
TOTAL	60 084	4.3	137 452	3.7 |*
GOBIERNO CENTRAL	25 749	1.8	70 842	1.9 |
Costo de Deuda Interna	23 620	1.7	28 674	0.8 |
Recursos Fiscales	-20 711	-1.5	15 402	0.4 |
Gastos Deuda Externa	12 914	0.9	26 995	0.7 |
Otros	9 926	0.7	-229	0.0 |
GOBIERNOS ESTADUALES Y MUNICIPALES	12 545	0.9	38 713	1.0 |
Deuda Interna	5 380	0.4	6 957	0.2 |
Financiamiento Externo Neto	5 979	0.4	-2 894	-0.1 |
Saneamiento Bancos Estadales	...	...	16 018	0.4 |
Otros	1 186	0.1	18 632	0.5 |
EMPRESAS ESTATALES	30 949	2.2	49 607	1.3 |
Préstamos Puente (MF-30)	25 469	1.8	85 895	2.3 |
Financiamiento Externo Neto	-5 430	-0.4	-54 998	-1.5 |
Letras de cambio Moneda Extranjera	7 603	0.5	17 951	0.5 |
Financ. Excepto Banco Central	-1 680	-0.1	9 578	0.2 |
Otros	4 987	0.4	-8 819	-0.2 |
AGENCIAS DESCENTRALIZADAS	-2 136	-0.1	612	0.0 |
SEGURIDAD SOCIAL	-2 222	-0.1	-9 548	-0.2 |
Colocaciones Netas Títulos Federales	-3 202	-0.2	-8 690	-0.2 |
Otros	980	0.1	-858	0.0 |
FONDOS Y PROGRAMAS	-4 801	-0.3	-12 774	-0.3 |
Financiamiento Interno Banco Central	-1 921	-0.1	-12 753	-0.3 |
Financiamiento Externo Banco Central	546	0.0	5 248	0.1 |
Otros	-3 426	-0.2	-5 269	-0.1 |

FUENTE: Banco Central, "Brasil-Programa económico-vol. 15", junio 1987 (pp.32-33).

La apreciación de estas operaciones atípicas de la autoridad monetaria que se dimensionan en relación al PIB en el Cuadro 4.5, da una idea del monto de recursos asignados en 1985-1986, a través del Banco de Brasil al crédito rural y a otras operaciones, así como de la magnitud de los fondos y programas del BACEN. Los requisitos de financiamiento fueron parcialmente cubiertos en 1986 por nuevas fuentes como, por ejemplo, los depósitos resultantes de los préstamos compulsorios del FND y, principalmente, los obtenidos por las instituciones del sistema de ahorro (SBPE) de manera obligatoria o voluntaria.^{38/}

En cuanto a las operaciones externas, cabe destacar que su resultado fue en gran parte influenciado por el saldo final del balance de pagos. La sensible caída del nivel de reservas cambiarias del país en 1986 tuvo, como contrapartida, un impacto monetario favorable que atenuó las presiones de financiamiento ejercidas sobre la autoridad monetaria desde otras esferas de la economía. Este efecto, al cual se suma secundariamente el impacto de las cuentas vinculadas al FND y SBPE, explica el cambio de signo en los requerimientos financieros del sector privado y del sector público financiero que, entre 1985 y 1986, pasan de +1.5% a -1.5% del PIB (Cuadro 4.5).

El resultado consolidado de la necesidad de financiamiento a cubrir por el Banco Central, se obtiene por la agregación de las demandas provenientes del sector público no financiero y, por otro lado, del sector privado y del sector público financiero; su contrapartida son la variación de la base monetaria y la colocación neta de bonos.

Así conforme al Cuadro 4.5, la necesidad de financiamiento disminuye de 6.2% a 1.9% del PIB entre 1985 y 1986; esto se expresa en un retiro neto de bonos del mercado, compensando en parte la remonetización de la economía provocada por el Plan Cruzado.

^{38/} El producto de la recaudación de los préstamos compulsorios que inciden sobre la comercialización de vehículos y sobre la venta de alcohol y gasolina es depositado en el Banco Central. Cuando esta autoridad monetaria suscribe las obligaciones del FND (OFND), títulos emitidos por la administración del Fondo, los recursos son transferidos para el financiamiento de las actividades productivas. Los depósitos, obligatorios y voluntarios, de las instituciones financieras que operan en el sistema de ahorro y préstamo, resultan de la incorporación del BNH a la CEF y de la atribución al BACEN de las funciones del órgano central del SBPE. El movimiento de estas cuentas tiene impacto monetario contraccionista por excelencia, y es utilizada para financiar colocaciones de la autoridad monetaria.

CUADRO 4.5

**NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL BANCO CENTRAL
EJECUCION DEL PROGRAMA MONETARIO**

(en Cz\$ millones corrientes)

ITEM	1985		1986	
	Flujo anual	% PIB	Flujo anual	% PIB
I. Sector Público No Financiero (concepto operacional)	65 363	4.7	124 968	3.4
II. Sector Privado y Sector Público Financiero (II.1+II.2)	21 591	1.5	-55 397	-1.5
II.1 Operaciones externas	-12 818	-0.9	-82 490	-2.2
Letras de cambio en moneda extranjera	5 918	0.4	25 466	0.7
Otras operaciones	-18 736	-1.3	-107 956	-2.9
II.2 Operaciones internas	34 409	2.4	27 093	0.7
Fondos al Banco del Brasil	22 731	1.6	21 724	0.6
Financ. Fondos y Programas	11 997	0.8	18 504	0.5
Compulsorio ref. FND	...	...	-13 754	-0.4
Depósitos vinculados SBPE	...	...	-6 579	-0.2
Otras operaciones	-319	0.0	7 198	0.2
III. Financiamiento total (I + II) = (A + B)	86 954	6.2	69 571	1.9
IMPACTO MONETARIO				
A. Base monetaria	32 743	2.3	133 427	3.6
B. Colocación neta de títulos	54 211	3.9	-63 856	-1.7

FUENTE: BACEN "Brasil - Programa económico, vol.15", junio/1987, pp.34-35.

NOTA : Operaciones externas = Letras de cambio en moneda extranjera + otras
operaciones = cuenta cambiaria + Operaciones Vinculadas S. Ext.

El análisis de los factores que presionan la programación monetaria en el período reciente revela la existencia de otras causas, además de la restricción monetaria del sector público. Lundberg (1986, p.306) resume así los factores que influyen en la expansión o contracción de la base monetaria y de la deuda pública interna: "es contractivo (expansionista) un aumento (reducción) neto de la deuda externa gubernamental, sea por reducción (expansión) de las reservas internacionales, sea por disminución (aumento) de la deuda externa absorbida por el sector privado, sea por aumento (reducción) de la contratación de nuevos créditos externos". Asimismo, tienen un impacto monetario expansionista, "los gastos financieros externos e internos de la deuda neta del gobierno, así como el crédito concedido por la autoridad monetaria al sector privado y los eventuales subsidios implícitos en la correspondiente tasa de interés, en cuanto esa expansión reduce el superávit global no financiero del sector público y otros recursos de la autoridad monetaria".

A partir de este razonamiento se observa que la captación de recursos externos, así como la estatización de la deuda del sector privado contribuyeron a atenuar el desequilibrio financiero del sector público hasta 1983. A las restricciones externas vigentes desde 1984, se agrega la restricción de las fuentes internas de financiamiento de la economía distintas del Banco Central; en buena medida porque los intermediarios financieros prefirieron destinar sus recursos a la formación de reservas con bonos públicos sin riesgo, en perjuicio de colocaciones en el sector productivo.

Así, la necesidad de recuperar el crecimiento implicó que la mayor demanda de crédito por parte de los sectores prioritarios por razones económicas y/o políticas (como, por ejemplo, los sectores exportador y agrícola), debió ser enfrentada por el BACEN o por el Tesoro debido a la reticencia del resto del sector financiero doméstico.

En el mismo sentido, la contención de precios y tarifas de los bienes y servicios de las empresas estatales explica que su excedente operacional fuera insuficiente para cubrir el servicio de la deuda y financiar adecuadamente sus inversiones. En consecuencia las empresas estatales, y en menor medida, estados y municipios, utilizaron formas de financiamiento de carácter temporario o de emergencia como préstamos-puente, por ejemplo para cubrir necesidades permanentes de recursos, ejerciendo así una presión continua sobre las cuentas monetarias. En contrapartida, se comienzan a utilizar recursos del sistema financiero tradicional (como los del FND y del sistema de ahorro) para compensar la expansión del financiamiento otorgado por la autoridad monetaria. También, en ocasiones, disminuye la presión como consecuencia paradójica de un resultado desfavorable de la política económica como ha sido el caso de caídas en el nivel de las reservas internacionales.

Por lo tanto, la necesidad de financiamiento del BACEN (en el balance final cubierta por la variación de la base monetaria y por el endeudamiento público) revela el conjunto de desequilibrios que afecta al sector público. Así, se puede concluir que la restricción económico-financiera no resulta sólo del déficit en las cuentas del gobierno o de las necesidades de financiamiento del sector estatal, sino que también es influenciada por la demanda de financiamiento del sector privado. El desequilibrio que se manifiesta en las cuentas del Banco Central revela, en última instancia, una falta de disponibilidad de fuentes netas de financiamiento en la economía brasileña, tanto para el sector público como para el sector privado.

V. LIMITACIONES PARA READECUAR LOS DESEQUILIBRIOS DEL SECTOR PUBLICO

La situación descrita de disfuncionalidad institucional y de restricciones financieras del sector público, derivadas directa e indirectamente de la crisis del endeudamiento externo, destruye la esperanza de encontrar soluciones triviales para readecuar la estructura y el funcionamiento del sector público en ambas dimensiones.

En el plano fiscal, se destacó la progresiva erosión del ingreso tributario y la consecuente pérdida de expresión del presupuesto fiscal en los tres niveles de gobierno. Las entidades gubernamentales han buscado compensar, con operaciones de crédito, las insuficiencias del ingreso tributario para el financiamiento de gastos típicamente fiscales. La misma inadecuación entre fuentes y usos de recursos se revela en el sistema financiero público. Por un lado, los fondos patrimoniales que ampliaron la carga tributaria requieren remuneración y, por lo tanto, se desvían hacia colocaciones rentables en el sector privado, en oposición con la finalidad declarada en su creación; por otro, continúan sin cobertura las necesidades de gasto fiscal derivadas de los programas sociales.

La perspectiva de recuperación del ingreso tributario no es optimista. En el Presupuesto General de la Unión para 1988, la reducción o renuncia tributaria equivale a 1% del PIB, 11% del total recaudado por el impuesto a la renta, o 7% del IPI. El sistema de incentivos ha beneficiado justamente los sectores más dinámicos y con mayor potencial tributario, como el exportador (85% de la pérdida de recaudación del IPI es atribuida a créditos para la exportación de manufacturas). De esta forma, no ha sido explorado en plenitud el potencial de recaudación de las bases de tributación previstas hace más de dos décadas.

El carácter regresivo del actual sistema tributario tampoco facilita la necesaria recomposición del ingreso fiscal. La

regresividad significa que la tributación se ha orientado por las líneas de menor resistencia, incidiendo básicamente sobre la producción y circulación de mercancías y, en el caso de la tributación a la renta, sobre el ingreso del trabajo. El aprovechamiento de los vacíos tributarios permitiría corregir dicha regresividad, pero implicaría revisar y disminuir los incentivos fiscales en la tributación de los ingresos de la agricultura y del patrimonio. Medidas tales como la eliminación de los bonos al portador serían pre-condiciones para alcanzar una mayor amplitud e integración del impuesto a la renta. Cualquiera de estas bases potenciales involucra agentes económicos y actores del proceso político con fuerte capacidad de presión y resistencia a los cambios que, sistemáticamente, han rechazado las propuestas en el pasado.

La reformulación del actual sistema tributario por la Asamblea Nacional Constituyente no apunta en la dirección de elevar la carga tributaria. Al contrario, el proyecto se orienta a la redistribución de los recursos y poderes del gobierno central hacia las administraciones estatales y municipales, con posibilidad de reducir hasta en 25% el ingreso tributario de la Unión, según sea la hipótesis adoptada.

La disminución de los recursos en el área federal no va acompañada por una mayor descentralización de los gastos; incluso, las mayores responsabilidades atribuidas a los gobiernos municipales no guarda correspondencia con su capacidad para absorber los correspondientes gastos.

Es posible, a corto plazo, prever una retracción del financiamiento para gasto social en el ámbito federal sin que, necesariamente, los gobiernos de estados y municipios beneficiados por la reforma absorban dichos gastos. Contribuye, en este sentido, la presión del servicio de la deuda incorporado en el presupuesto fiscal del gobierno federal a partir de 1988. Dada la mencionada pérdida de recursos por la Unión, es posible que el Tesoro Nacional haga uso de su derecho de retener cuotas de transferencia de impuestos federales para aquellos estados y municipios que tengan deudas atrasadas con las agencias federales. En el supuesto caso de que las mayores transferencias fiscales se utilicen para el saneamiento financiero de estados y municipios, disminuirá también la disponibilidad neta de recursos de los gobiernos locales para la cobertura de gastos no financieros.

En la esfera de las contribuciones previsionales no hay expectativas de generación de un excedente presupuestario. Es cierto que el actual Proyecto de Constitución diversifica la base de incidencia, previendo la tributación sobre ganancias y facturación, pero esta propuesta enfrentará los mismos focos de resistencia anteriormente señalados. En contrapartida, en el Proyecto se incluyen sugerencias para universalizar los

beneficios previsionales que, conforme a la extensión de las medidas, puede comprometer seriamente el actual equilibrio del sistema.

El crecimiento acelerado de los gastos financieros durante los últimos años es causa de extrema preocupación debido a que reduce el margen de maniobra del presupuesto fiscal por la disminución de sus recursos netos. El Cuadro 5.1 muestra la contención de los gastos sociales, la caída de los ingresos tributarios en el nivel federal y el fuerte aumento de los gastos por pago de intereses de la deuda interna, en los años 1984-1985. Para mantener el monto de la transferencia actual para el servicio de la deuda pública interna -en el supuesto de que se preserve el ingreso tributario neto observado en el período 1970-1973- sería necesario generar recursos adicionales del orden del 5.5% del PIB. Tal incremento en la tributación es equivalente a instituir un nuevo ICM, o a elevar en alrededor del 50% el ingreso tributario presupuestario. Este simple ejercicio ilustra la magnitud del esfuerzo tributario necesario, así como del shock fiscal que implicaría un saneamiento financiero basado en la ampliación de los recursos tributarios; ello es indicativo de cuán inviable es una reforma fiscal con este objetivo.

La situación en el ámbito empresarial también es compleja. Una de las causas de la crisis financiera de las empresas estatales es el componente tarifario, sistemáticamente desfasado. En el período 1980-85 las pérdidas reales de los índices sectoriales de precios son las siguientes: Petrobrás, 9.9%; Compañía de Vale do Río Doce, 12.1%; Siderbrás, 15.4%; Electrobrás, 22.9%; y Telebrás, 27.5%. La recomposición de las tarifas y de los ingresos operacionales se dificulta por el fuerte impacto inflacionario que provocarían dichos reajustes. Las empresas del Estado, como agentes del endeudamiento externo, no pudieron protegerse del riesgo cambiario ni reducir la relación entre capital de terceros y propio; tampoco pudieron colocar recursos fuera de la órbita productiva para así reestablecer sus posiciones patrimoniales a través de la generación de superávits no operacionales. En este caso, ni siquiera es posible recurrir a la privatización para el ajuste patrimonial, puesto que el saneamiento financiero es condición previa a dicho proceso.

El margen de maniobra en la esfera monetario-financiera es aún más reducido. La inexistencia de tomadores primarios de recursos en la economía, así como la concentración de bonos en manos del sector bancario que los aplica en la formación de reservas, dificulta tanto la colocación neta de bonos como la devaluación de este activo sin grandes repercusiones en los sistemas bancario y financiero y en las empresas privadas.

La insuficiencia de las fuentes de crédito, por otro lado, mantiene la presión sobre la autoridad monetaria y el Tesoro. En caso que persistan las restricciones para crear nuevas fuentes de financiamiento fuera del circuito especulativo de corto plazo, no se vislumbran soluciones para el desequilibrio financiero del sector público. En estas circunstancias, recae sobre la autoridad monetaria la doble función de actuar en el control de la política monetaria y, con los mismos instrumentos, mantener un importante espacio de financiamiento para la economía en su conjunto.

Pasando al ámbito institucional, cabe reconocer que la reestructuración del sector público actualmente en curso responde, en el plano formal, a varias de las disfuncionalidades señaladas. En el área fiscal tanto la consolidación de las cuentas de las entidades típicas de gobierno que se reseña en el anexo, como la incorporación al presupuesto fiscal de las responsabilidades del Tesoro y de las cuentas fiscales antes operadas en la esfera monetaria, contribuirán a una ganancia de identidad institucional. La conclusión del proceso de unificación presupuestaria así como la integración al presupuesto de las operaciones oficiales de crédito, eliminarán la posibilidad de que se realicen gastos sin programación y autorización previa del Congreso Nacional.

Aliviado de la gestión de la deuda en bonos y de la administración de los fondos y programas que a partir de 1988 pasan a la competencia del Ministerio de Hacienda, el Banco Central se podrá ocupar exclusivamente de la política monetaria y cambiaria. Todas las actividades de administración y programación financiera y contable del gobierno federal estarán centralizadas en la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), del Ministerio de Hacienda.

Aunque la propuesta de reestructuración institucional del sector público es necesaria y loable, ella no responde con plenitud a las dificultades sustantivas enfrentadas por la administración pública. La ausencia de alternativas de financiamiento dirigió al Banco Central todas las presiones por recursos; en la medida que tales presiones persistan, es dudoso que puedan ser conjugadas en el espacio del nuevo presupuesto fiscal.

Sin el saneamiento financiero de las empresas estatales resurgirán también las necesidades derivadas del crecimiento de los gastos financieros, hasta ahora cubiertas por el Banco Central a través de préstamos-puente. De la misma forma, es preocupante el monto de la deuda en bonos y el costo de su servicio incluido ahora en el nuevo presupuesto fiscal.

Aparentemente se devolvió a los presupuestos fiscales, principalmente en el plano federal, la importancia que habían

perdido por la descentralización administrativa y por la gestión de la deuda y de algunas cuentas fiscales en el presupuesto monetario. Resta saber si la ampliación de los ingresos fiscales será suficiente para cubrir las nuevas responsabilidades de gasto (en su mayoría no fiscales) o si, por el contrario, existe el riesgo de ampliar las presiones para la reducción general e indiscriminada de gastos.

En conclusión, sin el previo saneamiento financiero del sector público y en ausencia de fuentes externas de financiamiento no se confirmará, en el plano real, la facultad recién adquirida en el plano institucional para una gestión más eficiente del sector público brasileño y para la recuperación de su propia identidad institucional.

ANEXO I

LA ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO BRASILEÑO

La complejidad de la organización del aparato institucional y la diversificación de las actividades desarrolladas por el Estado en la economía del Brasil requieren para su mejor comprensión, detallar la naturaleza de los distintos agentes públicos y sus respectivas ecuaciones de financiamiento. Así, se distinguen las siguientes esferas: fiscal (que abarca la administración central y descentralizada), seguridad social, actividad empresarial y área monetario-financiera.

Por la naturaleza federal del Estado la administración pública comprende tres niveles de gobierno: el central o federal, el de los estados y el de los municipios.^{39/} En cada nivel, las cuentas controladas por el respectivo tesoro integran el presupuesto fiscal propiamente dicho. La programación anual de los gastos propios de la administración directa y de las transferencias (a entidades públicas descentralizadas, a otros niveles de gobierno y al sector privado) es sometida a la evaluación y aprobación del correspondiente poder legislativo.

Las principales fuentes de ingreso de estos presupuestos corresponden al sistema tributario. Para efectos económicos, los tributos asumen tanto la forma de impuestos como de tasas y de contribuciones (de mejora o para financiar la intervención estatal en el dominio económico y social). En los recursos propios de cada nivel de gobierno, predominan las siguientes fuentes: en el ámbito federal, el impuesto sobre la renta (IR), el impuesto a la producción de bienes industrializados (IPI) y el impuesto a las operaciones financieras (IOF), así como contribuciones basadas en la facturación (Finsocial); en el nivel estadual, el impuesto sobre la circulación de mercancías (ICM); y en el municipal, los impuestos sobre la propiedad urbana (IPTU) y sobre la prestación de servicios (ISS).^{40/}

En la estructura de financiamiento de los gobiernos estaduales y municipales destacan también los recursos originados en relaciones financieras intergubernamentales. Ellas comprenden la coparticipación regular de impuestos recaudados por otros

^{39/} En 1986, los gobiernos federales eran 24, incluyendo el Distrito Federal, y existían 4 176 municipios instalados.

^{40/} Para apreciar la magnitud relativa de los impuestos véanse sus coeficientes en relación al PIB en el Cuadro 2.2. Las características de cada uno de los impuestos son descritas en la "Sinopse das Receitas Públicas", publicada por la SEPLAN.

niveles de gobierno y, por otro, la transferencia negociada de recursos y la vinculada con determinados programas cuya responsabilidad de ejecución no siempre es delegada. La dependencia de las transferencias intergubernamentales es mayor después de la reforma tributaria de 1965-1967 y es relativamente más importante para las unidades menos desarrolladas y de menor tamaño.^{41/}

Los gobiernos complementan sus recursos fiscales con operaciones de crédito. En particular, la reforma monetario-financiera de mediados de la década de 1960 entregó al Tesoro el poder efectivo para la emisión de bonos de la deuda pública, con corrección monetaria, para el financiamiento de eventuales déficits presupuestarios.^{42/}

Vale señalar que, hasta 1987, las operaciones de la deuda interna no se incluían en el presupuesto fiscal del Gobierno Federal, debido a que su gestión estaba a cargo de la autoridad monetaria. El endeudamiento de los otros niveles de gobierno está sometido a mecanismos regulatorios específicos y pocas

^{41/} En lo referente a la coparticipación de ingresos tributarios, las transferencias más relevantes son las del gobierno federal para los demás niveles por cuenta de fondos de recaudación del IR y del IPI; y las del gobierno estadual para sus municipios, a través de una partida de la cuenta del ICM. Otras transferencias no regulares o negociadas predominan en el financiamiento de programas sociales - como alimentación escolar, educación y asistencia médico social. Para un análisis más detallado de la evolución, estructura y características del sistema de relaciones intergubernamentales en Brasil véase Rezende (1982), Afonso (1985) y Afonso Lobo (1987).

^{42/} En el caso brasileño, la forma de relación entre el Banco Central y el Tesoro hizo menos nítido el límite entre la política de endeudamiento público y la política monetaria. El éxito del nuevo bono (ORTN) lanzado en 1964, con cláusula de corrección monetaria, es el primer paso para la viabilización de la creación de las letras del Tesoro Nacional (LTN), con fines de política monetaria en 1970. La administración de la deuda pública, asignada al BACEN desde 1967, se reforzó por la ley complementaria número 12, que lo independizó del Tesoro para la emisión de bonos asociados con el reciclaje de la deuda; se estima que ya en 1969 esto explicaba más del 90% de las nuevas colocaciones de bonos. Las responsabilidades del Tesoro Nacional son, además de la emisión, rescate y servicio de la deuda, "... el aval de la deuda externa del sector público, el conjunto de operaciones relativas a subsidios (trigo, petróleo, stocks mínimos, precios reguladores), así como operaciones con fondos y programas del Banco Central", véase Dain (1983, p.8).

unidades pueden colocar bonos de deuda,^{43/} recurriendo más a préstamos de bancos oficiales federales y de bancos extranjeros.

Los ingresos y gastos de naturaleza fiscal no corresponden sólo al presupuesto de la administración central en sus tres niveles de gobierno. La descentralización administrativa y la diversificación financiera estimuladas por las reformas institucionales de los años 60 impulsaron varios cambios en las atribuciones de la administración indirecta.^{44/} Algunas entidades descentralizadas son una mera extensión de la administración central; constituidas fuera del presupuesto fiscal en razón de la mayor flexibilidad de la administración indirecta, pero financiadas por transferencias del Tesoro. Estas entidades organizadas jurídicamente bajo la forma de autarquía, fundación o fondo autónomo son instrumentos privilegiados para la intervención en el área social (como, por ejemplo, universidades y hospitales), en la infraestructura básica (como transporte ferroviario y obras contra la sequía), en el ejercicio de actividades de regulación y fiscalización (como control de precios y vigilancia sanitaria), y en la promoción y desarrollo regional o sectorial (como los organismos de fomento regional o sectorial).

También en la administración indirecta, aunque con estatuto de empresa, se producen bienes y servicios que generan ingresos operacionales y constituyen una fuente de recursos propios. Sin embargo, se mantiene una expresiva dependencia del Tesoro ya sea como principal cliente (es el caso de los servicios de procesamiento de datos y de las compañías municipales de urbanización), o para compensar perjuicios ocasionados por

^{43/} Para un enfoque de los dos temas véase, respectivamente, Gómes, Dib y Ferraciolli (1985) y Rezende y Afonso (1987).

^{44/} Según Rezende y Dain (1985, pp.308,318): "El cambio a una administración indirecta obedecía a intereses distintos y no guardaba relación con la naturaleza de las atribuciones desempeñadas. Los administradores buscaban mayor autonomía; los ministerios pasaban a disponer de mejores condiciones para la contratación de funcionarios; el poder ejecutivo se evadía del control; los intereses privados multiplicaban los canales de acceso a recursos administrados por el Estado. La relación entre el estado jurídico y la función desempeñada se tornó cada vez más difusa... Al no tener en cuenta la naturaleza de la actividad ejercida, la concesión de autonomía administrativa no guardó relación con las posibilidades de financiamiento". Sobre el modelo de reforma administrativa de 1967 concluyen que "cómo no hay una referencia explícita a la naturaleza de la atribución se busca un estatuto jurídico que garantice mayor autonomía, lo que contribuye a una pérdida de identidad institucional".

precios subsidiados por consideraciones económicas o sociales (un caso típico es el transporte urbano ferroviario).^{45/}

El sistema de cuentas de las entidades descentralizadas son consolidadas también a nivel de los estados y municipios, sólo en la elaboración de las cuentas nacionales.^{46/}

La creación de una Secretaría de Control de la Administración Indirecta (SEST) en el ámbito nacional, permitió agregar los presupuestos de las entidades federales descentralizadas a partir del inicio de los años 80. Posteriormente, desde el ejercicio de 1986, la SEST pasó a controlar sólo a las empresas públicas y a las de economía mixta; el resto de las entidades federales fueron agregadas, como anexo, al presupuesto fiscal de la Unión y sometidas a evaluación del Congreso Nacional.^{47/}

En la administración descentralizada hay también un conjunto de entidades que desarrollan actividades específicas en el ámbito de la previsión social. A partir del concepto de seguro social, estas actividades integran un sistema de protección que incluye la concesión de beneficios en dinero, así como la provisión de servicios de asistencia médica y social. A nivel federal, el Sistema Nacional de Previsión Social (SINPAS),

^{45/} Para ilustrar la distinta naturaleza de la administración descentralizada se desagrega la estructura de financiamiento de las entidades típicas de gobierno controladas por la SEST, en 1981 y 1985, en el Cuadro 4.7.

^{46/} La "cuenta de la administración pública" resulta de la agregación de los presupuestos de las administraciones central y descentralizada. La recopilación detallada para el período reciente cubriendo los tres niveles de gobierno es emprendido por la Fundación IBGE y publicado bajo el título de "Estadísticas económicas do setor público". A partir de esta información, la estructura consolidada de ingresos y gastos de las entidades descentralizadas estatales y municipales se analiza en Afonso (1986).

^{47/} El reordenamiento presupuestario comprende 81 autarquías y 43 fundaciones. De las entidades típicas de gobierno que permanecen en la esfera de la SEST se destacan: EBTU (transporte urbano), EMBRAPA (investigación agropecuaria), CEP (financiamiento agrícola), FINEP (financiamiento para la investigación) y CODEVASF (desarrollo regional), entre otras.

integrado por el INPS, INAMPS, IAPAS, FUNABEM, LAB Y DATAPREV ^{48/}, está financiado por un Fondo (FPAS) constituido por transferencias del presupuesto fiscal de la Unión y, preponderantemente, por las contribuciones de empleadores y empleados; cabe destacar que estas últimas superan la recaudación de los principales impuestos, con excepción del ICM.

En su origen el sistema previsional, al vincular beneficios y contribuciones en un esquema de seguro privado, avanzó en la línea de universalización hacia un sistema de protección social que requería estrechar sus relaciones con el presupuesto fiscal. La magnitud de las contribuciones sociales, ^{49/} previsionales y otras, define un agregado de ingreso cercano al monto de la recaudación bruta de la Unión en concepto de impuestos y tasas (véase el Cuadro 2.3).

Además de los aportes para la previsión social, existen otras contribuciones destinadas a financiar gastos sociales que integran el presupuesto fiscal de la Unión (como, por ejemplo, el salario-educación del FINSOCIAL). Un tercer componente, las cuotas extraídas de rentas de lotería, continúa excluido de las citadas partidas presupuestarias que financian gastos sociales tanto a fondo perdido como a crédito y que son administradas por la CEF. Un caso similar es el de las contribuciones de los empleadores sobre salarios e ingresos que constituyen fondos patrimoniales individuales de los trabajadores, el FGTS y el PIS-PASEP, pero cuya recaudación neta es destinada por los bancos

^{48/} El Sistema Nacional de Previsión Social (SINPAS) ejerce la política definida en el ámbito del Ministerio correspondiente a través de los siguientes órganos: mantención y concesión de beneficios, INPS; asistencia médica, INAMPS; asistencia social para la población carente, LBA y menores, FUNABEM; gestión financiera, IAPAS; y procesamiento de datos, DATAPREV. Se observa que estados y municipios mantienen, optativamente, sistemas propios de previsión para sus funcionarios (éstos no integran las cuentas del SINPAS).

^{49/} Véase el promedio de los coeficientes ingresos/PIB de los principales impuestos en el período 1970-1985 (Cuadro 2.2). Rezende y Azeredo (1987) realizaron estudios sobre problemas y perspectivas de las contribuciones sociales. Aún sobre los ingresos, vale resaltar que el presupuesto del Fondo de Previsión figura en el anexo del Presupuesto General de la Unión a partir de 1988, a ejemplo de otros fondos federales de gestión autónoma.

oficiales al financiamiento de vivienda y urbanismo (CEF) y de proyectos de empresas productivas nacionales (BNDES).^{50/}

La intervención estatal en la producción económica directa, por su variedad y profundidad, constituye una de las características más relevantes del sector público brasileño en comparación con otros casos nacionales. El sector productivo estatal no financiero incluye los mayores grupos empresarios del país, actúa en las más variadas actividades y se ubica en los tres niveles de gobierno.^{51/}

En el nivel federal cabe destacar, por un lado, las unidades típicamente industriales como los grupos Petrobrás (petróleo), Siderbrás (siderurgia) y Vale do Rio Doce (minería); por otro lado, las empresas de prestación de servicios, principalmente de utilidad pública, como los grupos Electrobrás (energía eléctrica), Telebrás (telecomunicaciones), Portobrás (administración portuaria) y RFFSA (transporte ferroviario). Finalmente, al nivel estadual, las empresas más relevantes actúan en las áreas de energía eléctrica, agua y saneamiento básico y transporte colectivo.^{52/}

La estructura de financiamiento de las empresas del Estado se basa, como en cualquier empresa, en el ingreso por venta de bienes y servicios, en la captación de capital de terceros (de origen interno y externo) y en aportes de capital propio; la capacidad de autofinanciamiento y la estructura de fuentes de recursos no dependen exclusivamente de ellas. La autonomía decisoria de las empresas está afectada por su calidad de instrumento de la política económica de largo plazo (política industrial) y, principalmente, de corto plazo (políticas anti-

^{50/} Es importante no confundir los recursos destinados a la formación de fondos patrimoniales con el financiamiento típico del Seguro Social. Aunque en la retórica el FGTS forma parte de la protección social del trabajador, las compensaciones no se otorgan incondicionalmente en caso de despido, no cubre el desempleo voluntario y aún pueden requerirse para otros fines (adquisición de vivienda). Para un análisis sobre el carácter y aplicaciones de los fondos, véase Rezende y Azeredo (1986).

^{51/} En 1983, desarrollaban actividades empresariales 227 unidades vinculadas al gobierno federal y 479 al estadual; a nivel municipal, 87 unidades en capitales y regiones metropolitanas y, por lo menos, 63 en las demás localidades, véase Afonso (1986, p. 19).

^{52/} Para una descripción del universo de las empresas, véase "Relatórios da SEST" para el caso de las federales; y "Estatísticas Econômicas do Setor Público" de la FIBGE (tomo específico de actividad empresarial), para los demás casos.

inflacionarias, de contención de demanda y de endeudamiento público).

La creación de la SEST, con atribuciones para elaborar un presupuesto del conjunto de la administración indirecta federal publicado desde 1980, significó un gran avance para el seguimiento del sector. Vale la pena resaltar que, a lo largo de los años, se ha cambiado el universo de empresas así como los criterios de agregación - con una progresiva separación de las entidades típicas de gobierno y del sector productivo estatal.^{53/} Cabe destacar que las estadísticas tradicionales de la SEST son de naturaleza financiera cash flow, lo cual dificulta la comparación con los demás presupuestos públicos.^{54/}

Para la agregación completa del sector (incluyendo empresas estatales y municipales) sobre la base de datos contables, sólo es posible recurrir al sistema de cuentas nacionales. Sin embargo, su formato de publicación actual no detalla oficialmente el sector de las empresas del gobierno.^{55/}

Otra esfera del sector público corresponde al área de las instituciones financieras. En el nivel federal, se encuentran las instituciones más importantes para el sistema financiero nacional: Banco del Brasil, el mayor banco comercial del país, de actuación crucial para el financiamiento de los sectores primario y exportador; CEF, la mayor entidad financiera para proyectos de inversión en el área social, particularmente vivienda popular, saneamiento y desarrollo urbano; y Sistema BNDES, que desempeña un importante papel en la concesión de crédito de largo plazo en la economía. En el nivel estadual, todas las unidades de la federación disponen por lo menos de un banco comercial, a partir del cual se monta un conglomerado que reúne a las más diversas instituciones financieras. Inicialmente, la estructura de financiamiento de los bancos oficiales siguió un patrón similar al de cualquier entidad de intermediación financiera. Sin embargo, las grandes entidades federales reúnen la mayor parte de sus recursos a partir de ahorro compulsorio (en los casos de la CEF y BNDES, originados en

^{53/} Metodologías y formas de control presupuestarios son discutidas por Werneck (1986b) y Rezende y Dain (1985).

^{54/} La SEST divulgó recientemente estadísticas de naturaleza contable, por principales grupos. Véase "Perfil de las empresas estatales".

^{55/} La cuenta de las empresas estatales productivas es recopilada por la FIBGE (ver nota anterior), así como por la CEF/FGV, véase por ejemplo, Lago (1984). Para una descripción y análisis del desempeño reciente del segmento a nivel estadual y municipal, véase Afonzo (1986).

contribuciones sociales específicas) y por transferencias directas de la autoridad monetaria (casos de crédito rural y de una serie de fondos y programas de fomento).^{56/} En este contexto, se puede incluir el recién creado Fondo Nacional de Desarrollo (FND) que es de naturaleza autárquica y financia proyectos de inversión valiéndose, en gran parte, de recursos extraídos de la sociedad a través de préstamos compulsorios instituidos para su creación y financiamiento.^{57/}

Además de la información tradicionalmente recopilada por el BACEN, se elabora un presupuesto aparte para el conjunto de bancos oficiales en el ámbito de la SEST. Sin embargo, para una visión integrada -que incluya las instituciones estatales- hay que recurrir, como en el caso de las empresas productivas, a las estadísticas complementarias de las Cuentas Nacionales.

La última esfera de carácter gubernamental de esta revisión es la autoridad monetaria. El actual proceso de reordenamiento institucional del sector público federal apunta a que el BACEN desempeñe con exclusividad las funciones clásicas de la autoridad monetaria, en un doble sentido: por un lado, que el BACEN se constituya en el gestor único de las políticas monetaria y cambiaria y, por otro, que se margine de realizar políticas de fomento. Sólo entonces la obtención de recursos mediante una ampliación de la base monetaria o del endeudamiento público, será utilizada para atender ya sea variaciones de las reservas internacionales, ya sea necesidades de financiamiento de las cuentas fiscales (previstas en el ámbito del presupuesto general de la Unión). Nótese que en este caso, los requerimientos de

^{56/} Según Teixeira (1987), después de la reforma bancaria de 1964, "... el Bacen fue incorporando gradualmente a sus funciones la administración de una variada gama de fondos y programas especiales de crédito, direccionados principalmente para el estímulo, la producción y distribución de alimentos básicos, la ampliación de excedentes exportables, la modernización de las actividades productivas y la reducción de los desequilibrios sectoriales y regionales", además de responsabilizarse por la política monetaria. "Las fuentes de recursos más importantes, además de eventuales transferencias del Tesoro Nacional, son los anticipos del Banco Central, la captación de recursos externos y el beneficio de operaciones anteriores".

^{57/} El FND, creado en julio de 1986 y vinculado al Ministerio de Hacienda, es un fondo patrimonial cuyas cuotas son suscritas por la Unión (en contrapartida a la transferencia de la propiedad de acciones y de asignaciones presupuestarias), entidades de previsión privada y contribuyentes de préstamos compulsorios incidentes sobre el consumo de combustibles y la adquisición de vehículos, además de los gastos de viajes al exterior.

financiamiento se originarán tanto en déficits de las operaciones fiscales (inclusive con una "cuenta de deuda"), como en créditos concedidos por el gobierno al sector privado (establecidos en un presupuesto específico de crédito).

Las distorsiones actuales de la autoridad monetaria se pueden atribuir al hecho de que, además de ser un banco central propiamente dicho, el BACEN desempeña funciones propias de un banco de fomento. Como tal cubre gastos típicamente fiscales, administra autónomamente la deuda interna federal y asume responsabilidades por operaciones garantizadas por el Tesoro y por el servicio de la deuda externa. Asimismo, el Banco del Brasil también actuaba hasta 1986 como autoridad monetaria, uniendo a sus funciones de banco comercial especial y de agente financiero del Tesoro o del BACEN, el poder de emisión de moneda; esta situación se originaba en la ausencia de límites endógenos de su caja (mantenida en una cuenta abierta con el BACEN) y de crédito (ya que a pesar de ser depositario de las reservas compulsorias de los demás bancos no se le definía una relación encaje/depósitos).

Dado el carácter de las operaciones activas de la autoridad monetaria así como sus desequilibrios, el control cuantitativo era realizado por medio de un presupuesto monetario. Este procedimiento fue reemplazado en 1985 con la introducción de un sistema de programación monetaria. La fijación de límites cuantitativos para la expansión de las operaciones de las autoridades monetarias, tenía como objetivo armonizarlas con las metas globales de expansión monetaria y de estabilidad de la economía, aunque sin mucho éxito concreto.^{58/}

^{58/} Silva (1985, p.3) explica que: "el componente fiscal del presupuesto monetario se refiere, por el lado del activo, a las colocaciones de la autoridad monetaria por cuenta y orden del Tesoro Nacional, destacándose los subsidios directos al trigo, azúcar y alcohol, abastecimiento de productos agrícolas (carne, leche, arroz, maíz, soya, frejoles, etc.), los pagos de la deuda externa garantizada por el Tesoro Nacional y no pagada por los respectivos deudores, así como el subsidio implícito en el crédito vía fondos y programas. Respecto del pasivo, se encuentran las operaciones relacionadas con la ejecución presupuestaria del Tesoro Nacional, con la cuenta de la deuda y con los fondos y programas. Las primeras registran los déficits o superávits presupuestarios; las operaciones de la Cuenta de la Deuda muestran el resultado de la colocación o rescate neto de los bonos federales al público; las últimas se refieren a los recursos de los fondos y programas de fomento administrados por el Banco Central".

Desde un punto de vista institucional, el reordenamiento financiero del sector público federal se inicia a mediados de 1985, mediante un proceso cuyas etapas principales son:^{59/}

- a) la incorporación al presupuesto general, a partir del ejercicio de 1986, de algunas operaciones de carácter fiscal antes ejecutadas en el ámbito del presupuesto monetario (es el caso de las políticas de subsidio al trigo y de comercialización de productos agrícolas, entre otras);^{60/}
- b) el congelamiento y posterior liquidación de la "cuenta movimiento" del BACEN en el Banco del Brasil, limitando la actuación de este agente al ámbito comercial;
- c) la creación de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) vinculada al Ministerio de Hacienda, cuya principal función es centralizar la administración y programación financiero-contable del gobierno central;
- d) la transferencia al Ministerio de Hacienda, en 1988, de la gestión de la deuda pública interna y de los llamados fondos y programas del BACEN; y
- e) la conclusión de la unificación presupuestaria con la propuesta de presupuesto fiscal para 1988, incorporando a este presupuesto las operaciones oficiales de crédito; ello implica eliminar la posibilidad de que el

^{59/} Para una descripción más detallada de las medidas, se recomienda leer diversas ediciones de "Brasil - Programa Economico", elaborado por el BACEN, peticiones al Congreso en la apertura de los proyectos de ley presupuestaria y ponencia de Calabi (1987, pp.1-4).

^{60/} Estas operaciones aparecen en la ejecución del Tesoro reunidas en una cuenta denominada como "Profi's". Su apertura en 1986 es presentada por Paulo (1987, p. 167). Se destacan, por el lado de los ingresos, la colocación de bonos de la deuda (88% del ingreso incorporado de cz\$190 billones); por el lado de los gastos, el servicio de la deuda y los subsidios al trigo (respectivamente, 38% y 20% del gasto total incorporados de cz\$164.6 billones). En el balance de estas operaciones, queda un saldo positivo equivalente a 13% de los nuevos ingresos.

Tesoro realice gastos sin previa programación y autorización del Congreso Nacional.^{61/}

De esta forma, a partir de 1988, se tiene la intención de restringir la actuación del Banco Central a sus atribuciones clásicas: "Quedará prohibido proveer recursos para operaciones de crédito de interés de la Unión, así como expandir la deuda pública por sobre los límites fijados por el Congreso Nacional. Así, en la utilización de bonos públicos federales para efecto de política monetaria, el Banco Central estará restringido a la gestión de su cartera y de los bonos que emita, (LBC)".^{62/}

^{61/} El presupuesto de crédito permitirá recuperar otra dimensión importante del Tesoro: agente proveedor de crédito para la economía, hoy atribución de la autoridad monetaria. Pero, por estar incluido en el presupuesto general, resulta que "... el gobierno no podrá conceder préstamos de costo inferior a los de la colocación de bonos públicos federales, salvo si el respectivo subsidio estuviese previsto en el presupuesto fiscal" (véase BACEN, "Brasil, Programa Economico, vol 15, p. 13).

^{62/} Véase BACEN, op. cit. p. 14.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO A.1
INDICADORES DE LA EVOLUCION DEL PIB Y DE
LOS INGRESOS TRIBUTARIOS - 1970/1985

	CRECIMIENTO REAL ANUAL PROMEDIO				COEF. PROMEDIO EN RELACION AL PIB			
	1973/1970	1980/1973	1985/1980	1985/1970	1973/1970	1980/1973	1985/1980	1985/1970
PRODUCTO TRIBUTARIO GLOBAL (PIB)	12.3	7.0	2.8	6.2	100.00	100.00	100.00	100.00
INGRESO TRIBUTARIO GLOBAL	12.8	5.7	-0.1	5.1	25.80	25.36	23.94	25.03
Por tipo								
Tributos directos	18.4	7.2	5.3	8.0	10.01	11.72	12.04	11.39
Tributos indirectos	9.4	4.7	-5.1	2.9	15.80	13.64	11.90	13.64
Por item								
IR	20.1	5.8	18.4	10.1	2.74	3.08	3.69	3.19
IPIU	7.3	6.8	-13.2	1.6	0.28	0.28	0.20	0.26
Contrib. al IAPAS	16.1	7.9	1.2	7.0	4.08	4.84	4.96	4.69
Otras contrib. seguro social	9.6	8.2	-36.3	-3.5	0.42	0.46	0.34	0.41
FGIS	14.8	6.0	-6.3	4.3	1.35	1.40	1.22	1.33
PIS/PASEP	...	10.1	-4.1	...	0.52	1.14	0.94	0.95
ICM	7.6	3.2	4.6	3.9	6.33	5.05	4.80	5.29
IPI	9.6	-2.3	-4.8	-0.2	4.28	2.92	1.85	2.92
Impuestos únicos	7.6	-4.8	-13.9	-3.8	1.66	1.30	0.48	1.14
IOF	...	20.1	-15.9	...	0.41	0.47	0.85	0.61
FINSOCIAL	...	...	...	...	...	...	0.51	...
ISS	22.0	11.4	2.9	10.1	0.18	0.27	0.29	0.25
Imp. Comercio Exterior	17.5	13.5	-17.9	5.3	0.73	0.85	0.76	0.79
Otros tributos	4.4	11.2	-12.3	3.3	3.27	3.29	3.16	3.25
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	9.1	12.2	17.5	10.9	9.49	11.22	15.68	12.18
PARA CONSUMIDORES	6.9	9.3	27.4	10.9	8.62	9.00	13.47	10.30
Intereses de la deuda interna	9.3	14.1	84.6	22.4	1.25	1.67	5.41	2.74
Trasnf. seguridad y asistencia	6.5	8.3	0.6	5.2	7.38	7.33	8.06	7.57
Compens. FGIS	18.2	5.2	10.8	8.1	0.58	0.64	0.86	0.70
Letras PIS/PASEP	...	76.4	0.2	...	0.01	0.34	0.45	0.33
Beneficios seguridad social	8.6	9.5	-2.1	5.6	4.00	4.42	4.72	4.41
Otras transf. seguridad y asist.	1.5	4.0	3.4	2.8	2.79	1.93	2.03	2.17
SUBSIDIOS	31.0	25.0	-22.4	11.3	0.87	2.22	2.21	1.88
INGRESO TRIBUTARIO NETO GLOBAL	15.0	0.8	-37.0	-5.9	16.31	14.15	8.26	12.85
PRESTAMO COMPULSORIO - ELECTROBRAS	5.9	3.1	0.6	2.8	0.25	0.19	0.17	0.20
INTERESES DEUDA INT. (excl. corrección)	0.3	19.8	52.7	18.5	0.55	0.57	2.62	1.21
INGRESO NETO (excl. corrección deuda)	15.1	1.2	-3.2	2.7	17.00	15.25	11.06	14.38

FUENTE: Cuentas Nacionales, CEP/FIBCE, BACEN, Electrobrás y SEF/Minifaz.

CUADRO A.2
COEFICIENTE GLOBAL DE RESION TRIBUTARIA - 1970/1985
(% del PIB)

AÑOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impuestos Directos	9.23	9.55	10.42	10.83	10.82	11.82	11.70	12.20	12.29	12.27	10.95	11.63	13.33	12.16	11.34	11.76
Impuestos Indirectos	16.74	15.51	15.45	15.49	15.35	14.52	13.56	13.40	13.38	12.05	13.24	12.81	13.20	12.71	10.38	10.40
FRUID	25.97	25.06	25.86	26.31	26.16	26.33	25.26	25.60	25.67	24.33	24.19	24.45	26.53	24.87	21.71	22.15
Intereses Deuda Interna	1.30	1.21	1.26	1.20	1.11	1.24	1.40	1.91	2.09	2.07	1.89	2.24	3.46	4.19	6.25	10.93
Compensaciones FGIS PTIS/PASIP	0.52	0.59	0.63	0.60	0.59	0.68	0.61	0.65	0.68	0.75	0.54	0.85	0.94	1.07	0.79	0.67
Restitución Fondos Patrimoniales	0.52	0.59	0.63	0.60	0.59	0.68	0.61	0.65	0.68	0.75	0.54	0.85	0.94	1.07	0.79	0.67
Beneficios de seguridad social	4.31	3.73	4.05	3.90	3.65	4.16	4.45	4.49	4.99	4.63	4.58	4.97	5.42	4.90	4.34	3.95
Otras transferencias seguridad y asistencia	3.38	2.69	2.58	2.50	2.02	1.86	1.88	1.82	2.04	1.84	2.04	2.06	2.14	1.97	1.88	2.07
Transf. seguridad y asistencia	8.21	7.02	7.26	7.02	6.34	7.02	7.23	7.26	8.13	7.70	7.61	8.15	9.00	8.30	7.73	7.12
Transf. para consumidores	9.52	8.23	8.52	8.22	7.46	8.26	8.63	9.17	10.22	9.76	9.50	10.39	12.46	12.49	13.98	18.05
Subsidios	0.77	0.80	0.69	1.22	2.26	2.81	1.56	1.50	1.86	1.89	3.64	2.66	2.60	2.63	1.58	1.56
Transferencias corrientes	10.29	9.03	9.21	9.45	9.71	11.07	10.19	10.67	12.08	11.65	13.14	13.05	15.07	15.12	15.56	19.61
NETO	15.68	16.03	16.65	16.87	16.45	15.26	15.07	14.93	13.59	12.68	11.05	11.40	11.46	9.75	6.15	2.54
ANEXO																
Interés Deuda Interna (excl. corrección)	0.70	0.50	0.50	0.50	0.50	0.40	0.50	0.50	0.50	0.50	1.10	1.20	1.90	2.70	3.70	3.60
Coficiente Neto (excl. corrección deuda)	16.29	16.74	17.41	17.57	17.06	16.10	15.96	16.34	15.18	14.24	11.84	12.44	13.02	11.24	8.70	9.87

FUENTE: Afonso (1987).

CUADRO A.2 (anexo)

CARGA TRIBUTARIA BRUTA GLOBAL - 1960/1969
(% del PIB)

TASAS	ANUAL	PROMEDIO
1960	20.1	
1961	18.8	18.7
1962	17.8	
1963	18.0	
1964	19.4	
1965	21.8	21.8
1966	24.1	
1967	23.4	
1968	26.7	24.5
1969	24.2	

FUENTE: CEF/FGV, citado por Rezende, F. "A. Evolução das Funções do Governo", PPE, 1(2), p. 253, Dic. 1971.

CUADRO A.3

PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNION
EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL - 1970/1985
(en Cz\$ millones de 1980)

AÑOS	INGRESO RECAUDADO				GASTO REALIZADO			SUPERAVIT O DEFICIT	GASTO COMO % DEL PIB	
	IR	IPI	Ingreso Tributario	Ingreso de Contribuciones	Ingreso Total	Personal	Inversión			Gasto Total
1970	112.6	195.6	426.1	...	685.8	90.8	36.7	646.6	39.2	14.5
1975	226.7	305.0	794.9	52.5	866.5	127.6	193.4	894.5	-28.0	10.3
1980	320.3	272.2	1 002.7	206.5	1 230.0	125.9	92.3	1 191.0	39.0	9.4
1981	321.2	250.0	919.4	159.2	1 120.7	121.7	172.1	1 074.4	46.3	9.1
1982	355.2	259.3	951.0	180.5	1 164.0	127.7	115.2	1 126.2	37.2	9.6
1983	387.3	220.3	847.7	237.9	1 129.6	107.9	78.5	1 063.6	66.0	9.4
1984	440.1	144.3	815.7	237.2	1 087.8	91.5	56.3	1 010.2	77.6	8.7
1985	533.9	220.0	993.1	201.0	1 237.5	126.9	67.1	1 196.9	40.6	9.3
TASA DE CRECIMIENTO REAL (% a.a.)										
1980/1970	11.0	3.4	8.9	...	6.0	3.3	9.7	6.3	0.0	...
1985/1980	10.8	-4.2	-0.2	-0.5	0.1	0.1	-6.2	0.0	0.8	...
1985/1970	10.9	0.8	5.8	...	4.0	2.3	4.1	4.2	0.2	...

FUENTE: MF, "Finanzas do Brasil" y "Balancos Gerais da Uniao".

NOTAS: - Deflactor IGP-DI

- Tasas de crecimiento real: promedio geométrico anual.

CUADRO A.4

PRESUPUESTO FISCAL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS
EVOLUCION DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA - 1970/1985
(en Czs millones de 1980)

AÑOS	ESTADOS Y DISTRITO FEDERAL						MUNICIPIOS			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Ingreso	Gasto	Superávit o déficit	3/1	Gasto como % del PIB	Ingreso	Gasto	Superávit o déficit	8/6	Gasto como % del PIB
1970	439	445	-6	-1.4	8.1	113	115	-2	-1.8	2.1
1975	782	776	6	0.8	8.6	228	235	-7	-3.1	2.6
1980	919	900	19	2.1	7.1	320	329	-9	-2.8	2.6
1981	895	904	-9	-1.0	7.2	313	323	-10	-3.2	2.6
1982	795	1 008	-213	-26.8	8.2	273	362	-89	-32.6	2.9
1983	802	867	-65	-8.1	7.2	285	292	-7	-2.5	2.4
1984	853	863	-10	-1.2	6.8	290	298	-8	-2.8	2.3
1985	1 120	1 180	-60	-5.4	8.6	...	...	...	...	...
Crec. anual	4.9%	4.8%	3.7%	...	...	6.9%	7.0%	10.4%	...	...
1984/1970	4.9%	4.8%	3.7%	...	...	6.9%	7.0%	10.4%	...	...

FUENTE: IBGE "Series estadísticas retrospectivas, vol.3", pp.580/1. MF/SEF (1985).

NOTAS : - (...) Datos no disponibles.

- Ingreso recaudado y gasto realizado sólo por la Administración Central o Directa.

- Deflactor IGP-DI.

CUADRO A.5

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LOS GOBIERNOS ESTADUALES
 RESULTADO PRESUPUESTARIO Y ESTRUCTURA DEL GASTO
 ADMINISTRACION CENTRAL Y DESCENTRALIZADA
 1975/1984

(en cz\$ millones de 1980)

AÑOS	GASTO TOTAL	SUPERAVIT O DEFICIT	DESGLOSE DE GASTOS	
			PERSONAL	INVERSION DEUDA
1975	775.1	17.2	259.7	119.9 52.1
1980	904.4	-0.6	361.6	136.9 93.1
1984	714.3	-29.8	263.8	98.4 94.6
Crec. anual 1984/1975	-0.9%	...	0.2%	-2.2% 6.8%

FUENTE: IBGE, "Estatística economica do setor público".

NOTAS : - El presupuesto consolidado de la administración central y descentralizada, descontadas las transferencias intragubernamentales.

- La administración descentralizada incluye entes autárquicos, fundaciones e institutos autónomos.

- Deflactor IGP-DI.

CUADRO A.6

**PRESUPUESTO DE LA PREVISION SOCIAL.
EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS - 1971/1986**

AÑOS	INGRESO DEL FPAS		GASTO DEL SINPAS				SALDO	GASTOS COMO % DEL PIB
	CONTRIBUCIONES UNION	TOTAL	TOTAL	INPS	INANPS	TOTAL		
	1	2	3	4	5	6	7-3-6	8
(en Czs millones de 1980)								
1971	194.2	25.5	232.8	146.8	62.3	223.6	9.2	4.49
1975	423.3	29.9	479.9	295.3	132.5	453.5	26.4	5.23
1980	582.7	33.1	636.0	464.4	186.8	682.8	-46.8	5.40
1981	571.4	62.1	652.2	483.8	172.5	708.8	-56.6	6.01
1982	722.2	35.5	776.0	546.1	176.2	756.4	19.6	6.44
1983	569.3	52.3	635.7	479.2	141.7	646.8	-11.1	5.71
1984	510.3	65.7	593.7	420.0	150.9	595.6	-1.9	5.14
1985	578.8	28.4	645.7	429.9	166.9	622.3	23.4	4.82
1986	687.7	29.0	748.9	490.4	176.4	700.1	48.8	5.01
CRECIMIENTO ANUAL REAL (en %)								
1980/1987	12.9	2.9	11.8	13.6	13.0	13.2	...	...
1984/1980	-3.3	18.7	-1.7	-2.5	-5.2	-3.4	...	5.74
1986/1984	16.1	-33.6	12.3	8.1	8.1	8.4	...	4.91
1986/1987	8.8	1.9	8.1	8.4	7.2	7.9	...	...

FUENTE: Balance entidades SINPAS y Azeredo (1987)

NOTAS: - No discriminados otros ingresos y gastos del IAPAS, LBA y FUNABEM.

- Contribuciones de empleadores y empleados.

- Deflactor IGP-DI.

- Tasas de crecimiento: media geométrica anual.

CUADRO A.7
INDICADORES DE LOS RECURSOS DEL TESORO TRANSFERIDO
A LA ADMINISTRACION INDIRECTA FEDERAL - 1981/1985
Universo de la Sest

CONJUNTO/GRUPOS/UNIDADES	1981			1985			Tasa de crecimiento real promedio 1985/1981 (%aa)
	Cz\$ millones de 1980	Distribución %	% de los ingresos	Cz\$ millones de 1980	Distribución %	% de los ingresos	
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE SEST	467 024	100.0	9.4	433 947	100.0	7.1	-1.8
ENTIDADES TIPICAS DE GOBIERNO (ETG)	234 628	50.3	50.3	220 732	50.9	71.6	-1.5
Sistema de Enseñanza/Educación-MEC	77 267	16.5	72.3	87 552	20.2	83.4	3.2
Entidades del Ministerio de Salud	13 048	2.8	85.8	5 388	1.2	43.5	-19.8
SUDENE - MINIER	3 143	0.7	76.6	15 175	3.5	51.7	48.2
ESTU - MDU	9 727	2.1	83.3	9 966	2.3	53.7	0.6
DNER - MT	39 547	8.5	67.4	39 004	9.0	87.7	-0.3
CNPq - MCT	6 007	1.3	83.6	8 829	2.1	88.4	10.4
EMERAPA - MA	6 708	1.4	84.2	6 562	1.5	87.6	-0.5
Otras	79 181	17.0	30.1	48 156	11.1	26.9	-11.7
SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL (SPE)	159 436	34.1	7.0	115 830	26.7	4.9	-7.7
Grupo RFFSA - MT	54 829	11.7	51.1	65 977	15.2	58.5	4.7
Grupo PORTOBRAS - MT	10 723	2.3	30.7	9 124	2.1	31.7	-3.9
Grupo INFRABRO - MAER	4 680	1.0	52.6	13 867	3.2	24.5	31.2
Grupo SIDERBRAS - MIC	20 072	4.3	7.1	5 928	1.4	2.1	-26.3
Otras empresas	69 132	14.8	3.8	20 934	4.8	1.1	-25.8
SEGURIDAD SOCIAL (SINPAS)	63 193	13.5	3.9	54 925	12.7	8.2	-3.4
BANCOS OFICIALES FEDERALES	9 767	2.1	0.6	42 459	9.7	1.5	44.4

FUENTE: Datos de la SEST, "Relatorio de actividades-1982" y "Relatorio anual-1985".

- NOTAS:
- Distribución %: Participación de las Transferencias a cada entidad en el total de ingresos transferidos.
 - % de los ingresos: Transferencias del Tesoro en relación con el flujo total de recursos de la entidad (por ende, incluye el ingreso operacional, no operacional y las operaciones de crédito).
 - Otras ETGs.: Principales entidades receptoras y participación de transferencias en sus ingresos totales en 1985: FINEP (56%), INOS (68%), CODEVASF (69%), INOCS (94%), EMERATER (82%), IBC (83%), IAA (69%), FIBGE (99%), INCRA (32%), y QNEN (95%).
 - Otras empresas del SPE: Principales entidades receptoras y participación de transferencias en sus ingresos totales en 1985: EMERATER (18%), VALE (2%), NUCLEBRAS (12%) y ELECTROBRAS (1%).
 - Bancos Federales: Transferencias concentradas en el Grupo ENDES (en 1985, absorbe 73% de las transferencias a los bancos y representa 12% de sus recursos).
 - Crecimiento real: Tasa media geométrica anual.
 - Deflactor IGP-DI.

CUADRO A.8

RESUMEN DEL SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL NO-FINANCIERO DE LA UNIÓN Y DE LOS ESTADOS
 EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES CONFINALES DE LAS EMPRESAS, 1980/1984
 (en c\$ millones de 1980)

AÑOS	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA						BALANCE PATRIMONIAL						
	INGRESO OPERACIONAL		SUPERAVIT O DEFICIT OPERACIONAL		SUPERAVIT O DEFICIT NETO DEL EJERCICIO		ACTUAL FLUJO NETO		PASIVOS DE TERCEROS		DEUDA EXTERNA		
	SEST ESTATALES	3	4	SEST ESTATALES	5	6	SEST ESTATALES	7	8	SEST ESTATALES	9	10	SEST ESTATALES	11
1980	1 541.1	305.0	49.8	94.8	99.5	-13.4	3 414.1	1 435.1	3 176.0	969.0	1 323.2	349.5	
1981	1 537.4	333.2	5.6	104.5	130.2	23.6	3 993.2	1 666.0	3 694.8	1 127.9	1 511.7	392.6	
1982	1 550.8	352.0	22.4	92.0	66.1	-6.4	4 454.2	2 009.2	4 151.8	1 275.8	1 803.6	458.7	
1983	1 580.4	377.5	24.9	109.3	71.0	-41.4	5 116.9	2 070.9	4 738.0	1 459.0	2 375.9	604.3	
1984	1 706.6	387.4	56.4	130.3	138.2	-33.2	5 280.7	2 121.3	4 829.4	1 548.8	2 502.7	635.1	
1980/1984	2.6%	6.2%	3.2%	8.2%	8.6%	25.5%	11.5%	10.3%	11.0%	12.4%	17.3%	16.1%	

FUENTE: Perfil "Das empresas estatales" - 1986, vol.1; IBCE "Estadísticas económicas do setor público".

- NOTAS :
- La SEST comprende el presupuesto del sector a nivel federal.
 - Los gastos operacionales incluyen gastos en personal, insumos, servicios y otros gastos.
 - Activo fijo: neto de depreciaciones.
 - Pasivo de terceros = Pasivo circulante + Exigible a largo plazo.
 - Deuda externa: Préstamos y financiamiento en moneda extranjera (excluye préstamos Res. 63).
 - DeFlactor ICP-DI promedio (columnas 1 a 6) y diciembre (columnas 7 a 12).
 - 1980/1984: Tasa de crecimiento media geométrica anual.

CUADRO A.9

EVOLUCION REAL DE LOS PRINCIPALES PRECIOS DE LAS EMPRESAS ESTATALES

FEDERALES - 1970/1984

(Índice Base = 100. Deflactor IGP-DI)

INDICES	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Precio promedio derivados de petróleo (C\$/L)	100.0	100.5	110.2	107.0	137.5	154.9	235.3	170.3	160.6	164.6	195.7	221.1	206.3	211.5	213.0
Tarifa media de energía eléctrica (C\$/MWh)	100.0	100.4	109.0	108.0	100.8	108.5	97.1	91.2	87.0	83.3	79.2	87.1	81.5	71.1	65.8
Precio promedio mineral fierro CORD mercado internacional (C\$/t./tn)	100.0	113.5	172.4	166.8	169.3	163.8	235.9	205.5	168.3	154.3	162.8	112.5	116.5	152.7	141.4
IPA - Hierro, Acero y Derivados	100.0	97.7	94.6	95.5	103.0	107.1	94.3	89.8	85.2	79.2	67.7	63.2	60.1	46.4	43.2

FUENTE: Datos primarios Petrolbrás, Electrobrás, CORD y IBRE/FGV.

CUADRO A.10

INDICADORES MACROECONOMICOS - 1970/1986

AÑOS	PIB (p.m.) Cz\$ millones corrientes	POBLACION millones de habitantes	INDICE DEL DEFLACTOR IMPLICITO DEL PIB Base 1980	INDICE GENERAL DE PRECIOS - DI (promedio anual)		TASA DE CRECIMIENTO REAL ANUAL	
				Base 1980	Variación %	PIB	PIB PER CAPITA
1970	194 389	92 759	3.5	4.3	19.5	...	...
1975	1 005 048	104 851	11.2	11.5	27.9	5.2	2.7
1980	12 639 293	118 518	100.0	100.0	100.2	9.1	6.5
1981	24 737 492	121 458	202.5	209.9	109.9	-3.4	-5.7
1982	48 147 762	124 471	390.5	410.5	95.4	0.3	-1.5
1983	118 194 847	127 559	983.6	1 044.8	154.5	-2.5	-4.9
1984	387 967 701	130 723	3 054.6	3 348.2	220.6	5.7	3.1
1985	1 406 077 084	133 966	10 225.7	10 903.1	225.5	8.3	5.6
1986	3 687 473 148	137 288	24 787.1	26 413.6	142.3	8.2	5.6

FUENTE: "Anuario estatístico do Brasil, 1986", p. 455 y "Conjuntura economica".

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José R. (1985), Transferências intergovernamentais de estados e municípios. Revista de Finanças Públicas, XLV (363): 92-41, Brasília, sept.
- _____ (1985b), A empresa estatal no Brasil: um instrumento da política econômica de curto prazo e uma abordagem setorial dos principais grupos, mimeo, Brasília, nov.
- _____ (1986), Autarquias, Fundações e Empresas dos Estados e Municípios. Revista de Finanças Públicas, XLVI (367): 18-41. Brasília, jul.-sept.
- _____ (1987), Carga Tributária no Brasil - uma discussão metodológica, mimeo. Rio.
- AFONSO, José y LOBO, Tereza (1987); Federalismo Fiscal. TDI n° 108, Rio, INPES/IPEA, marzo.
- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes (1985), O Ajuste Financiero das Empresas Industriais na Crise. (TDI n° 81, Rio, IEI/UFRJ, oct.).
- _____ (1987), Financiamento e Desempenho Corrente das Empresas Privadas e Estatais. Relatório de Projecto FINEP/FUNDAP. São Paulo, junio.
- AZEREDO, Beatriz e REZENDE, Fernando (1987), Contribuições Sociais. TDI n° 107, Rio, INPES/IPEA, marzo.
- BATISTA Jr., Paulo N. (1985), Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, 5(2): 16-38. São Paulo, junio.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL, Brasil - Programa Econômico, diversos volúmenes. Brasília.
- BRAGA, José Carlos (1983), Os orçamentos estatais e a política econômica. Anais da ANPEC, 1981.
- CALABI, Andrea (1987), Déficit público e o papel da STN, mimeo, Brasília, sept.
- CALABI, A., REISS, G. y LEVY P. (1979), Geração de poupanças e estrutura de capital das empresas no Brasil. São Paulo, CVM/FIPE.

- COUTINHO, Luciano y REICHSTUL, Herri (1983), Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise. En: COUTINHO, R. e BELLUZO, L. (orgs.), Investimento Capitalista no Brasil, Vol. II, São Paulo, Ed. Brasiliense.
- COSTA, Margareth (1985), A política fiscal na economia brasileira. Conjuntura Econômica, 59(2): 109-116. Rio, feb.
- CRUZ, Paulo Davidoff (1984), Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo, Ed. Brasiliense.
- DAIN, Sulamis (1983), Como não fazer política fiscal. Revista de Economia Política, 3(4): 127-134. São Paulo, oct.-dic.
- FIBGE, Estatísticas Econômicas do Setor Público, diversos volúmenes, Rio.
- FERREIRA, Edésio (1984), O controle da base monetária no Brasil. Revista de Finanças Públicas, pp. 60-72, Brasília, abril-junio.
- GOMES, Guilherme, DIB, Maria F. y FERRACIOLI, Paulo (1985), Autoridades Monetárias: institucionalidade, papel no ajustamento externo e no financiamento da economia, mimeo. BNDES, junio.
- LAGO, Luiz et. al. (1984), O combate a inflação no Brasil: uma política alternativa. Rio, Ed. Paz e Terra.
- LANGONI, Carlos (1981), Bases Institucionais da Economia Brasileira, mimeo, Rio, ESG, agosto.
- LUNDBERG, Eduardo (1986), O desequilíbrio financeiro do setor público - restrição externa, restrição orçamentária e restrição monetária - uma nota. Estudos Econômicos, 16 (2): 303-306. São Paulo, agosto.
- PAULA, Tomás (1987), Estrutura e evolução das contas fiscais. Relatório de Projeto FINEP/FUNDAP. São Paulo, junio.
- PEREIRA, José E. (1974), Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/1973, Rio, INPES/IPEA.
- PINEL-SILES, A. (1987), Brazil's Tax System, mimeo. World Bank, oct.

- REZENDE, Fernando (1982), Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico, 12 (2): 489-540, Rio, IPEA, ago.
- REZENDE, Fernando y AZEREDO, Beatriz (1986), Fundos Sociais, TDI nº 25, Rio, INPES/IPEA, enero.
- REZENDE, Fernando y AFONSO, José (1987), Endividamento dos governos estaduais e municipais, mimeo. Brasília, febrero.
- REZENDE, Fernando y DAIN, Sulamis (1985), Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa e Planejamento Econômico, 15(2): 307-324. Rio, agosto.
- SEPLAN (1984), Sinopse das Receitas Públicas. Brasília.
- _____ (1986), Livro branco do déficit público. Revista de Economia Política, 6(4): 133-145. São Paulo, oct.-dic.
- SEPLAN-SEST, Relatorio Anual, diversos números, Brasília.
- SILVA, Maria Conceição (1985), Alguns conceitos de déficit fiscal e de setor público no Brasil: uma nota para discussão, mimeo. Santiago, dic.
- TEIXEIRA, Eduardo (1987), Relatorio em andamento, Projeto "Financiamento da Economia e Sistema Financiero no Brasil", FINEP/FUNDAP.
- WERNECK, Rogério (1986a), Empresas estatais, controle de preços e contenção das importações. Revista Brasileira de Economia, 40(1): 37-61. Rio, enero-marzo.
- _____ (1986b), A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e orçamento de dispêndios globais de SEST. Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(2): 381-412, Rio, agosto.
- _____ (1987), Poupança, dívida externa e crise financeira do setor público. Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(3): 551-574. Rio, dic.

0 0 0

0 0 0

11

11

10

10

100

100