

EL SISTEMA TRIBUTARIO BRASILEÑO Y LOS DILEMAS DE LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS

Celina Souza

RESUMEN

Desde el retorno a la democracia y la promulgación de la nueva constitución de Brasil en 1988, el sistema tributario brasileño ha estado en constante cambio acorde a las realidades políticas y económicas del país. El presente documento destaca y analiza los aspectos más fundamentales que el sistema tributario brasileño actual debe resolver para ajustarse a las nuevas exigencias mundiales y los problemas que implica conciliar tal ajuste con: a) la necesidad de disponer de un sistema tributario más descentralizado; b) las exigencias de reducir los impuestos que pagan los contribuyentes; y c) la necesidad de destinar más recursos a resolver los problemas de pobreza, las desigualdades sociales y regionales y las deficiencias de la infraestructura económica. Este trabajo expone que la reforma de un sistema tributario complejo y refrendado constitucionalmente en una federación como la brasileña depende de la estructura de las instituciones y de la existencia de un acuerdo en favor de las reformas económicas. Las experiencias adquiridas en el caso de Brasil podrían aplicarse en otros países en desarrollo. La lección general que podemos sacar es que los esfuerzos de las naciones sumamente endeudadas por ajustarse a las exigencias mundiales pueden tener éxito bajo determinadas condiciones; sin embargo, tales esfuerzos pueden acarrear dificultades políticas si antes no se resuelven importantes problemas económicos y sociales.

EXECUTIVE SUMMARY

Since the return of democracy and the new Constitution, enacted in 1988, Brazil's tax system is constantly evolving following the country's political and economic dynamics. The discussion highlights and examines the critical issues faced by Brazil's current tax system to adjust to new global demands and the difficulties in reconciling these demands with (a) commitments to a more decentralized fiscal system; (b) claims for reducing the amount of taxes paid by taxpayers; and (c) the need to invest more public resources to tackle poverty, social and regional inequality and to overcome the

deficiencies of economic infrastructure. The paper argues that reforming a complex and constitutionalized tax system of a federal country like Brazil depends on the design of the institutions and on the existence of a consensus in support of economic reforms. The lessons of Brazil's experience with a tax system in constant reform may be applicable in other developing countries. The general lesson is that efforts to adjust highly indebted countries to global demands are possible given certain conditions, but such efforts may also trigger political dilemmas when major social and economic constraints have not been addressed.

RÉSUMÉ

Depuis le retour de la démocratie dans le pays et la promulgation de sa nouvelle Constitution en 1988, le régime fiscal du Brésil ne cesse d'évoluer en fonction de la dynamique politique et économique du pays. Ce document met en évidence et analyse les principaux défis du régime fiscal actuel du Brésil pour s'ajuster aux nouvelles demandes mondiales et les difficultés à faire coïncider ces demandes avec a) des engagements envers une décentralisation accrue du régime fiscal; b) les réductions d'impôt réclamées par les contribuables et c) la nécessité d'investir davantage de ressources publiques pour s'attaquer à la pauvreté, aux inégalités sociales et régionales et compenser les insuffisances de l'infrastructure économique. Le document fait valoir que la réforme d'un régime fiscal complexe et constitutionnalisé d'un pays fédéral comme le Brésil dépend des projets des institutions et de l'existence d'un consensus pour soutenir les réformes économiques. Les leçons tirées de l'expérience brésilienne dont le régime fiscal est en constante réforme peuvent être appliquées à d'autres pays en développement. La leçon générale est que les efforts pour ajuster les pays lourdement endettés aux demandes mondiales sont possibles dans certaines conditions, mais que ces efforts peuvent également donner lieu à des dilemmes politiques si les principales contraintes sociales et politiques n'ont pas encore été abordées.

INTRODUCCIÓN

El sistema tributario brasileño ha estado en constante cambio acorde a los desarrollos políticos y económicos del país desde el retorno a la democracia y de la Constitución de 1988. Después de estar bajo un régimen militar por casi 20 años, el objetivo principal de las autoridades responsables de redactar la constitución era legitimar el nuevo régimen democrático. Por lo tanto, los asuntos económicos como el déficit público, el control de

la inflación, los ajustes fiscales y la globalización, asuntos que más adelante afrontaría la nueva democracia, no estaban ni en la agenda de los redactores ni en la del país debido al entusiasmo ante la posibilidad de restaurar la democracia (Souza, 1997). Además, ya que la Constitución se escribió durante el proceso de transición hacia la democracia, los redactores no estaban seguros de su resultado, y por esa razón optaron por hacer más profunda la tendencia de constituciones democráticas previas de refrendar constitucionalmente una amplia gama de asuntos, donde se incluye el sistema tributario.

La Constitución de 1988 se diseñó para legitimar el regreso a la democracia en lugar de para lidiar con asuntos económicos y, como resultado, la reforma pasó a formar parte de la agenda tanto del gobierno como de organizaciones multilaterales y empresariales poco después de su aprobación. Desde mediados de los años noventa se aprobaron muchas enmiendas constitucionales y nuevas legislaciones federales que introducían, por ejemplo, mecanismos para realizar ajustes y controles fiscales y para aumentar la cantidad de recursos a la disposición del gobierno federal para cumplir con los compromisos con acreedores tanto extranjeros como nacionales.

Este documento analiza los cambios que produjo en el sistema tributario brasileño la Constitución de 1988, en la que se introdujo un sistema más descentralizado, y los cambios aprobados posteriormente para ajustar a Brasil a paradigmas económicos nuevos. Estos cambios han fomentado una recentralización de los recursos públicos, alterado el camino previo de descentralización financiera hacia niveles subnacionales y planteado más restricciones en los estados que en las municipalidades. El presente documento destaca y analiza los aspectos más fundamentales que el sistema tributario brasileño actual debe resolver para ajustarse a las nuevas exigencias mundiales y los problemas que implica conciliar tal ajuste con: a) la necesidad de disponer de un sistema tributario más descentralizado; b) las exigencias de reducir los impuestos que pagan los contribuyentes, los cuales han ido aumentando con el tiempo; y c) la necesidad de destinar más recursos a resolver los problemas de pobreza, las desigualdades sociales y regionales, y las deficiencias de la infraestructura económica. Estas exigencias están constreñidas por la austeridad fiscal, la política de superávit presupuestario y el pago de intereses para cumplir con los compromisos de la deuda.

Este trabajo expone que la reforma de un sistema tributario complejo y refrendado constitucionalmente en una federación como la brasileña depende de la estructura de las instituciones y de la existencia de un acuerdo a favor de las reformas económicas. Al mismo tiempo, la agenda macroeconómica producto de la globalización hace difícil la reconciliación de esta con las exigencias antes mencionadas.

Las experiencias adquiridas en el caso del cambiante sistema tributario de Brasil podrían aplicarse en otros países en desarrollo. En particular, la lección general es instructiva: los esfuerzos de los países en desarrollo sumamente endeudados por ajustarse a las exigencias mundiales pueden tener éxito bajo determinadas condiciones institucionales, realizadas de manera progresiva y respaldadas por un amplio consenso, pero la reforma puede también acarrear dificultades políticas si antes no se resuelven importantes problemas económicos y sociales.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE UN SISTEMA TRIBUTARIO EN EVOLUCIÓN

El régimen militar (1964-1985)

El diseño actual del sistema tributario brasileño es el legado de tres diferentes períodos políticos y económicos en la historia. El primer legado viene del régimen militar, que gobernó el país desde 1964 hasta 1985, cuando la característica primordial del sistema tributario era la centralización financiera y cuando comenzó la tendencia hacia el aumento de los impuestos. El ingreso público aumentó de 17% del PIB en 1960 a 26% en 1980; el ingreso del gobierno federal aumentó de 10,4% del PIB en 1960 a 17% en 1980; el ingreso de los estados disminuyó de 5,9% del PIB en 1960 a 5,5% en 1980; mientras que las municipalidades aumentaron su ingreso de 1,1% del PIB a 2,1% durante el mismo período. Sin embargo, el régimen militar intensificó un sistema previo de transferencias intra-gubernamentales destinado a tratar la desigualdad regional que perdura en Brasil y que ha marcado a la federación brasileña desde sus primeros años. Como resultado, la disparidad económica regional disminuyó levemente. Esta disminución no puede ser atribuida ni a la centralización de los recursos públicos ni al autoritarismo, sino al buen desempeño económico durante décadas de crecimiento económico acelerado. Las tasas de crecimiento económico de casi 10% anual por más de una década permitieron a los responsables de la toma de decisiones adoptar

políticas dirigidas a disminuir las desigualdades regionales. A pesar de los esfuerzos del régimen militar y de la posterior Constitución de 1988, la desigualdad sigue siendo una de las limitaciones principales de Brasil (Souza, 2002).

El proceso constitucional (1988-1994)

El segundo legado viene de la Constitución de 1988. Ésta realizó cambios profundos en el sistema tributario, principalmente al incrementar los recursos a los gobiernos subnacionales en relación con el gobierno federal. Esta Constitución, al igual que las previas, concede competencia tributaria a los tres niveles de gobierno. Algunos impuestos son exclusivos a un nivel de gobierno; otros son recaudados por el gobierno federal y compartidos con los estados y las municipalidades; y hay otros que los estados recaudan y comparten con sus municipalidades. Las tasas y las normas para ciertos impuestos, que incluyen los impuestos municipales y del estado, se determinan por la Constitución o por legislación federal.

La Constitución de 1988 amplió el complejo mecanismo que introdujeron los militares para realizar transferencias tributarias intra-gubernamentales. Los ingresos federales provenientes del impuesto sobre las rentas (IR) y de los impuestos sobre productos industrializados (IPI) se comparten mediante fondos de participación creados para este propósito. Los estados reciben 21,5% de estos ingresos tributarios. El 85% de ese monto va a las regiones del norte, noreste y centro-oeste y el 15% restante va a las regiones del sur y del sureste, las dos regiones brasileñas que se encuentran en mejor posición económica. La fórmula para determinar las partes correspondientes a los estados se basa en el tamaño de la población y en una inversa al ingreso per cápita. Las municipalidades reciben 22,5%, del cual el 10% va a las capitales de los estados y el 90% restante se desembolsa mediante el uso de una fórmula basada en el mismo criterio de población e ingresos. Todas estas tasas y fórmulas aparecen estipuladas en la Constitución. Sin embargo, estas fórmulas no se comparan con los extensos sistemas de pagos de compensación que existen en Canadá y Alemania. Los nuevos mecanismos que introdujo la Constitución de 1988 no han disminuido el desequilibrio horizontal en términos absolutos o proporcionales. Una característica importante en lo que se refiere al sistema tributario en este período fue la decisión de aumentar los recursos subnacionales, tomada no por el gobierno sino por los redactores de la

constitución, la cual politizó y refrendó constitucionalmente el sistema e influyó su futura reforma.

La estabilización (1994-presente)

El tercer legado comenzó en 1994 con el lanzamiento de un plan de estabilización que ha tenido éxito en controlar la hasta ahora incontenible inflación. Conforme a este plan, se dio prioridad a un programa de ajuste fiscal y se aprobaron reformas constitucionales para tratar nuevos asuntos en un intento por llevar al país hacia una nueva dirección económica. El plan tenía otra consecuencia importante en relación con el sistema fiscal: aumentó las tasas de interés a niveles sin precedentes, y de ese modo se agravó la carga de la deuda. La devaluación de la moneda nacional, el Real, en 1998 aquejó aun más la carga de la deuda, luego de la crisis financiera que afectó a otros países en desarrollo. Como resultado, Brasil y sus países vecinos se mantienen muy endeudados y deben adquirir nuevas deudas de manera constante para cubrir los intereses y el pago de la deuda atrasada.

Brasil también ha mantenido muy altas las tasas de interés para mantener la confianza de los acreedores, atraer recursos extranjeros a corto plazo y evitar la fuga de capital y el regreso de la inflación. En septiembre de 2004, las tasas de interés fueron de 16,75% en términos absolutos y de 9,97% en términos reales (esto es, sin tomar en cuenta la inflación). Las tasas de interés de Brasil están de terceras en el mundo, después de Turquía y Venezuela, y son altas en comparación con Argentina (3,1%), Canadá (2,4%), y Chile (1,9%). Obviamente, esta política ha limitado la capacidad del gobierno para resolver los dilemas principales de Brasil: la desigualdad regional y social, la pobreza y el déficit de infraestructura. La nueva agenda macroeconómica también ha conducido a la recentralización de los recursos a escala federal y a un incremento sin precedentes de los impuestos federales, en relación con el PIB, para cumplir con los compromisos de las deudas y para alcanzar el superávit presupuestario. Las finanzas de los estados fueron las más afectadas en relación con otros niveles del gobierno, como fue el caso durante el régimen militar. Los indicadores fiscales principales de Brasil se muestran en la tabla N° 1.

Tabla N° 1: Brasil: Indicadores fiscales principales, 1985-2004 (%)

Sistema tributario	Año	Ingresos /PIB	Tasa de Inflación anual	Distribución de los ingresos			
				Federal	Estatal	Local	Total
Régimen Militar 1964-85	1985	24,1	235,1	62,7	26,2	11,1	100,0
	1986	26,2	65,0	60,9	27,0	12,1	100,0
	1987	23,8	415,8	64,1	23,3	12,6	100,0
Proceso constitucional 1988-94	1988	22,4	1.037,6	62,3	26,9	10,8	100,0
	1989	24,1	1.782,9	61,1	25,0	13,9	100,0
	1990	28,8	1.476,7	58,9	27,6	13,5	100,0
	1991	25,2	480,2	54,6	29,6	15,7	100,0
	1992	25,0	1.157,8	56,9	28,1	14,9	100,0
	1993	25,8	2.708,2	57,8	26,4	15,8	100,0
	1994	29,8	1.093,9	59,3	25,1	15,6	100,0
Estabilización 1994-presente	1995	29,4	14,8	56,2	27,2	16,6	100,0
	1996	29,1	9,3	56,0	27,6	16,3	100,0
	1997	29,6	7,5	56,2	27,7	16,1	100,0
	1998	29,6	1,7	56,2	26,6	17,2	100,0
	1999	31,7	20,0	57,0	26,0	17,0	100,0
	2000	32,7	9,8	56,7	26,4	16,9	100,0
	2001	33,6	10,4	57,4	25,9	16,7	100,0
	2002	34,9	26,4	57,9	25,5	16,7	100,0
	2003	35,8	9,43	59,0	24,8	16,1	100,0

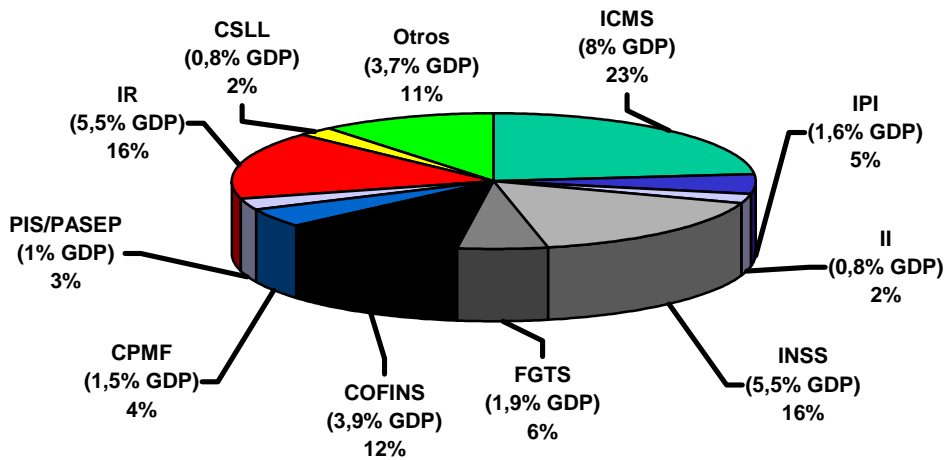
Fuente: Adaptado de diversas bases de datos recopiladas por Afonso, 2004.

Nota: Los ingresos subnacionales incluyen impuestos directamente recaudados a esos niveles, transferencias constitucionales de los gobiernos federales a los estados y a las municipalidades y desde los estados a las municipalidades, además de transferencias a las municipalidades para proporcionar servicios de educación primaria y de atención de la salud. Los ingresos específicos federales y estatales son responsables del 90% del ingreso total. Los impuestos recolectados localmente son de importancia para las grandes municipalidades.

FUENTES DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Aunque Brasil tiene un gran número de impuestos, la mayor parte de estos recursos provienen de cinco fuentes: uno recaudado por los gobiernos estatales y los otros cuatro por el gobierno federal. Juntos representan casi un 70% de los ingresos recolectados. El esquema número 1 muestra el porcentaje desglosado de estos impuestos.

Esquema N° 1. Ingresos provenientes de los impuestos más importantes



COFINS	Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social
CPMF	Contribución Provisional Sobre las Transacciones Financieras
CSLL	Contribución Social sobre la Ganancia Neta
FGTS	Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
ICMS	Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios
INSS	Instituto Nacional del Seguro Social
IPI	Impuesto sobre Productos Industrializados
II	Impuesto sobre Importaciones
IR	Impuesto sobre las Rentas
PIS/PASEP	Programa de Integración Social y Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público

Fuente: Afonso y Varsano, 2003

Impuestos Estatales

El impuesto principal en términos absolutos es un impuesto estatal llamado Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS), el cual es un tipo de impuesto al valor agregado que, a diferencia de muchas federaciones, esta bajo la jurisdicción de los estados y representa el 23% de todos los impuestos recaudados en el país. El ICMS tiene más de 50 tasas diferentes dado que cada estado es libre de determinar sus tasas. Como resultado, el comercio interestatal está sujeto a muchas reglas diferentes y complejas, lo que estimula la evasión de impuestos a pesar de las grandes inversiones

en el sistema de recaudación. La enmienda constitucional N° 42 publicada en diciembre de 2003 limita las prerrogativas de los estados de determinar las tasas de ICMS, pero hasta ahora no se ha llegado a acuerdos sobre nuevas tasas más uniformes. En los últimos años, a pesar de ser el impuesto más alto en términos absolutos, el ingreso del ICMS ha estado en constante disminución. Una de las razones es que los estados lo han venido usando para atraer inversiones privadas, lo que ha agravado la competencia y creado lo que se conoce como la guerra fiscal entre los estados. La guerra fiscal es el resultado de la concentración de las actividades económicas en pocos estados y la falta de una política industrial federal. A pesar de la relativa importancia del ICMS, la desigualdad regional profundamente arraigada de Brasil afecta el impacto del ICMS en las finanzas de los estados. Por ejemplo, la capital del estado de São Paulo, el estado más acaudalado de Brasil, recauda, sólo de un servicio tributario local, más ingresos de los que recaudan 17 de los 26 estados restantes con el ICMS.

Impuestos federales

Del lado del gobierno, la mayor parte de los ingresos proviene de los impuestos sobre la renta, tanto personales como corporativos, que representan el 16% del ingreso total, y de varios impuestos pagados por empleadores y empleados donde se incluye la contribución al Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), el Programa de Integración Social y Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público (PIS/PASEP), y el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) destinados a financiar el sistema de seguridad social. En términos relativos, el impuesto federal que más ha aumentado es el que pagan las empresas sobre sus ingresos, el cual se emplea para financiar el sistema de seguridad social y se le conoce como Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS). Este aumento ha provocado las protestas de las empresas sin que haya habido respuesta por parte de las autoridades tributarias. Otros impuestos importantes son los impuestos sobre los cheques, la Contribución Provisional Sobre las Transacciones Financieras (CPMF) y dos impuestos para incrementar los fondos del trabajador: el INSS y el PIS/PASEP. Las instituciones federales administran principalmente los impuestos destinados a financiar el sistema de seguridad social. Juntos, estos cinco impuestos federales representan 13,8% del PIB y 49% del ingreso público total. Estos impuestos no se comparten con los gobiernos subnacionales y se recaudan en su mayoría de las empresas. Como se muestra en la tabla N° 1, los impuestos no han detenido su aumento y alcanzaron 35,8% del PIB en el

2003, a pesar de las tasas mediocres o negativas de crecimiento económico registradas en las últimas dos décadas. Las cifras indican que durante ese año, 16,3% de los impuestos recaudados por los tres niveles del gobierno se obtuvieron de los bienes y servicios, 7% de la nómina, 6,5% del impuesto sobre la renta y 1% del impuesto a la propiedad. Por lo tanto, el diseño del sistema tributario contribuye a minimizar las metas de eficiencia y equidad.

Cuadro N° 1: Distorsiones del sistema tributario vigente en Brasil

El consenso, en particular entre los economistas, sobre las distorsiones principales del sistema tributario es el siguiente:

- Los impuestos son acumulativos; algunos gravan el mismo bien o servicio.
- Los impuestos excesivos que pagan las empresas sobre la nómina estimulan los contratos informales o el pago de horas extras en lugar de la contratación de nuevos empleados.
- Los impuestos están muy concentrados en los negocios y muy poco concentrados en los ingresos personales y la propiedad. La clase media no apoya esta idea.
- La complejidad del sistema estimula la evasión de impuestos.
- Las grandes desigualdades entre los estados y las municipalidades derivan en presiones a niveles subnacionales para otorgar amnistía tributaria o disminuir la tasa de algunos impuestos para atraer a las empresas privadas.
- Los objetivos de equidad y eficiencia pasan a un segundo plano en relación con el propósito actual de alcanzar la estabilidad macroeconómica y el estricto control fiscal por medio del sistema tributario vigente. Además, las distorsiones antes mencionadas contribuyen a reducir la eficiencia y la equidad.

EL PAPEL DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN LA LIMITACIÓN DE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD

Eficiencia

En cuanto a la eficiencia, Brasil ciertamente ha modernizado el sistema de recaudación tributaria, y en particular el sistema federal y estatal, con la ayuda de otros países y organizaciones multilaterales como la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). En las burocracias tributarias federales, estatales y de las grandes municipalidades se ha generalizado la introducción de la auditoría electrónica a las grandes empresas, los programas de desarrollo de capacidades y la mejora a los sueldos de los recaudadores de impuestos, así como el acceso electrónico a los formularios de declaración de impuestos. El pago de ciertos impuestos (como el impuesto sobre la renta y varios otros impuestos que pagan las grandes empresas) es fácil de realizar y es ampliamente utilizado por los contribuyentes. Por lo tanto, la eficiencia no es un problema al recolectar la mayor parte de los impuestos. Los problemas relacionados con la eficiencia están ligados a la cantidad de impuestos que pagan los contribuyentes, a la existencia de tasas variables del mismo impuesto (por ejemplo el ISMC), y a la complejidad de la legislación. Estos problemas estimulan la evasión de impuestos, las acciones judiciales contra el gobierno debido a la complejidad de la legislación, y a los incentivos negativos para que las empresas pequeñas legalicen sus actividades. A pesar de las medidas variadas que han adoptado los gobiernos para luchar contra la evasión de impuestos y simplificar su recolección para las empresas pequeñas, dicha evasión es todavía alta. El ICMS y el número de empresas pequeñas que operan de manera ilegal son problemas específicos. Además, los jueces han tendido a interpretar la legislación tributaria más a favor de los contribuyentes que a favor del gobierno.

Otro factor relacionado con la eficiencia del sistema tributario en su totalidad es la pesada carga tributaria que se le impone a los contribuyentes, en especial a las empresas. La comunidad empresarial de Brasil sostiene que los impuestos altos les impide ser competitivos en el exterior y contribuir con la política que sigue el gobierno federal en la actualidad de expandir la exportación de bienes brasileños. Ellos también afirman que el alto nivel de intereses proporciona más incentivos para invertir ganancias en el mercado financiero que en la expansión de los negocios. Como era de esperarse,

cada año el Colegio de Abogados y otras organizaciones empresariales realizan una campaña nacional contra los elevados impuestos. Se estima que Brasil necesita invertir en infraestructura a un ritmo de 20 mil millones de dólares estadounidenses al año para estimular el crecimiento económico, un objetivo difícil de alcanzar sin el apoyo financiero del gobierno. El déficit de infraestructura también afecta la eficiencia de los negocios.

Equidad

En cuanto a la equidad, el problema principal es que la mayoría de los impuestos son indirectos, lo cual afecta a los pobres de manera más fuerte. Por ejemplo, los estados donde la producción de alimentos es la fuente principal de ingresos ponen resistencia a la disminución de las tasas del ICMS sobre los alimentos básicos. Un segundo problema es la asignación de diversos impuestos federales para financiar el sistema de seguridad social y para pagar los beneficios de los trabajadores, lo cual favorece fundamentalmente a los individuos con trabajos formales. Un tercer problema se relaciona con la concentración de recursos en el nivel federal, que ha incrementado con los años y que impide que los gobiernos subnacionales pongan en práctica sus propias agendas de equidad. De igual importancia en cuanto a asuntos de equidad es la cantidad de impuestos asignados para pagar las altas tasas de interés y los compromisos de la deuda. El alto porcentaje de recursos destinados al pago de la deuda impide que las autoridades formulen políticas destinadas a minimizar las desigualdades regionales y sociales, e incrementen los recursos destinados a los programas actuales de distribución de ingresos compensatorios. Brasil es muy conocido por su alto grado de desigualdad y está entre los países con mayor desigualdad de ingresos a escala mundial, incluso entre otros países de América Latina. En lo que respecta a la desigualdad regional, existen enormes brechas entre las regiones brasileñas. La tabla N° 2 muestra las diferencias entre las regiones brasileñas en cuanto al PIB. Muy poco ha cambiado en los últimos años.

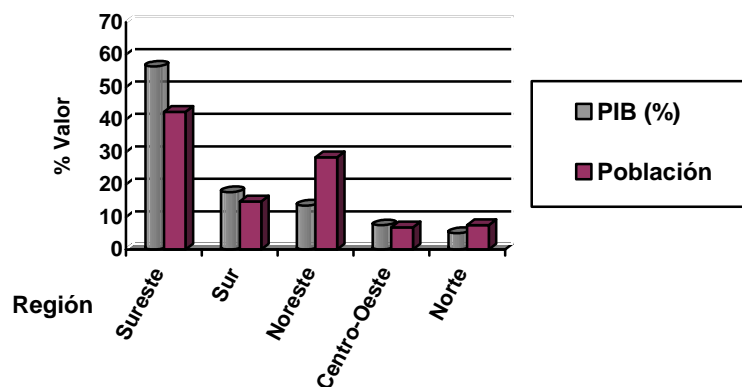
Tabla N° 2: Brasil: PIB por región (%), 1998-2002

Region	1998	1999	2000	2001	2002
Norte	4,48	4,45	4,60	4,76	5,04
Noreste	13,05	13,11	13,09	13,12	13,52
Sureste	58,16	58,25	57,79	57,12	56,34
Sur	17,48	17,75	17,57	17,80	17,66
Centro-Oeste	6,84	6,45	6,95	7,20	7,44

Adaptado de la página www.ibge.gov.br.

El ligero descenso en el PIB del sureste se debe más a la recesión económica que a la desconcentración de las actividades económicas a otras regiones, en particular al noreste, que es la región más pobre de Brasil en términos relativos, tanto económica como socialmente. El PIB per cápita en el noreste es casi cuatro veces menor que en el sureste. La desigualdad regional también aumentó por la apertura de la economía brasileña, ya que reforzó las diferencias entre los estados desarrollados y menos desarrollados, como se observa en la gráfica N°1.

Gráfica N° 1: Distribución regional del PIB y de la población (%)



Fuente: Afonso, 2001

En realidad, las desigualdades regionales de Brasil marcan la existencia de tres “Brasiles”, conformados por (a) un área constituida por siete estados al sur del país que, junto con el Distrito Federal, comparte un alto nivel de desarrollo humano; (b) un área al noroeste de Minas Gerais que tiene un nivel mediano de desarrollo humano; y (c) un área conformada por los estados del noreste junto con los estados de Pará y Acre que se caracteriza por bajos niveles de desarrollo humano. Este mapa de desarrollo humano difiere en forma notable de los mapas geográficos tradicionales que dividen a Brasil en cinco regiones.

Superávit e intereses de la deuda

El pago de los intereses de la deuda, junto con los gastos de nómina y los beneficios del seguro social, han causado la limitación de las políticas para abordar el problema de la pobreza y para disminuir la desigualdad social, así como para minimizar las brechas de infraestructura que impiden que el gobierno intensifique las actividades económicas. Las cifras indican que desde 1980, los gastos en el pago de intereses han sido mucho más altos que los gastos en infraestructura e inversiones sociales. La base de datos del Ministerio de Hacienda (www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp) muestra que desde 1980 hasta 2003, los impuestos se han triplicado y el pago de intereses se ha septuplicado, mientras que las inversiones han disminuido. Por ejemplo, para finales de octubre de 2004, el gobierno federal había gastado sólo 17% de los recursos del presupuesto en inversiones. Esto es posible ya que en Brasil el presupuesto no es obligatorio, lo que significa que los funcionarios del gobierno no están obligados legalmente a gastar los fondos aprobados por legislación. Sin embargo, los funcionarios federales sostienen que aunque los pagos de intereses son altos, estos pagos y los gastos de nómina están bajo control. Ellos argumentan que el verdadero problema yace en el pago de los beneficios sociales.

Aunque hay poca inversión, el superávit presupuestario ha permanecido alto en los últimos dos años (aún más alto que lo acordado con el FMI). Se estima que en 2004 el superávit alcanzará un 4,5% del PIB. Los tres niveles del gobierno y las compañías del estado han logrado superávit. Aunque es muy alto para ser un país en desarrollo, el déficit público ha disminuido últimamente y representó un 53,7% del PIB en 2004.

En síntesis, el fomento de los objetivos de equidad sufre dobles limitaciones. Por una parte, el diseño del sistema tributario afecta más a los pobres ya que la parte mayor de los ingresos se recolecta de los impuestos indirectos. Por otra parte, los recursos públicos están concentrados en algunas funciones que tienen poca o ninguna influencia al abordar los objetivos de equidad. Aunque adaptar al país a nuevos paradigmas económicos ha estado precedido de un amplio consenso que ha llevado a varios cambios en el sistema tributario, aún no se ha llegado a un consenso para abordar la desigualdad regional y social.

RETOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS QUE ENFRENTA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Como se vio en las secciones previas, el sistema tributario brasileño ha estado en constante cambio, y durante los tres períodos políticos y económicos mencionados anteriormente los cambios fueron bastante profundos. Poco después de la promulgación de la Constitución de 1988, el gobierno federal y los gobiernos estatales (aunque por diferentes razones y con diferentes agendas), al igual que las organizaciones multilaterales y los grupos empresariales, han exigido cambios constitucionales para adaptar a Brasil a un nuevo paradigma económico que no fue previsto por los redactores de la constitución. Hubo, y todavía existen, llamados para eliminar las barreras constitucionales que impiden la privatización y para cambiar los sistemas de impuestos y de seguridad social, junto a exigencias de cancelar algunos derechos de los trabajadores. El primer llamado fue abordado durante la administración del presidente Fernando Enrique Cardoso, el segundo por Cardoso y por el presidente Lula da Silva, quien asumió la presidencia en 2002 (ambos patrocinaban las reformas progresivas), y el tercero aun no se ha abordado.

Argumentos para reformar el sistema tributario

Aunque se han aprobado varias enmiendas constitucionales, no han cesado las demandas a favor de cambios constitucionales más profundos. El argumento es que todavía existe la necesidad de reformar la constitución y las enmiendas constitucionales recientes con el objetivo de aumentar la capacidad del país de adaptarse a los cambios en el escenario internacional y disminuir los gastos del gobierno para liberar al país de su dependencia de los recursos extranjeros y también para redirigir los recursos hacia la lucha contra la pobreza. A pesar de que el sistema tributario ha estado sujeto a varias enmiendas constitucionales, estos cambios no liberaron a los contribuyentes, incluyendo a las empresas, de lo que ellos consideran es una pesada carga fiscal que les impide competir en el extranjero y expandir sus negocios. Además, dada la carga de la deuda antes mencionada, las reformas han aumentado los recursos federales, no solo para pagar intereses sobre sus deudas externas e internas, sino también para lograr el superávit presupuestario.

Enmiendas constitucionales y legislaciones nuevas

Los ajustes del país a la nueva agenda macroeconómica han convertido a la Constitución de 1988 en la constitución más reformada de Brasil, con 50 enmiendas aprobadas hasta Noviembre de 2004. La mayor parte de las enmiendas propuestas han venido del Ejecutivo federal. Los temas más sensibles y difíciles en la negociación han sido las reformas del sistema tributario y de seguridad social. Sin embargo, el gobierno federal ha tenido éxito en aprobar la creación de nuevos impuestos y en incrementar las tasas de otros, así como en introducir reformas progresivas al sistema de seguridad social, en particular en los beneficios de pensión que disfrutaban los funcionarios del estado. En la mayoría de los casos, estas reformas han aumentado los recursos al nivel federal y local. En el caso de los gobiernos locales, los cambios más importantes fueron dos enmiendas constitucionales que destinan recursos federales, estatales y locales a la atención de la salud y a la educación primaria, lo cual aumenta los ingresos locales, y se le requiere a estos gobiernos que sean los proveedores principales de dichos servicios.

En cuanto a la distribución de los recursos en la federación, se designaron enmiendas constitucionales y otras leyes federales para (a) imponer límites a la libertad subnacional de gastar los recursos, el cual es un requisito de la política federal de control fiscal; (b) asignar recursos específicos para invertirse en programas sociales como la atención de la salud y la educación primaria; y (c) disminuir la cantidad de recursos a transferirse libremente de los gobiernos federales a los subnacionales. Las enmiendas constitucionales también han creado impuestos federales nuevos o han aumentado las tasas de ciertos impuestos que no se comparten con los gobiernos subnacionales, destinados principalmente a cumplir con los compromisos de la deuda.

Un cambio importante en relación con el control fiscal fue la aprobación en el año 2000 de una ley de responsabilidad fiscal, inspirada en la experiencia de Nueva Zelanda, y una ley que impone cargos tanto penales como administrativos a los dirigentes financieros del sector público que no cumplan con los requisitos de la ley de responsabilidad fiscal. Estas leyes reúnen y fortalecen muchos de los límites que existen sobre los gastos y agregan algunos nuevos, imponen límites en la deuda del sector público y el gasto en nómina, prohíben que el gobierno federal pague las deudas

nuevas que contraigan los gobiernos subnacionales e imponen castigos a los dirigentes públicos, que varían de tres meses a cuatro años de prisión.

A pesar de que la última enmienda para reformar el sistema tributario se aprobó en diciembre de 2003, se está debatiendo en el Congreso una nueva enmienda dirigida, entre otras medidas, a (a) reducir las tasas del ICMS a cinco, que el Senado deberá aprobar y cada estado deberá aplicar; (b) disminuir las tasas que se impondrán sobre los alimentos básicos, medicinas, facturas bajas de electricidad, equipos e insumos agrícolas; y (c) aumentar las transferencias federales a las municipalidades en un 1%. Si se aprueban, los brasileños de bajos ingresos en particular sentirán de manera positiva los cambios propuestos, aunque no aborden con profundidad la redistribución de los ingresos.

El papel de las instituciones en superar las limitaciones políticas para reformar el sistema tributario

¿Cómo han sido políticamente posibles estos cambios dadas las múltiples limitaciones sistémicas y políticas? Se destacan tres tipos de restricciones: aquellas planteadas por las reglas para enmendar la constitución, por los intereses en conflicto entre los tres niveles del gobierno y por presiones de la comunidad empresarial.

Aunque el número de votos que se requiere para una enmienda constitucional es bajo en comparación con el número que se requiere en otros países (tres quintos de los miembros del Congreso), las enmiendas deben ser aprobadas por dos rondas de votaciones nominales en ambas cámaras: la Cámara de Representantes y el Senado. Este proceso de dos pasos le da tiempo a los parlamentarios insatisfechos para negociar sus intereses luego de los resultados de la primera ronda. Las limitaciones que imponen los intereses en conflicto entre los tres niveles del gobierno también son altas. Los cambios en el sistema tributario afectan a las unidades constituyentes de la federación de diferentes maneras, en particular en países como Brasil, al trascender las divisiones regionales y las disparidades financieras entre las unidades constituyentes. La realidad político-partidista también ha desempeñado un papel limitante contra el cambio de la constitución: desde la redemocratización, los gobiernos brasileños no han podido alcanzar la mayoría en el Congreso, y han tenido que depender de coaliciones entre varios partidos para pasar legislaciones nuevas. A pesar de estas limitaciones, el

Ejecutivo federal ha aprobado exitosamente cambios al sistema tributario, aunque son necesarias negociaciones para apaciguar el descontento, en particular entre gobernadores estatales y entre alcaldes de las capitales de los estados.

La experiencia brasileña de reformar un sistema tributario refrendado constitucionalmente puede usarse para probar algunas suposiciones, citadas a menudo en la literatura, de que el federalismo y las reglas refrendadas constitucionalmente limitan el cambio del statu quo. El caso brasileño demuestra que aunque las instituciones federales y el refrendar constitucionalmente las reglas de tributación en efecto plantean ciertos obstáculos para resolver los problemas fiscales, existen otras variables importantes que también afectan la apertura del camino para acuerdos y negociaciones con el objetivo de cambiar el sistema tributario. En el caso brasileño, estas variables incluyen:

- (a) La manera en que están diseñadas las instituciones federales, en particular la escasez de mecanismos de relaciones intra-gubernamentales, realza así el papel del gobierno federal;
- (b) La dependencia de los gobiernos subnacionales de las decisiones y recursos federales;
- (c) La adopción de políticas fiscales no requiere cambios en las constituciones o legislaciones estatales;
- (d) La posición privilegiada de la burocracia financiera federal dentro del gobierno con respecto a otras burocracias;
- (e) El nivel de consenso con respecto a la introducción de una agenda económica nueva;
- (f) La estrategia de los presidentes anteriores y el actual en Brasil de espaciar las reformas y someterlas al Congreso de forma progresiva (en contraposición con la estrategia infructuosa del presidente anterior, Collor de Melo, quien sólo envió un paquete al Congreso para reformar varios asuntos, en los que se incluía el sistema tributario y de seguridad social); y
- (g) El proceso de reforma. Ya que las reformas eran espaciadas y sometidas de forma progresiva, cada tema afectaba los intereses de diferentes grupos con capacidad de veto, lo cual neutralizaba así a los opositores mientras ganaba el apoyo de otros y de esa manera facilitaba su aprobación.

En algunos países federales como Brasil han sido posibles las negociaciones entre los representantes de los tres niveles del gobierno y de la comunidad empresarial a favor del cambio del sistema tributario y de la formulación de políticas fiscales, lo que demuestra que el diseño de las instituciones y el camino hacia la reforma es una variable importante cuando se trata de cambiar el statu quo. Además, las dinámicas institucionales políticas de Brasil han estado en constante cambio para permitir ajustes a las agendas políticas y económicas nuevas.

DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS ENTRE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE BRASIL Y CANADÁ

El federalismo fiscal y el sistema tributario de Brasil y Canadá presentan algunas semejanzas, aunque en lo esencial sus diferencias son profundas. La característica principal más común es que ambos países han estado reduciendo el gasto público para ajustarse a la agenda económica nueva. En segundo lugar, el gobierno federal de ambos países es el más autónomo de los tres niveles de gobierno y tiene el poder más amplio en términos de impuestos, como lo expresa Wilkens (2004) para el caso canadiense. En tercer lugar, tanto Brasil como Canadá tienen una burocracia profesional fuerte y competente que formula y ejecuta las políticas fiscales. En Canadá, los burócratas financieros tanto a nivel federal como estatal tienden a compartir valores programáticos y profesionales similares (Simeón, 2001). En cuarto lugar, las fuerzas descentralizadoras se mantienen fuertes, aunque el gobierno federal todavía mantiene un papel de liderazgo.

Las diferencias entre las dos federaciones radican en los siguientes temas: primero, a diferencia de Brasil, en Canadá hay un sistema operativo de relaciones intra-gubernamentales eficaces que facilita las soluciones cooperativas a los problemas y que fomenta la autodisciplina en lugar de la disciplina impuesta. En Canadá, cuando las enmiendas constitucionales formales han fracasado, se ha logrado establecer la cooperación mediante negociaciones intra-gubernamentales sobre asuntos importantes como el comercio interno, las políticas sociales y las regulaciones ambientales. Se han formado concejos ministeriales federales-provinciales (los cuales se reúnen de forma regular), a menudo bajo presidencia conjunta, en una amplia variedad de áreas de políticas. Algunos se han desempeñado muy bien y otros no. Esas reuniones pueden

facilitar un entendimiento común de los asuntos y ayudar a construir relaciones de confianza entre funcionarios de diferentes niveles de gobierno, como explica Simeón en relación con Canadá (2001). En contraste con Canadá, la experiencia brasileña siguió una dirección opuesta. Como se menciona anteriormente, la falta de mecanismos de relaciones intra-gubernamentales puede poner en peligro la eficiencia del sistema tributario en su totalidad al estimular la competencia entre los estados, y puede facilitar la aprobación de enmiendas constitucionales dado el predominio del Ejecutivo federal en asuntos fiscales.

Otra característica muy diferente es el papel que desempeñan las provincias en Canadá, en comparación con los estados brasileños. Los estados han venido perdiendo su importancia con respecto al gobierno tanto federal como local. Además, el papel de los estados en la formulación de políticas está determinado por otras dos cuestiones. En primer lugar, la Constitución de 1988 incorporó a las municipalidades como parte de la federación junto con los estados, lo que reflejó una tradición de autonomía municipal y poco control por parte del estado en asuntos municipales. En segundo lugar, la participación de los estados en los recursos públicos nacionales ha disminuido con relación al gobierno federal y local desde principios de los años noventa. El papel de los estados en la federación siempre ha sido un tema de tensión con el Ejecutivo federal. Esta situación data de cuando se promulgó la primera Constitución republicana en 1891, donde se otorgó gran autonomía política y financiera. Las disputas constantes entre las oligarquías regionales y entre el Ejecutivo regional y federal caracterizaron a la política brasileña y al federalismo hasta mediados de los años cincuenta. No es coincidencia que los dos regímenes autoritarios del siglo XX disminuyeran los recursos estatales en mayor medida que aquellos a nivel municipal.

Aunque los estados brasileños no están perdiendo recursos en términos absolutos, ha disminuido su porción del monto total de los recursos públicos recaudados por los dos niveles del gobierno. Existen varias razones por las cuales ha disminuido la posición financiera de los estados con relación a los otros dos niveles de gobierno. Una razón es la reacción exitosa del gobierno federal de compensar por las pérdidas financieras que trajo la Constitución de 1988. Una segunda razón es el resultado de la guerra fiscal entre los estados que otorgan subsidios y amnistías tributarias para atraer empresas privadas. Una tercera razón es la deuda de los estados que alcanzó un 42% de la

deuda del sector público en 1997. Aunque estas deudas se han negociado con el gobierno federal, la capacidad de los estados de cumplir con las obligaciones que tienen con el gobierno federal todavía es un asunto de preocupación y esta sujeta a presiones constantes por parte de los gobernadores para cambiar las reglas de los acuerdos. Esto quiere decir que la capacidad de inversión de los estados ha estado influenciada seriamente por su reestructuración financiera. Finalmente, la ola de descentralización que ha emprendido Brasil supone más autonomía y recursos para las esferas y comunidades locales, y deja a los estados un papel menor.

Brasil puede aprender de dos experiencias canadienses sustanciales. La primera tiene que ver con el exitoso sistema de compensación, a pesar del declive en el porcentaje relativo de las necesidades de financiamiento cubiertas por las transferencias federales que, de acuerdo a Wilkens (2004), disminuyeron de un 24,6% en 1983-1984 a un 15% en 2000-2001. Sobre todo, los brasileños pueden aprender como generar un apoyo amplio para los programas de compensación, particularmente en los estados más acaudalados. La segunda lección deriva de la primacía de Canadá, al menos teóricamente, de tratar los problemas de desigualdad al más alto nivel político, como mencionan Jubany y Meltzer (2004). La aplicación de estas lecciones depende no sólo de modificar las políticas fiscales cambiantes o de restar importancia a la carga de la deuda, sino fundamentalmente de abordar conflictos políticos más amplios, redefinir las prioridades de las políticas y mejorar el desempeño económico.

CONCLUSIONES

La redemocratización de Brasil y la Constitución de 1988 han creado altas expectativas en cuanto a la solución de las históricas y duraderas desigualdades sociales y regionales del país. Los problemas económicos nacionales que no se han resuelto, como la incapacidad de controlar las altas tasas de inflación, y sobre todo, el surgimiento de un consenso nacional e internacional hacia la adopción de un paradigma macroeconómico nuevo, han dado lugar a pedidos de reformar la constitución poco después de su promulgación. Ha surgido un nuevo entorno internacional que requiere de un estricto control fiscal y de superávit presupuestarios, aunado a un consenso nacional de convertir a Brasil en una potencia mundial. Estas realidades han ocasionado cambios profundos al diseño original de la Constitución de 1988 y uno de

los aspectos más afectados fue el sistema tributario. Su reforma, lejos de haber concluido, muestra las consecuencias que tienen los cambios constitucionales y de las políticas en países muy endeudados y con altos niveles de desigualdad social y regional. La reforma del sistema tributario brasileño ha agudizado las tensiones entre los controles fiscales y las políticas para abordar los principales problemas sociales, regionales y económicos de Brasil.

No obstante, la experiencia brasileña muestra que tanto la reforma de un sistema tributario con muchas refrendas constitucionales como los esfuerzos de los países en desarrollo sumamente endeudados por ajustarse a las exigencias mundiales pueden tener éxito bajo determinadas condiciones institucionales, realizadas de manera progresiva y respaldadas por un amplio consenso, pero la reforma puede también acarrear dificultades políticas si antes no se resuelven importantes problemas económicos, regionales y sociales.

ACERCA DE LA AUTORA

Celina Souza es investigadora del Centro de Investigaciones del Centro de Recursos Humanos de la Universidad Federal de Bahia, Brasil.

(Traducción de documento original en inglés publicado en febrero de 2005. Título de la publicación original: *"Brazil's Tax System: The Dilemmas of Policy Reform"*, February 2005, ISBN: 1-894992-21-0)

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y los líderes de opinión en Canadá y el Hemisferio Occidental. FOCAL se fundó 1990 y tiene la misión de desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más sólida.

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento (www.focal.ca).