

## **Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la ley de responsabilidad fiscal del Brasil**

---

*Martus Antonio Rodrigues Tavares, Álvaro Manoel,  
José Roberto Rodrigues Afonso  
y Selene Peres Peres Nunes<sup>1</sup>*

### **Resumen**

El debate sobre el papel de la política fiscal y sus instrumentos indica la necesidad de (a) una definición de principios que evite los déficits excesivos y reiterados y (b) la imposición de restricciones a los gastos públicos, tanto por medio de reglas como por el control social a través de acciones transparentes. La Propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) brasileña define principios, establece reglas y exige mayor transparencia para la gestión fiscal responsable.

---

<sup>1</sup> Economistas. Respectivamente, Secretario Ejecutivo del Ministerio de Presupuesto y Gestión (martusar@mpo.gov.br), Asesor Especial del Ministro de Presupuesto y Gestión (alvaroma@mpo.gov.br), Jefe de la Secretaría para Asuntos Fiscales del BNDES (jafonso@bndes.gov.br) y Asesora Económica del Ministerio de Presupuesto y Gestión (selenepp@mpo.gov.br). Este artículo es una versión modificada del trabajo titulado "Una propuesta para un nuevo régimen fiscal en el Brasil: el de la responsabilidad fiscal", presentado en el XI Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, en Brasilia, EN enero de 1999. Las referencias a la Ley de Responsabilidad Fiscal contenidas en este artículo están relacionadas con el proyecto presentado al Congreso Nacional en abril de 1999, que podrá sufrir alteraciones durante el proceso de aprobación. En diciembre de 1998, un Anteproyecto de Ley se sometió a consulta pública. Su elaboración fue coordinada por el Ministerio de Presupuesto y Gestión con la participación decisiva de la Secretaría de Asuntos Fiscales del BNDES, incorporando contribuciones de diferentes ministerios y órganos

Para cumplir estas reglas, la LRF adopta algunos mecanismos ya consagrados: el corte automático de los gastos y la necesidad de compensación en el caso de la creación de gastos a largo plazo. Debido a las características de la economía brasileña, la LRF le proporciona un tratamiento especial a: (a) las relaciones federativas, respetando la autonomía de los entes de la federación; (b) las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, porque determinan parte de los desequilibrios estructurales del sector público; y (c) los niveles de endeudamiento y gastos con personal, por su alta representatividad en el total del gasto público.

## I. La motivación de la propuesta

Las características de las crisis, a veces de recesión y de desempleo, otras de déficits fiscales y de inflación, determinaron el repensar teórico de los límites de la actuación del Estado y de la utilización de los diversos instrumentos de la política económica. La depresión de 1930 había consagrado la idea de que el Estado podía ser más eficiente en la busca consciente del equilibrio, pues tenía que enfrentar menores niveles de incertidumbre y de asimetría de decisión que el mercado. El papel de la política fiscal como promotora del crecimiento económico, sin embargo, siempre había sido puesto en tela de juicio con base en las restricciones de la capacidad de financiación.

A partir de los años 70, la aparición de grandes déficits, de procesos inflacionarios crónicos y de crisis de endeudamiento profundizó la importancia de los impactos monetarios de la política fiscal en términos del potencial inflacionario, determinando un movimiento de regreso a la concepción no intervencionista. Al mismo tiempo, se hacía cada vez más urgente la necesidad de establecer límites, llevando en consideración el reconocimiento de que coexistían efectos negativos y positivos del déficit público y que, además de la forma de financiación de los gastos, se hacía necesario considerar su volumen en relación al de otras variables económicas.

A lo largo del camino para imponer controles más rígidos sobre la política fiscal, fueron surgiendo en el mundo entero movimientos políticos que promovían la tesis de la independencia del banco central como una forma de impedir la financiación monetaria del déficit público. Al mismo tiempo, la transición de gobiernos autoritarios para democráticos en América Latina determinaba que la sociedad pasase a ejercer un mayor control sobre el destino de los gastos, en el presupuesto, y sobre los límites de la dirección de la política económica.

El fortalecimiento de las democracias y del Poder Legislativo llevó a la valoración del presupuesto como un instrumento de control del gasto público y de definición de las prioridades nacionales. Éste debería reflejar los anhelos de la sociedad en lo que se refiere a la determinación del volumen y del destino de los gastos y de garantizar el equilibrio entre ingresos y egresos, así como los medios de financiación de éstos últimos.

La década de los años 90 señala una evolución en esta práctica, a partir de las experiencias de los Estados Unidos, de la Unión Monetaria Europea - UME, y de Nueva Zelanda. En los Estados Unidos el *Budget Enforcement Act* - BEA, de 1990, introdujo un mecanismo de corte automático para los gastos del gobierno federal siempre que las previsiones indicasen la falta de cumplimiento de las metas de resultado fiscal establecidas por el congreso en el proceso presupuestario.<sup>2</sup>

En Europa, el Tratado de Maastricht, de 1992, estableció normas generales que deben ser obedecidas por todos los países y cuyo principio básico es que "los Estados Miembros deben evitar déficits gubernamentales excesivos". En otros acuerdos en el ámbito de la UME (resoluciones del Consejo Europeo y otros reglamentos editados por los órganos colegiados competentes) se determinan las metas para:

---

<sup>2</sup> Para profundizar el análisis de la legislación norteamericana sobre la materia se puede buscar en Internet las referencias al *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 y al *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* de 1985.

- a) Las tasas de inflación anual: máximo del 1,5% sobre el promedio de los tres países de menor inflación;
- b) Los intereses de largo plazo: no superior al 2% del promedio de b) los intereses a largo plazo en los tres países europeos con menor inflación;
- c) El déficit presupuestario: 3% del PIB;
- d) El nivel de la deuda pública: 60% del PIB; y
- e) El mantenimiento de las tasas de cambio en los dos últimos años.

Los países miembros obedecen a los principios de una confederación, dirigiendo sus políticas con relativa independencia, siendo que éstas deben seguir los criterios acordados, admitiéndose desvíos desde que se mantenga la tendencia de ajuste. Caso contrario, existen penalidades previstas en los protocolos<sup>3</sup>.

Las dos experiencias pueden enseñarnos mucho sobre las posibilidades de implementación de la política fiscal en una estructura federativa. La complejidad de las instituciones, en este caso, tiende a potencializarse por la división de funciones entre los diversos niveles de la federación que toman decisiones fiscales, dificultando, frecuentemente, una separación clara entre las políticas económicas y la identificación de sus responsables.

En la UME, la formulación y aplicación de las normas se refiere a un conjunto de países autónomos y soberanos. Por otro lado, en los Estados Unidos, la legislación incluye solamente al Gobierno Federal, porque cada unidad de la federación tiene sus propias reglas. Sin embargo, a pesar del enfoque limitarse al gobierno federal, el BEA es un caso ejemplar de control del aumento de los gastos.

En Nueva Zelanda, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 estableció principios de mantenimiento de la deuda y del patrimonio en un grado prudente<sup>4</sup>. El parlamento determina criterios de desempeño de forma genérica y el Ejecutivo tiene libertad para hacer el presupuesto y para gastar, siempre y cuando lo haga con un amplio y estricto acompañamiento por parte de la sociedad. En este caso, el control social se sobrepone a la rigidez de las reglas, lo que convierte a esta experiencia en un paradigma internacional en lo que se refiere a transparencia, haciendo que Kopits y Craig (1998) afirmasen:

*"New Zealand represents a benchmark for public sector transparency. The Fiscal Responsibility Act of 1994, which contains a set of principles for fiscal management and transparency, is the culmination of a decade of reform designed to improve the efficiency, effectiveness, and accountability of what had been a large and interventionist public sector."*

En el Brasil, la insatisfactoria coordinación existente entre las políticas monetaria, fiscal y de la deuda pública, como parte importante del diagnóstico de la crisis brasileña, ya había determinado que, a partir de 1986, se adoptase una serie de medidas destinadas a alterar las relaciones entre el Tesoro Nacional y el Banco Central. Entre ellas se pueden destacar la:

- a) Unificación presupuestaria, que extinguió el Presupuesto Monetario (subsidios y financiaciones agrícolas y a la exportación anteriormente financiados por el Banco Central);

<sup>3</sup> Para un análisis reciente de la UME, consultar Eichengreen y Wyplosz y diversos estudios de la OCDE/PUMA. Para un análisis de las dificultades de implementación de la UME, consultar también Nunes y Nunes (1997). Una biblioteca virtual sobre toda esta reglamentación se puede consultar en los sitios de la comunidad europea, por ejemplo, en <http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat>.

<sup>4</sup> Para un análisis específico de la experiencia de Nueva Zelanda consultar Scott (1996) y Carvalho (1997). También es posible tener acceso al la home-page del gobierno de ese país: [www.govt.nz](http://www.govt.nz). En particular en el link "Legislation", es posible verificar el texto íntegro del *Fiscal Responsibility Act 1994* y su *Amendment 1998*. Para mayores detalles de las normas de gestión financiera y presupuestaria consultar el *Public Finance Act 1977-1994* y sus diferentes *Amendment Acts*.

- b) Unificación de la Autoridad Monetaria, que acabó con la cuenta movimiento del Banco Central en el Banco del Brasil (financiación casi automática de gastos fiscales por parte de la autoridad monetaria);
- c) Creación de la Secretaría del Tesoro Nacional;
- d) Prohibición constitucional (1988) de que el Banco Central financie el Tesoro Nacional;
- e) Creación de la caja única del Tesoro Nacional en el Banco Central junto con la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal – SIAFI<sup>5</sup>.

En 1994, el Plan Real inaugura una nueva fase en la que ya es posible ver los problemas que restaron después de la separación de cuentas sin la influencia inflacionaria. Sin embargo, a pesar de los avances, la mudanza del modelo de financiación, que paso de inflación a deuda, se reflejó en un crecimiento significativo del endeudamiento público. Mientras existía el proceso inflacionario era posible acomodar las presiones, tanto porque la inflación constituía una fuente de financiación importante para el sector público, a través del impuesto inflacionario, como porque funcionaba como un mecanismo invisible de compresión de los gastos en términos reales, teniendo en cuenta que los ingresos siempre fueron, en relación a los gastos, mucho mejor relacionados a los índices que regían la economía.

No se puede decir que los desequilibrios fiscales hayan sido solucionados después del Plan Real pero, con seguridad, se han hecho más transparentes, pues todas las decisiones de gastos del sector público pasaron a causar un impacto real sobre los presupuestos. En consecuencia, las causas de estos desequilibrios se hicieron más evidentes, en especial en lo que se refiere a las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, a las cuentas en abierto introducidas por la Constitución de 1988, a los problemas del federalismo brasileño y, principalmente, a la ausencia de metas pre-establecidas y de mecanismos presupuestarios capaces de garantizar su cumplimiento. El final del proceso inflacionario proporcionó transparencia a la falta de consistencia del modelo macroeconómico, mostrando la necesidad de tomar decisiones teniendo en cuenta las consecuencias correspondientes.

De esta manera, los problemas históricos del desequilibrio de las cuentas públicas del país, agudizados por la reciente reducción de los flujos financieros externos que tradicionalmente lo financiaban, exigen de los gobernantes brasileños, de todos los niveles de la federación, una nueva postura en lo que se refiere a la administración de los recursos que la sociedad les confía. Es necesario que el Poder Público no sólo manifieste sus intenciones de manejar bien los recursos sino que asuma jurídicamente el compromiso de hacerlo.

La Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF, está dentro de este contexto porque, a diferencia de las medidas de ajuste fiscal de corto plazo que ya fueron puestas en práctica, representa un cambio estructural del régimen fiscal, introduciendo nuevos conceptos, como los de la responsabilidad y la transparencia y armonizando diferentes normas para la organización y el equilibrio de las finanzas públicas. Se trata, por lo tanto, de un verdadero código de buena conducta en las finanzas públicas, que se puede aplicar a los tres niveles del gobierno y a los tres poderes y que está en sintonía con los principios constitucionales de la autonomía federativa y de la independencia entre los poderes. Su alcance, tanto en términos de materias, como de conceptualización del sector público y en términos temporales, es el mayor posible.

Este carácter estructural de la LRF ya había sido reconocido por el Programa de Estabilidad Fiscal divulgado el 28.10.98. En él se establecen medidas de acción inmediata y otras de carácter estructural, entre las cuales también se incluye la edición de la ley que nos ocupa, como un

---

<sup>5</sup> Para un análisis de las alteraciones verificadas en esta relación después de 1986, así como de los problemas restantes, ver Nunes (1999).

instrumento "capaz de instituir un orden definitivo en las cuentas públicas del conjunto de los Poderes y de los niveles de gobierno"<sup>6</sup>.

Sin embargo, el motivo de la LRF es muy anterior. La Constitución de 1988 ya incluía en su artículo 163 una Ley Complementaria<sup>7</sup> que reglamentaría las finanzas públicas, la deuda pública externa e interna, las garantías y la fiscalización de las instituciones financieras. Esta ley trascendería las cuestiones contables y de control, atribución que pertenece mucho más a otra Ley Complementaria también prevista en la Constitución en su artículo 165 y que deberá reglamentar los instrumentos y el proceso presupuestario, así como determinar normas específicas sobre la gestión financiera y patrimonial<sup>8</sup>. Aunque se espera que las decisiones sobre los dos proyectos sean armónicas y coherentes, su trámite debe realizarse separadamente. Además, pasados diez años de la promulgación de la Constitución y a pesar de que la Ley Complementaria prevista en el Artículo 163 no hubiese sido aprobada<sup>9</sup>, el Congreso, por medio de la enmienda constitucional que aprobó la Reforma Administrativa, estableció un plazo de seis meses para que el Ejecutivo presentase el proyecto.

De acuerdo con el espíritu de transparencia de la LRF y para fomentar los debates y generar un consenso nacional sobre la importancia de la materia, el anteproyecto de ley fue sometido a un proceso de consulta pública, y fue divulgado, a principios de diciembre de 1998, no sólo a través de la tradicional publicación en la prensa oficial, sino también en sitio en la Internet<sup>10</sup>. El proceso de consulta envolvió también la realización de audiencias públicas con representantes de los gobiernos subnacionales y del sector privado, cuyas sugerencias se incorporaron al proyecto de ley enviado al Congreso en abril de 1999.

El objetivo de este artículo, a la luz del debate sobre el establecimiento de principios y de reglas para la política fiscal, es el de analizar la reciente contribución brasileña en la forma de la LRF. Para esa finalidad, se ha organizado en cuatro capítulos. Después de esta breve introducción, el capítulo segundo analiza algunos de los aspectos teóricos que han determinado la tendencia, observada a partir de los años 80 en diversos países, de búsqueda de un equilibrio fiscal a través de reglas. El tercer capítulo realiza una interpretación de esas cuestiones adaptándola a la realidad brasileña y dando énfasis a (a) las relaciones federativas, en virtud del respeto a la autonomía de los entes de la federación enfrentada al establecimiento de reglas; (b) las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, por haber sido las responsables por los desequilibrios estructurales del sector público; y (c) los niveles de endeudamiento y de gastos con personal, por su importancia en la explicación del déficit público, lo que indica la necesidad de la determinación de límites. El cuarto capítulo concluye el artículo.

<sup>6</sup> El texto íntegro y otras informaciones sobre el Programa de Estabilidad Fiscal se encuentran disponibles en el sitio del Ministerio de Hacienda: [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br).

<sup>7</sup> En el proceso legislativo brasileño la Ley Complementaria funciona como una especie de detallamiento de la Constitución, y su aprobación por parte del Congreso exige quorum calificado (mayoría absoluta).

<sup>8</sup> Para ello ya existen proyectos de ley en el Congreso Nacional, todos de iniciativa de los parlamentarios, que revisan y perfeccionan la Ley nº 4.320, de 1964. El principal es el nº 135/96, en la Cámara. Para obtener mayores informaciones sugerimos consultar los sitios de las divisiones presupuestarias y de control del Congreso (consultar el bloque sobre *Presupuesto de la Unión - Documentos* en: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)) y del Ejecutivo (consultar proyecto de grupo de técnicos en el bloque *Legislación* en: [www.sfc.fazenda.gov.br](http://www.sfc.fazenda.gov.br)).

<sup>9</sup> Para conseguir un historial de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente 1987/88 sobre la materia de las finanzas públicas y para un análisis de los cambios en el texto constitucional y de las principales cuestiones que se deben enfrentar en la reglamentación complementaria, consultar Afonso y Giomi (1992).

<sup>10</sup> Durante el proceso de consulta pública, se registraron más de 5.000 consultas a la homepage: [www.mpo.gov.br](http://www.mpo.gov.br). En esta dirección, además del texto legal y de una "biblioteca virtual", incluyendo estudios, textos legales, proyectos y links útiles consultados por los técnicos que preparan el proyecto (vide sitio <http://federativo.bndes.gov.br>), se presentó un formulario estandarizado para la presentación de críticas y sugerencias, que después fueron incorporadas en la versión final del proyecto de ley.

## II. Principios y reglas para la política fiscal

En la literatura económica, la eficiencia de la política fiscal como promotora del crecimiento económico siempre fue relativizada por su forma de financiación. Según Keynes, la eficiencia sería menor en el caso de que el gobierno financiase sus gastos a través del aumento de impuestos, reduciendo la renta disponible del sector privado, lo que podría imponer una carga tributaria excesiva. A su vez, la financiación de la política fiscal mediante la expansión de la base monetaria, tendría el mismo efecto que el de una política monetaria expansionista: aumentaría el producto pero también tendría un potencial inflacionario. Por otro lado, la financiación del déficit fiscal a través de la emisión de títulos aumentaría los efectos del gasto público como generador de renta y de empleo en el momento actual, dejando para las futuras generaciones la carga del pago de los intereses.

Más tarde, Domar (1944) y Lerner (1944) proporcionaron una nueva fórmula para el problema, mostrando que la deuda generada para financiar el gasto público, en circunstancias determinadas, se dirigiría hacia un límite “natural”. Domar (1944) argumentaba que la relación deuda/PIB tendía hacia una posición de equilibrio siempre que hubiese un crecimiento económico. Para Lerner (1944) la colocación de títulos crearía un círculo virtuoso al generar más renta y empleo, eliminando el origen de nuevos déficits, tanto porque eliminaría la insuficiencia de la demanda efectiva como porque aumentaría la recaudación tributaria por el aumento de la base y, en consecuencia, los límites de la financiación del gobierno. Dentro de este contexto, los intereses no representarían una carga para la sociedad y serían considerados como una simple transferencia.

Por otro lado, es conocido el argumento de Friedman de que, al contrario de la financiación del déficit fiscal por medio de la expansión de la base monetaria, la emisión de títulos disminuiría la liquidez del sector privado, pudiendo generar una elevación de la tasa de interés y una reducción de la inversión privada, teniendo un efecto recesivo sobre el nivel de renta (*crowding out*). Además, para que la compra de títulos de la deuda pública pudiese ser interesante para el sector privado, el gobierno podría verse forzado a aumentar cada vez más la tasa de interés, reforzando el efecto que ya hemos descrito. Y también, como esta forma de financiación fatalmente aumentaría el gasto con el pago de intereses, para evitar una trayectoria explosiva de la deuda, en el futuro el gobierno necesitaría aumentos en la recaudación de impuestos o disminuciones en las transferencias para otros sectores, lo que causaría, en ese momento, una disminución de la renta. La tendencia de estos efectos sería la de compensarse, determinando a largo plazo la neutralidad de la política fiscal.

La escuela de las expectativas racionales, de la cual Sargent (1979) es uno de sus más notables representantes, presentó una interpretación más radical: la de que la neutralidad sucede incluso a corto plazo, pues los agentes anticipan los resultados de las acciones del gobierno. Es decir, en el caso de que los agentes anticipasen esa trayectoria, como en los modelos de expectativas racionales, ella ni tan siquiera tendría inicio. La conclusión neoclásica en términos de política económica es idéntica a la de la política monetarista: no debe existir política fiscal [Barro (1974)] ni monetaria [Sargent (1979)], evitando así la aparición de crisis inflacionarias y de déficit público. En el mismo sentido, otros autores alertaron también sobre el problema de la forma de financiación del gasto público, más específicamente sobre la carga de la deuda, que permitiría apenas una designación intertemporal a favor del consumo presente y que perjudicaría al consumo futuro<sup>11</sup>.

Por otro lado, la idea de que la política económica se debe regir por reglas fijas, en sustitución del poder discrecional de los gobiernos, está presente desde hace mucho tiempo en la literatura. En principio, la principal preocupación se refería a la financiación monetaria de la política fiscal. Autores como von Hayek (1973), Friedman (1968) y Lucas (1972), defendieron la adopción de reglas fijas para los agregados monetarios, como una manera de evitar la inflación y el aumento del endeudamiento. Friedman reconoció que las medidas discrecionales podrían ser más

<sup>11</sup> Sobre el debate de la carga de la deuda, ver Buchanan (1958), Meade (1958), Musgrave (1959), Modigliani (1961), Diamond (1965) y Barro (1974).

adecuadas si fuesen capaces de corregir la evolución de los parámetros de la economía pero, como el perjuicio causado por los errores de la política económica sería grande, lo preferible sería substituir la actuación discrecional por reglas determinadas por ley.

Una consecuencia de este debate contra la discrecionalidad se refiere a la asociación entre el poder discrecional y las presiones políticas. Autores como Pissarides (1980) y Buchanan (1986) explicaron la razón de que los gobiernos insistan en poner en práctica políticas fiscales y monetarias expansionistas con el objetivo de aumentar el nivel del empleo. La política fiscal y la publicidad de las obras se utilizarían como un instrumento de acción política de los gobiernos con el objetivo de alcanzar índices de popularidad que les permitiesen perpetuarse en el poder.

Incluso con expectativas racionales sería posible afectar el nivel del empleo a corto plazo, sorprendiendo a los agentes con mudanzas no previstas de la cantidad de moneda almacenada y causando disturbios monetarios a medio y largo plazo. Como el horizonte de los gobiernos está limitado por el tiempo que dura su gestión, dan énfasis a decisiones que traen resultados rápidos perjudicando la estabilidad de los precios que ofrece beneficios a largo plazo. El problema básico sería la fragilidad inherente de la política como un proceso para tomar decisiones económicas que exige que se establezcan prioridades sustentadas por metas consistentes. Según Grossman (1988):

*“the most basic problem... seems to be the inherent weakness of politics as a process for making economic decisions. Experience suggests that the political process has limited ability to specify consistent goals, establish priorities, and choose between competing objectives about economic matters, especially when these decisions require comprehension of complex technical issues and constant processing of complex information.” (pg. 8)*

En este sentido, Kydland y Prescott (1977), Buchanan (1986) y Dorn (1987) sugieren que el objetivo de esta estabilidad de precios se debe alcanzar con el establecimiento de normas que configuren la política deseada, tales como el anuncio público de los objetivos que se deben alcanzar, la adopción de metas cuantitativas pre-anunciadas para varios conceptos de la oferta monetaria, la recomendación de restricciones obligatorias ante la generación de déficits públicos y la imposición de limitaciones constitucionales para la tributación y para la financiación de los gastos del gobierno.

Buchanan (1986) llegó a defender la idea de incorporar tales normas en la Constitución Federal, lo que, en realidad, acabó sucediendo en muchos países. Las reglas más comunes, adoptadas por un gran número de países, se refieren a la prohibición de que el Banco Central financie al gobierno, la conocida "regla de oro" (las operaciones de crédito no deben financiar los gastos actuales)<sup>12</sup> y a las limitaciones en la financiación realizada a través de los impuestos (por ejemplo, el principio de la anterioridad)<sup>13</sup>.

Los que prefieren decisiones discrecionales a el uso de reglas utilizan como argumento el hecho de que la falta de flexibilidad que, en general, tienen todas las reglas, acabe haciendo imposible su mantenimiento en el transcurso del tiempo. Pero hay algo más, la idea de que las reglas son demasiado rígidas para ser cumplidas, por sí misma, lleva al su no cumplimiento porque retira todo el crédito del proceso.

Esta es la razón de que, como alternativa, los organismos internacionales hayan dado al precepto de la transparencia fiscal la misma importancia dada al de responsabilidad fiscal.<sup>14</sup> Esto se

<sup>12</sup> En este sentido, consultar Kopits y Craig (1998).

<sup>13</sup> En el caso del Brasil se trata de problemas constitucionales.

<sup>14</sup> El mejor ejemplo de esta recomendación es el Código de Buenas Prácticas en la Transparencia Fiscal, elaborado por el FMI. En ese sentido ver IMF (1998) y el sitio [www.imf.org/fiscal](http://www.imf.org/fiscal). Una versión oficial en portugués de este código de conducta también se puede encontrar en el Banco Federativo (<http://federativo.bndes.gov.br>). CEPAL (1998), particularmente en su segundo capítulo, también subraya la transparencia de las finanzas públicas como uno de los principales elementos para la construcción de un nuevo Pacto Fiscal. De la misma forma el Banco Mundial y el BID le dedican cada vez más atención a la materia. Ver también el Banco Mundial (1997), Petrei (1997), OCDE/PUMA (1996 e 1997) y Kopits y Symansky (1998).

debe a que la falta de transparencia de las estadísticas, en general, permite acomodar presiones e incorporar metas que, de otra forma, serían irreconciliables.

En el Brasil, por ejemplo, poco después de la promulgación de la nueva Constitución, Serra (1989) alertaba en relación a la poca atención dada a los dispositivos para proporcionar control, transparencia y planificación a las decisiones gubernamentales sobre la designación de los recursos:

*"As análises a respeito das conseqüências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizando a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos..."(p.93)*

En las federaciones, el debate de las reglas en relación a la discrecionalidad adquiere nuevos elementos. Si, por un lado, el restablecimiento de la consistencia es fundamental, por el otro el camino a ser seguido para tanto debe respetar las peculiaridades de cada país. Sin embargo, establecer reglas sin herir el principio de la autonomía federativa puede ser una tarea difícil. En lo que se refiere al endeudamiento subnacional, por ejemplo, el análisis de las experiencias internacionales presenta una diversidad significativa en los enfoques. En términos generales, según Ter-Minassian y Craig (1997), se pueden distinguir cuatro enfoques principales, aunque algunos países puedan utilizar técnicas que incluyan más de uno de los referidos enfoques.

El primer enfoque se basa en la confianza y en la disciplina de mercado para determinar el límite del endeudamiento de los estados. El segundo incluye el enfoque cooperativo para los controles de la deuda, cuyos límites son impuestos por la negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. El tercero se refiere al control del endeudamiento subnacional con base en reglas específicas en la constitución o en la ley. Y, por último, el cuarto enfoque se refiere a los controles directos del gobierno central sobre el endeudamiento subnacional.

Tanto tomando el camino de las reglas, como es el caso de los Estados Unidos y el de la UME, como permitiendo mayor discrecionalidad, confiando en el control del mercado, como es el caso de Nueva Zelanda, el hecho es que el éxito de estas experiencias tiene por base común la idea de que la sustentación de la capacidad de financiación se debe buscar a través de la definición de metas macroeconómicas consistentes y con el alcance fiscal y monetario adecuado, incluso en el sentido intertemporal. Partiendo de la restricción presupuestaria del gobierno, que une déficits a sus fuentes de financiación y de los objetivos de política económica, inflación, crecimiento del producto y tasa de cambio real, es posible determinar cuál es el monto del déficit que se puede financiar.

Anand y Wijnbergen (1989) presentan un modelo que permite explicar la alteración en la trayectoria del crecimiento de la deuda pública como consecuencia de esta asociación específica entre políticas económicas. Los déficits fiscales se pueden financiar de tres formas: emisión de títulos de la deuda interna o externa y financiación monetaria. Los objetivos macroeconómicos implican restricciones a estas fuentes de financiación, incluso porque afectan al monto de moneda que el sector privado está dispuesto a absorber a determinadas tasas de interés.

En consecuencia es posible definir el monto del déficit financiable y, si el déficit supera ese límite, uno de los objetivos macroeconómicos debe abandonarse o se debe ajustar la política fiscal. Claro que no existen garantías *a priori* de que esos objetivos se alcanzarán. Las únicas garantías existentes son las de que la política fiscal no es inconsistente en relación a ellos. La consistencia entre las políticas fiscal y monetaria se alcanza cuando, a partir de atender simultáneamente a esos objetivos, es posible generar una trayectoria estable de la relación deuda pública/PIB.

Sin embargo, en Brasil, de la misma manera que sucede en otros países en desarrollo, la incapacidad de hacer opciones en el momento adecuado, distribuyendo ganancias y pérdidas de

acuerdo con el sistema de fuerzas políticas prevaleciente ha determinado, con frecuencia, el intentar alcanzar metas que son incompatibles en lo que se refiere, por ejemplo, a los niveles deseados de inflación, crecimiento económico y solución de las necesidades sociales, como también en lo que se refiere al resultado fiscal y a la competitividad externa que serían posibles dentro de ese contexto. Este hecho se refleja en la dificultad de establecer metas fiscales consistentes a partir del presupuesto, de cumplirlas durante la puesta en práctica del mismo y de conferir a ese instrumento el alcance intertemporal que necesita.

La CEPAL (1998) señala que, como el pacto fiscal es el resultado de un proceso histórico de consolidación de instituciones políticas y sociales, no se debe esperar que sea fácil obtener de inmediato consensos o coaliciones duraderas sobre cuestiones controvertidas como, por ejemplo, la extensión y la intensidad de las intervenciones del Estado en la economía y la distribución por parte de la sociedad de la financiación de la política fiscal. Por el contrario, los cambios son lentos y difíciles y exigen el ecuacionamiento político de presiones que, muchas veces, no se detienen ante las restricciones presupuestarias y acaban causando pérdidas de control justamente en los puntos en los que existe una mayor flexibilidad.

Por lo tanto, los límites de este proceso son mucho más determinados por la sustentabilidad de la capacidad de financiación en el transcurso del tiempo. O se producen niveles de inflación fuera de control, o se genera una carga tributaria considerada excesiva, o una relación creciente entre deuda/PNB, o hay una insuficiencia de recursos fiscales para atender a las necesidades sociales que serían responsabilidad del Estado en el modelo en vigor, o una tasa de interés elevada para intentar inútilmente restablecer la consistencia o, finalmente, una mezcla de todos estos problemas.

En realidad, el déficit no sería un problema siempre que se pudiese financiar, es decir, desde que hubiese fuentes de financiación, en términos de disponibilidad y de costos, que no tuviesen como consecuencia una perspectiva futura de incapacidad de financiación. La idea proporcionada por los modelos de inspiración keynesiana es que, si el déficit tiene un carácter fiscal y se destina a aumentar la renta y, en consecuencia, a la base de recaudación de tributos, a un ritmo compatible con su financiación, la deuda se mantiene bajo control. La situación de fragilidad de las finanzas públicas sería caracterizada apenas por el endeudamiento a una tasa superior a la de la generación de los recursos que serían necesarios para hacerle frente.

Dentro de este contexto, la estrategia de endeudamiento puede sacrificar el equilibrio presupuestario futuro porque la restricción monetaria actual alimenta expectativas inflacionarias hasta incluso cuando los choques externos favorables permiten una reducción de la inflación. Esto crea un círculo vicioso de, nuevamente, altas tasas de interés, un servicio de la deuda elevado, déficits presupuestarios, expectativas inflacionarias y altas tasas de interés. Como podemos ver, la relación entre déficit y deuda no es unidireccional<sup>15</sup>.

En resumen, la experiencia de las finanzas públicas en las últimas décadas, así como los diversos códigos o leyes que institucionalizaron estas cuestiones indican algunos temas que no deben ser excluidos de ninguna legislación sobre el asunto:

- a) Principios de gestión fiscal responsable, con el objetivo de la consistencia con la política macroeconómica para conseguir la estabilidad;
- b) Posibilidad de imponer limitaciones, tanto en la generación de déficits públicos (metas de resultado fiscal en los presupuestos anuales y plurianuales), como en relación a su financiación, sea a través de impuestos (principios de anterioridad), sea por endeudamiento (“regla de oro” y límites para la relación deuda/PIB) o monetariamente (prohibición legal);

<sup>15</sup> Para el debate sobre la relación entre déficit y deuda en el Brasil, consultar Batista (1985).

- c) Debido al ciclo electoral, necesidad de definir reglas y prohibiciones más estrictas que eviten que los gobernantes se aparten del equilibrio fiscal en períodos de fin de gestión;
- d) En los casos federativos, la necesidad de una definición clara de la relación entre los niveles de gobierno, en especial en lo que se refiere al endeudamiento subnacional, apoyándose esa relación en el equilibrio federativo y en la descentralización financiera;
- e) Necesidad de introducir mecanismos de flexibilización de las reglas para permitir su cumplimiento y garantizar su efectividad;
- f) La posibilidad de, alternativamente, o en conjunto con la adopción de reglas, atribuir mayor importancia a la transparencia y al control por parte de los mecanismos del mercado.

### **III. Principios y reglas en la ley de responsabilidad fiscal brasileña**

En el capítulo anterior se analizaron algunos de los aspectos teóricos que determinaron la tendencia observada a partir de la década de los años 80 en diversos países, de buscar el equilibrio fiscal por medio de reglas. Este capítulo realiza una lectura de estas cuestiones adaptada a la realidad brasileña, según la propuesta realizada por la LRF, incluyendo cuatro aspectos decisivos: la cuestión federativa, las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, los límites para el endeudamiento y los límites para los gastos con personal.

#### **A. Cómo establecer reglas en una federación**

En el Brasil la estructura del federalismo fiscal ha dificultado un control efectivo sobre los resultados fiscales de Estados y Municipios lo que resulta ser más difícil cuanto mayor es la descentralización y menor la estandarización del proceso de gastos. Por un lado, el respeto a la autonomía federativa prácticamente imposibilita el cuarto enfoque de la taxonomía de Ter-Minassian y Craig (1997) mencionada en el capítulo anterior, por otro, la cooperación y la disciplina de mercado tienen menos tradición de lo que sería de desear. En consecuencia, como la consistencia macroeconómica exige un alcance mayor en el concepto de sector público, a pesar del empeño federal por crear superávits primarios, éste no puede garantizar por sí mismo el ajuste fiscal.

Los principios de responsabilidad sugeridos en la LRF siguen, en su mayoría, los adoptados por Nueva Zelanda y representan el camino para restablecer la consistencia y estabilizar la relación deuda/PIB. Entre los principios, el más importante es la búsqueda del equilibrio entre las aspiraciones de la sociedad por acciones gubernamentales y los recursos que ésta coloca a disposición del gobierno para satisfacerlas. De esta forma se espera prevenir la generación de déficits reiterados y excesivos, mantener la deuda pública en un nivel prudente y adoptar una política tributaria previsible y estable.

Aunque sería deseable definir principios como se hizo en Nueva Zelanda, proponer una ley que contenga apenas principios no es algo usual en el derecho brasileño, que en realidad refleja la cultura del Brasil, que se basa mucho más en reglas. Por lo tanto, en un país esencialmente federativo, la adopción de reglas puede ser necesaria para garantizar la estabilidad.

Para no herir el principio de la autonomía federativa se optó por enunciar en la LRF los principios fundamentales para, a continuación, desdoblarlos en normas generales aplicables a todos los entes de la federación: la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Finalmente, se establecieron normas específicas, en las que se incluyen los objetivos y las metas que cada uno de los miembros de la Federación determinará de manera autónoma.

Las normas generales o nacionales incluyen, desde la ya mencionada "regla de oro", hasta los límites para deuda y gastos con personal. En el caso de las normas propias de cada ente de la Federación, la LRF determina que cada gobierno defina sus objetivos de política fiscal, dentro de un escenario fiscal previsto para ocho años, en el plan plurianual PPA y sus metas trianuales en la ley de directivas presupuestarias LDO, detallando ingresos, gastos, resultado, deuda y patrimonio. De esta forma, observados los principios de una gestión fiscal responsable y las normas generales que rigen el endeudamiento público, la creación de gastos y el tratamiento de los gastos de personal, cada gobierno de la Federación debe determinar, de forma autónoma, sus objetivos y sus metas.

Además, reconociendo que el proceso político tiende a dar énfasis a decisiones que traen resultados rápidos en perjuicio de la estabilidad, la LRF introdujo diversas reglas de fin de gestión. En lo que se refiere a los gastos de personal, en los poderes Legislativo y Ejecutivo, en los seis meses anteriores al término de la legislatura o de la gestión del Jefe del Poder Ejecutivo, no se podrá editar ningún acto que cause aumento y si se excede el límite o no se cumple el compromiso de reducción mensual del exceso, habrá penalidades mucho más severas de suspensión de transmisión de fondos. Las operaciones de crédito por anticipación de ingresos también deberán ser totalmente liquidadas hasta el final del mes de junio durante el último año de gestión del Jefe del Poder Ejecutivo (en los años normales la fecha límite es 15 de diciembre). Y, además, en el último año de legislatura y de gestión del Jefe del poder Ejecutivo no se podrá asumir ninguna deuda que no se pueda pagar en el mismo año fiscal, a menos que exista una disponibilidad de caja igual o superior al monto de la deuda.

Pero todavía hay un punto a favor de la discrecionalidad y que no se puede ignorar: la falta de flexibilidad, propia de las reglas, en general acaba imposibilitando su mantenimiento en el transcurso del tiempo. De esta forma, a ejemplo de la experiencia de la UME, se optó por colocar en la LRF dispositivos de flexibilización de las reglas. En el proceso presupuestario se admiten desvíos temporales en relación a las metas, desde que sean justificados, temporales y que en la LDO se indique la manera y el plazo en que esos desvíos serán corregidos. Además, para los límites de deuda y gastos con personal, existen situaciones en que se amplían los plazos para cumplir esos límites.

Teóricamente, la flexibilización revela también una postura bastante interesante en relación al papel desempeñado por el gasto público. Como ya hemos mencionado, todo el repensar teórico de los límites de la actuación del Estado ha oscilado entre el énfasis dado a los aspectos positivos y negativos del déficit público.

La LRF refleja las dos preocupaciones. Por un lado, se busca fortalecer el proceso presupuestario y la búsqueda de la consistencia que permita la estabilización de la deuda en un período razonable de tiempo. Por otro lado, flexibilizar significa reconocer que, en determinadas circunstancias, hay males mayores. Por ejemplo, en los casos de guerra, conmoción, calamidad o bajo crecimiento no se ponen en práctica los cortes automáticos. De esta forma se evita que una recesión, al indicar el no cumplimiento de metas de resultado, ponga en acción mecanismos de reducción del gasto público que tenderían a deprimir todavía más la actividad económica y la recaudación tributaria formando un círculo vicioso.

Por la misma razón, en esas situaciones, los plazos para adaptarse a los límites de la deuda y de personal se amplían, siendo que, en el caso de reducido crecimiento económico, hay tres bandas de variación del PIB con los correspondientes plazos de ampliación. En lo que se refiere a la deuda, debido a que ésta también se ve afectada por la política monetaria y de cambio, se introdujo una flexibilización adicional, en el caso de cambios extremadamente drásticos en las políticas monetaria y de cambio y que hayan sido reconocidos como tales por el Senado Federal. Por lo tanto, la LRF representa el reconocimiento de que, conforme se enunció en los principios, para evitar los desequilibrios estructurales basta con que los gastos públicos se limiten en promedio al promedio de los ingresos reales colocados a disposición para financiarlos.

Además de flexibilizar las reglas, la LRF busca, también, tener un control sobre el gasto público a través de un mecanismo típico del mercado, la transparencia. Tan importante como los límites para los gastos y para la deuda o las reglas para su cumplimiento es que los mismos sean ampliamente conocidos y correctamente evaluados por la sociedad y esa es la razón de que la LRF defina como otros principios fundamentales el amplio acceso a las informaciones, la transparencia en los procedimientos de recaudación y utilización de los recursos públicos y la divulgación de los resultados alcanzados.

Dentro del mismo espíritu se abrirán, para conocer la opinión de la sociedad, los procesos de elaboración y de aprobación de los proyectos de ley del plan plurianual, de las directivas presupuestarias y del presupuesto anual, así como la presentación anual de cuentas. Está prevista la obligación de que las principales autoridades de los tres poderes de cada esfera del gobierno emitan, de forma mensual, trimestral y anual, declaraciones de responsabilidad fiscal, comprobando el cumplimiento de los límites, condiciones, objetivos y metas que habían sido establecidos en los diversos instrumentos presupuestarios.

Sin embargo, según observa Lerda (1987):

*“(...) uma conceituação mais ou menos abrangente do déficit (...) tem importância crucial na determinação: a) do custo efetivo da dívida (isto é, da taxa de juros média anual paga pelo principal); e b) da sustentabilidade no longo prazo de um determinado padrão de endividamento público.”*

De esta forma, la LRF reserva un título para la creación de normas orientadoras de la elaboración de los presupuestos, balance y otras demostraciones que se deben seguir en cada nivel y unidad del gobierno. La necesaria estandarización de conceptos incluye también la obligación del Gobierno Federal de divulgar anualmente, en un anexo de la ley de directivas presupuestarias, las previsiones macroeconómicas que orienten las metas fiscales que deben ser alcanzadas por los otros entes de la Federación. Se debe dar una atención especial a la sistemática de divulgación de las cuentas públicas que serán publicadas, para el conocimiento de la sociedad, de forma mensual, por medio de la preparación, por parte del Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios de un informe en el que se presente su desempeño fiscal, financiero y patrimonial.

Dejando de lado los dispositivos que se refieren al proceso presupuestario, merecen una atención especial las relaciones intergubernamentales. Las transferencias voluntarias de recursos, en el caso de que no sean debidamente reglamentadas, pueden ser un obstáculo para un riguroso control de los gastos públicos. Por esa razón el proyecto incluye la prohibición de que los niveles superiores del gobierno concedan ayuda financiera o préstamos para pagar gastos con personal o que destinen recursos para gastos con acciones propias de los demás entes.

Hay también otra directiva que prohíbe la concesión de cualquier nuevo crédito de un ente de la Federación en favor de otro, incluso cuando se trate de refinanciación o aplazamiento de la deuda. En lo que se refiere a la financiación monetaria de déficits presupuestarios, existe la prohibición constitucional que se detalla en la LRF y que alcanza, incluso, a la relación entre los gobiernos y los bancos de los estados.

Por lo tanto, la LRF busca cubrir los vacíos existentes en el control del gasto público. A partir de los principios y de las normas generales, los entes de la Federación deberán planificar y establecer objetivos y metas fiscales propios. La efectividad de la LRF la asegurarían los mecanismos de compensación y de corrección de desvíos y la transparencia que penaliza la mala gestión por medio de la disciplina del mercado y del proceso político propiamente dicho. Es decir, según la taxonomía de Ter-Minassian y Craig (1997), que se menciona en el capítulo anterior, la LRF debería situar al Brasil, simultáneamente, en el primer y en el tercer enfoque.

Finalmente, una vez constatada la irresponsabilidad fiscal, la LRF establece sanciones institucionales y responsabilidad personal de los administradores. La reglamentación de las

responsabilidades y de los crímenes contra las finanzas públicas se realiza en propuesta de ley ordinaria que deberá ser analizada por el Congreso al mismo tiempo que la LRF, según lo exige la tradición del derecho brasileño.

## **B. Cómo establecer reglas para la intertemporalidad: el proceso presupuestario como instrumento de planificación**

La experiencia internacional<sup>16</sup> ha mostrado que, con frecuencia, los ingresos son superestimados en el proceso presupuestario, tanto por la dificultad específica de su previsión, como debido a errores en la previsión de la coyuntura económica (expectativa de crecimiento de la economía y de la inflación, por ejemplo). Al mismo tiempo, los gastos tienden a ser subestimados pues el presupuesto anual registra solamente los gastos autorizados para el período y, con frecuencia, aparecen en el presupuesto gastos que van más allá del año financiero. Como ejemplo podemos citar las inversiones que, por lo general, se realizan a lo largo de un período más largo (por ejemplo 5 años) y los gastos corrientes de duración continua, en especial los que tienen su origen en gastos de capital efectuados en el pasado.

La existencia de flujos de gastos que no estaban previstos en el primer ejercicio en el que se realizó el presupuesto del gasto, trae consigo desequilibrios fiscales que escapan al análisis *ex-ante*, y que se hacen visibles apenas cuando los hechos ya han sido consumados. Debido a estas limitaciones presupuestarias intertemporales, el concepto de resultado fiscal adoptado constituye un indicador muy optimista de la capacidad de pago del gobierno a largo plazo, porque no incluye los gastos futuros causados por las deudas hechas por el gobierno<sup>17</sup>

La máquina del Estado rápidamente descubre que la intertemporalidad es un refugio seguro para aplazar el ajuste fiscal, y el equilibrio de las cuentas públicas que había sido planificado para funcionar con un gasto determinado se ve sorprendido por gastos no previstos, que no se habían incluido en el presupuesto y que tienen un efecto multiplicador, ya que son financiados por la deuda mobiliaria, sobre la que inciden intereses. En el Brasil, esas deficiencias intertemporales del proceso presupuestario y del concepto de déficit fueron las responsables por el apareamiento de déficits casi fiscales y de deudas que permanecieron sin explicación durante mucho tiempo, reflejándose en el crecimiento de la deuda mobiliaria y de las monedas de privatización en los años 90<sup>18</sup>.

La magnitud de este problema apunta claramente hacia la necesidad de una fórmula más amplia y rigurosa del presupuesto como un requisito previo para la disciplina fiscal. Nunes (1998) sugiere la inclusión de los gastos continuos en un tipo de presupuesto plurianual anexo al PPA o a la LDO, que contendría, además de metas e intenciones, estimaciones de gastos futuros ya determinados para poder suministrar un pronóstico de la relación deuda/PIB en una secuencia de períodos. Ese instrumento intertemporal debería pasar por un acompañamiento y una revisión periódica.

Entre otros avances, la LRF, sigue ese camino e intenta solucionar las deficiencias intertemporales de la única manera posible: restituyendo al presupuesto su papel de instrumento de planificación. Como el plan plurianual representa una declaración de compromisos del Ejecutivo y del Legislativo con los principios de la responsabilidad fiscal, cabe a la ley anual de directivas presupuestarias traducirla para metas cuantitativas, definidas para el ejercicio financiero al que se refiere la ley y para los dos ejercicios posteriores. Por su periodicidad anual, la LDO pasa a ser el instrumento público de comprobación de los objetivos determinados en el plan plurianual, y en ella deben constar, en la hipótesis de un desvío, sus razones, la forma a través de la cual se pretende

<sup>16</sup> Ver Alesina y Perotti (1996), sobre la variedad de las prácticas frecuentemente utilizadas en el proceso presupuestario.

<sup>17</sup> Para un análisis de las limitaciones de los conceptos de déficit normalmente utilizados, ver Blejer y Cheasty (1990).

<sup>18</sup> Para un análisis de las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario en el Brasil ver Nunes (1998) y Nunes (1999). Según el Plan de Estabilización Fiscal, del 28 de octubre de 1998, el valor calculado de las deudas en proceso de titularización llega a los R\$ 15 200 millones en 1999, R\$ 6 800 millones en 2000 y R\$ 1 300 millones en 2001.

asegurar que las metas estén de acuerdo con los objetivos y cuál es el tiempo previsto para que ésto ocurra.

Para que los instrumentos de comprobación sean eficaces es necesario también que estén acompañados de medidas que permitan evitar o corregir los desvíos por ellos señalados. Por lo tanto, la LRF no sólo determina los límites que deben ser cumplidos por las principales variables fiscales, sino que también ofrece diversos mecanismos para evitar y corregir posibles desvíos.

A lo largo de la ejecución del presupuesto, al prever que las metas anuales de deuda y de resultado entre ingresos y gastos determinados por la ley de directivas presupuestarias no podrán cumplirse, para citar un ejemplo, se realizará un corte automático lineal de los gastos en la proporción necesaria para que se puedan alcanzar las metas determinadas. Del corte automático solamente estarían protegidos los gastos relacionados al reparto constitucional o jurídico de los tributos, al pago del personal activo, inactivo o jubilados y sus cargas obligatorias, a los beneficios y pensiones constantes del régimen previsional general, a la asistencia social, al programa del seguro de paro y del sistema único de salud y al pago de los intereses de la deuda, así como al rescate de la deuda flotante.

Sin duda, la poca disciplina fiscal no está apenas relacionada a las cuestiones metodológicas ni se pretende agotar en este trabajo el análisis de los factores que explican el deterioro fiscal en el período reciente. En el Brasil, las esferas sobre las que el gobierno central tiene mayor control, el Gobierno Federal y las Empresas del Estado, el proceso de privatización y la adopción de medidas austeras han sido muy útiles, pero las fuerzas estructurales como, por ejemplo, la rigidez presupuestaria y los gastos ineludibles (porque son exigidos por ley) con personal y cargas sociales y beneficios de la seguridad, dificultan ese ajuste.

Entre los gastos podemos destacar el crecimiento de los gastos ineludibles relacionados al pago de personal, de beneficios previsionales, de transferencias constitucionales y de otros determinados por ley. En el gobierno federal, en el año de 1998, los gastos ineludibles representaron el 77% del total de gastos no financieros. Esto significa que, en el período más reciente, se ha realizado un enorme esfuerzo para la generación de superávits primarios sobre otros gastos, especialmente ítems de costeo y de inversión para compensar el aumento de esa otra parte.

Incluso dentro de esas fuerzas estructurales se puede citar algunas que están exactamente relacionadas con la dificultad de adoptar políticas que sean consistentes en términos intertemporales. Este es el caso de los desequilibrios actuariales en los diversos regímenes previsionales, en especial en el sector público, que son el resultado de la atribución o de la imposición de derechos, incluso de forma constitucional, sin la existencia de una disponibilidad previa de recursos fiscales. La legislación brasileña siempre tuvo prevista la cobertura del trabajador, tanto por razones asistenciales (enfermedad, invalidez, muerte, accidentes laborales, desempleo involuntario, pensión por muerte al cónyuge superviviente y a las personas de bajos ingresos) o de seguridad social, sin llevar en consideración el equilibrio fiscal del sistema.

De esta manera, además del corte automático, otro mecanismo importante para evitar los desvíos que la LRF utiliza del BEA es el *pay-as-you-go*<sup>19</sup>, que aquí se propone para compensar los efectos de todos los actos que causen reducción de ingresos o aumento de los demás gastos de duración continua, entendidos ellos como los gastos cuyos efectos perduren durante más de tres ejercicios financieros. Entre ellos se incluyen la contratación de funcionarios públicos que gocen de estabilidad de empleo y renuncia de ingresos, causada por exenciones, amnistías, remisiones y subsidios, así como beneficios de tipo financiero, tributario o de crédito. El proyecto subraya que no será necesario compensar el aumento de gastos de capital que sea financiado por operaciones de crédito, por donaciones o por transferencias voluntarias, ni el aumento de los gastos con el pago de intereses de la deuda.

---

<sup>19</sup> Ver Schick (1995).

No podemos dejar de subrayar la importancia de la realización de una evaluación correcta del impacto que los actos de ese tipo pueden causar en las finanzas públicas y, exactamente por esa razón, el proyecto ha previsto que la definición y la cuantificación de las medidas de compensación deben presentarse en la ley de directivas presupuestarias de cada ente federativo, incluyendo períodos que pueden estar contenidos, o no, en el año de referencia. Los propios actos, a su vez, deberán informar si los efectos esperados incluyen un período superior o inferior a tres años financieros y, en este último caso, deberán identificar la disposición de la ley de directivas que aprobó su compensación. Si se crea algún gasto sin tener la necesaria compensación, el mismo se considerará como no autorizado, irregular y gravemente dañino para la economía pública, siendo responsabilidad del poder legislativo correspondiente estudiar su anulación.

Mucho más específicamente, en lo que se refiere a los gastos de duración continua relativos a la seguridad social, en la reforma constitucional de 1998 ya se había prohibido la utilización de recursos originados en las contribuciones de las empresas y de los asegurados con base en la hoja de salarios, para financiar los gastos no relacionados con el pago de beneficios previsionales.

La LRF da un paso adelante y disciplina el aumento de los gastos prohibiendo que sea creado, aumentado o extendido cualquier beneficio o servicio que traiga consigo un aumento de los gastos, sin que exista la correspondiente fuente de costeo integral, que tanto podrá ser una reducción equivalente de otros gastos con beneficios o servicios de la seguridad social como un aumento de los ingresos originado en la creación de otra fuente de costeo o del aumento de las contribuciones vinculadas a la seguridad social.

Teniendo en cuenta que no es objetivo del proyecto, ni podría serlo, retirar o disminuir cualquier beneficio al cual los individuos tengan derecho, la mencionada compensación no se exigirá cuando el aumento del gasto sea consecuencia del simple aumento de la cantidad de atendimientos realizados en los servicios prestados o del reajuste de beneficios o servicios que se limiten a preservar el valor real de los mismos.

También, para solucionar deficiencias intertemporales que causen deudas, el proyecto determina que la ley de directivas presupuestarias de cada ente de la Federación, contenga un anexo en el que se registre una evaluación sobre los riesgos para los respectivos tesoros, de las decisiones del gobierno que causen un impacto no cuantificado sobre las deudas públicas, con un razonable grado de certeza, así como de cualquier pasivo contingente.

La motivación para ese control reside en el hecho de que, como las garantías no constan como deudas del sector público hasta que el debedor deje de pagar, su valor permanece latente en las cuentas hasta que sea reconocido<sup>20</sup>. Al contrario del sector privado, que acumula reservas para pérdidas causada por los préstamos, el gobierno federal no suele hacer una provisión para la falta de pago y los costos se cargan de una vez, cuando ocurren efectivamente. Como muchas de esas potenciales deudas no causan impacto sobre el presupuesto en curso, que incluye un ejercicio, es fácil abrir ventanas casi-fiscales y "empeñar" gastos para el futuro.

De esta manera se puede verificar que el presupuesto no incluye ninguna medida de riesgo para las deudas asumidas en la actualidad y que deberán pagarse en otros ejercicios. Sin embargo las implicaciones para el flujo de caja en el futuro son graves. Lo que llama la atención y constituye un precedente grave, es que el control de los gastos es mucho más rígido cuando la liberación de recursos se realiza en especie que cuando el Tesoro concede garantías para contratos o títulos. De esta forma, el pago de la deuda garantizada o asumida conforme previsto en la ley, por el Gobierno Federal, representa, a grosso modo, la suma de los costos acumulados del riesgo que el gobierno

---

<sup>20</sup> Según Datos del Balance General de la Federación, en 1995, los avales concedidos en el exterior por el gobierno federal llegaron al total de 15 648 millones de Reales. A partir de ese punto, este valor deberá aumentar debido a la realización de préstamos con organismos internacionales para los Programas de Reforma de los Estados.

asume a lo largo de toda la duración de la existencia de la garantía y del pasivo compensado de las empresas del estado.

Finalmente, debido a la importancia y a las características de la incertidumbre actual en relación a la cuestión de la Seguridad Social y de otros programas semejantes, el mensaje del Presidente de la República que envíe al Poder Legislativo el proyecto de ley de directivas presupuestarias del Gobierno Federal deberá incluir, en anexo, una evaluación de la situación actuarial, financiera, económica y patrimonial de los siguientes: (a) plan de beneficios del régimen general de la Seguridad Social; (b) del programa del seguro de paro y de los demás beneficios costeados por el Fondo de Amparo al Trabajador; y (c) de otros programas de naturaleza actuarial, así como una evaluación similar del plan de beneficios del régimen propio de seguridad de los funcionarios públicos federales. Ésta última medida se extiende a los jefes del poder ejecutivo de los Estados y Municipios que tengan su propio régimen de seguridad para sus funcionarios.

En el Brasil, como en la mayor parte de los países de Europa, se adopta el régimen de reparto, que significa que la contribución de los activos sustenta el pago de los inactivos. El sistema de reparto trae consigo la crisis porque introduce una deficiencia intertemporal en el concepto del resultado fiscal. En una primera etapa, el número de contribuyentes supera al de beneficiarios, haciendo que el sistema tenga superávit. Incorporada al resultado fiscal, la cuenta de la seguridad proporciona la falsa impresión de que es posible para el Estado gastar más sin comprometerse con problemas de financiación en el futuro, haciendo surgir una presión por gastos que, con frecuencia, se destinan a otras áreas. En la segunda etapa, la situación se invierte cuando el número de beneficiarios pasa a superar al de contribuyentes. Sin ahorro, el Estado se encuentra en la difícil situación de tener que pagar derechos adquiridos de sus ciudadanos sin tener la posibilidad de reducir indefinidamente otros gastos con el objetivo del equilibrio fiscal.

Considerando la imposibilidad de realizar una transición para el sistema de capitalización, debido al alto déficit implícito de la seguridad<sup>21</sup>, la LRF se coloca al lado de algunas propuestas que sugieren la estructuración de un sistema de seguridad mixto que conjugue, armoniosamente, un sector público obligatorio con beneficios limitados hasta un límite determinado y relacionados con las contribuciones realizadas durante la vida laboral, con un sistema complementario, en régimen de capitalización de contribuciones adicionales, que sea preferentemente privado y voluntario, con base en la iniciativa y en la capacidad de ahorro individual.

### **C. Cómo establecer límites para el monto de la deuda y para la realización de las operaciones de crédito**

Necesariamente, una gestión responsable de los recursos públicos debe dar énfasis al control no sólo de los gastos sino también del endeudamiento. En la LRF se definen los conceptos de operación de crédito y de deuda pública y se proponen reglas bastante exactas para el control de la deuda, para la realización de operaciones de crédito destinadas al giro de la deuda mobiliaria y para la concesión de garantías por parte de las entidades públicas.

En lo que se refiere al endeudamiento, se consagra el precepto fundamental de que el producto de las operaciones de crédito no puede superar el monto de los gastos de capital dentro del mismo ejercicio financiero (regla de oro)<sup>22</sup>, exceptuándose los casos en que sea necesario financiar de una manera integrada los gastos de capital y los gastos con el costeo relacionado a las inversiones. Con la finalidad de impedir la mala utilización, los gobiernos están impedidos de levantar recursos a través de las entidades bajo su control y de aplazar el pago a proveedores, prestadores de servicios o contratistas de obras a través de la emisión de títulos de crédito o de aval.

---

<sup>21</sup> Del orden del 200% del PIB, según la CEPAL (1998, p. 199).

<sup>22</sup> Para una visión general sobre la disciplina de la deuda pública, específicamente sobre la limitación de sus operaciones y tamaño, consultar Ter-Minassian (1998).

Si una operación de crédito ha sido realizada sin tener en cuenta las condiciones definidas para ella, la LRF determina la anulación de sus efectos, tanto a través de la cancelación o de la amortización total de la deuda generada, o de la constitución de una reserva cuyo valor sea correspondiente al exceso y que se utilizará exclusivamente para amortizar la deuda en el ejercicio siguiente, quedando determinado que, mientras no tenga lugar la cancelación o la amortización, la deuda se considerará como vencida y no pagada, estando prohibida la realización de cualquier operación nueva.

La acción sobre el endeudamiento se completa con la adopción de controles sobre la deuda consolidada, cuyos límites máximos y prudenciales para cada esfera del gobierno serán determinados por el Senado Federal, bajo la forma de razones o de proporciones, a partir de una proposición del Presidente de la República, debidamente justificada. Se exige de los administradores que mantengan el monto de la deuda en un nivel prudente, compatible con la recaudación y con el patrimonio neto y proporcionando un margen de seguridad que permita impedir que el eventual crecimiento de la deuda en períodos posteriores perjudique de forma significativa a los demás agregados macroeconómicos. Para ello, es esencial que los gastos sean inferiores a los ingresos en cada ejercicio financiero durante la fase de contratación del nivel de la deuda.

Si el monto de la deuda supera su límite máximo o prudente, deberá volver a esos límites dentro de plazos preestablecidos, estando, mientras tanto, prohibida la realización de nuevas operaciones de crédito y restringida la utilización de disponibilidad de caja. Si estos plazos no se obedecieran, se suspenderán durante el período excedente las asignaciones de fondos federales o de los estados (exceptuándose los repartos constitucionales de ingresos tributarios) y, por un período que se extienda más allá del momento en que la deuda prudente haya retornado a su límite, el correspondiente gobierno estará impedido de contratar cualquier operación de crédito (a no ser para realizar la amortización del principal de la deuda mobiliaria) o transferencia voluntaria.

#### **D. Límites de los gastos con el personal activo e inactivo**

Los gastos con hoja de pagos de los funcionarios públicos y de pago de beneficios a los jubilados siempre serán una cuestión de la mayor importancia para el ajuste estructural de las cuentas del conjunto del sector público. En especial, la seguridad del sector público se destacó, en el comienzo de los años 90, por grandes desequilibrios actuariales que tuvieron como resultado la atribución o el aumento de derechos, incluso constitucionalmente, sin la existencia previa de disponibilidad de recursos fiscales.

Los déficits de la seguridad perjudicaron a toda la federación, incluso por causa de que los beneficios de la Constitución de 1988 fueron reproducidos en las constituciones de los estados. Este problema se hizo más grave en los Estados y Municipios, en los que la preocupación con políticas de estabilización es, sin duda, menor, y que, además de los gastos con los inactivos, también los gastos excesivos con hoja de pago relativa a los servidores activos, desempeñan un papel importante en la explicación de los desequilibrios fiscales.

Teniendo en cuenta el peso significativo en el presupuesto de todas las esferas del gobierno, los gastos con pago de personal han sido, desde hace algún tiempo, objeto de legislación específica en el Brasil. En 1995, para reglamentar un dispositivo constitucional, se promulgó la Ley Complementaria No. 82, conocida como Ley Camata, que define el concepto de ingreso neto y tomándola como base limitó, al 60% del mismo, los gastos con la hoja de pago. A partir de ese momento, el proceso gradual de ajuste verificado en la mayoría de los Estados se puede comprobar por medio de los números. En 1995 eran 23 los estados que no se incluían en ese límite y en 1998

eran solamente 16. Los niveles de desajuste también se alteraron. Mientras que en 1995 eran 16 Estados los que superaban el 70%, en 1998 eran solamente diez<sup>23</sup>.

A pesar de haberse verificado ejemplos diversos de notable cumplimiento de las normas de la gestión fiscal en todos los niveles del gobierno, la Ley Camata no produjo, en su integridad, los resultados pretendidos debido a los obstáculos constitucionales para el despido, en vigor hasta finales de 1998, y por no existir penalidades en la hipótesis de la falta de cumplimiento de los límites. Para sustituirla, la nueva Ley Complementaria (conocida como Ley Camata II), aprobada en mayo de 1999, presentó innovaciones como la determinación de un límite específico del 50% para los gastos del Gobierno Federal con personal, la determinación de un plazo de dos años para el cumplimiento de los límites, en la proporción de 2/3 en el primer año y 1/3 en el segundo y la imposición de multas en el caso de falta de cumplimiento con el cronograma de ajuste.

La LRF da un paso adelante en relación a la Ley Camata II, al definir límites que deben ser observados por cada uno de los Poderes, en cada ente de la federación, que tendrán por base los ingresos tributarios disponibles<sup>24</sup>. Si los gastos con personal hubieran excedido los límites determinados por la prudencia se suspenderá la concesión de cualquier ventaja o aumento de remuneración que no esté determinado por ley o por contrato de trabajo; la revisión, reajuste o adecuación de la remuneración; la creación de cargos, empleos, funciones o alteración de estructura de carrera; la admisión o contratación de personal y la concesión de otras ventajas no constitucionales.

Si los gastos de personal hubieran excedido sus límites máximos durante tres meses consecutivos, deberán volver a incluirse en ellos durante un período que puede llegar a 24 meses, promoviendo sucesivamente, hasta que se encajen en los límites definidos, lo siguiente: la reducción de, por lo menos, el 20% de los gastos con cargos en comisión y funciones de confianza, la terminación del contrato de funcionarios sin estabilidad de empleo y el despido de funcionarios estables. Si transcurrido este plazo los gastos con personal no estuviesen dentro de su límite máximo, se suspenderán inmediatamente, en el caso del Gobierno Federal, la liberación de fondos para pago de los gastos con personal que haya excedido ese límite y, en el caso de los demás entes de la federación, todas las designaciones de fondos federales o de los estados.

#### IV. Consideraciones finales

La propuesta de la LRF no se resume a un simple corte en los gastos o a la determinación de metas temporarias para la generación de superávits. No se trata de aspectos coyunturales, ni de directivas de corto plazo de la política fiscal. Lo que se busca es el desarrollo de una nueva cultura fiscal en el Brasil. Un nuevo régimen significa instituir principios permanentes e instrumentos modernos que se sobreponen y delimitan la estrategia fiscal más inmediata y que puedan garantizar el equilibrio fiscal a largo plazo.

Por un lado, la LRF reglamenta diversas normas contenidas en la Constitución, dándoles consistencia y coherencia; por el otro las pone en vigor, permitiendo una mayor disciplina fiscal. Más que reglamentar los instrumentos relacionados con el proceso presupuestario y con la contabilidad pública (materia relacionada con otra Ley Complementaria, que también está siendo analizada por el Congreso), el código de buenas conductas en finanzas dicta principios, en especial, los de la responsabilidad y de la transparencia fiscal.

---

<sup>23</sup> Datos de la Secretaría del Tesoro Nacional, Coordinación General de las Relaciones y Análisis Financiero de los Estados y Municipios.

<sup>24</sup> El anexo presenta la distribución de gastos de personal entre los poderes y los entes de la Federación, así como una comparación de los límites adoptados en Ley Camata II y que se proponen en la LRF.

La reforma fiscal respeta los dos principios básicos: el de la democracia, en la que todo está disciplinado por las leyes aprobadas por el Legislativo, y el de la federación, en la que se obedecen los principios y las normas generales que son los mismos para el Gobierno Federal, los estados y los municipios, siendo que cada gobierno determina sus propias metas y presta cuentas.

La LRF innova en la medida en que exige el establecimiento de metas consistentes en los instrumentos presupuestarios (planes plurianuales, LDO y presupuesto anual). De esta manera, el proceso presupuestario permite un acompañamiento continuo y permanente de los gastos sin atribuir más importancia a los controles formales y burocráticos que a los resultados, transformándose en un instrumento estratégico de planificación y control.

Además el presupuesto adquiere un enfoque intertemporal y, por lo tanto, más eficaz como instrumento de control e indicador de ajuste fiscal. Para ello, deberá contener las estimaciones de los gastos ya contratados o autorizados que superan el año presupuestario o que apenas configurarán gastos en ejercicios posteriores, tales como inversiones, pagos de deudas, incluso las que resultan de haber asumido, titularizado o intercambiado deudas y gastos con la seguridad. De esta forma es posible planificar los gastos de manera permanente, evitando que se "empeñen" gastos para el futuro sin previa atención a la condición de equilibrio financiero.

## Bibliografía

- Afonso, José Roberto y Giomi, Waldemar (1992), "A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração", *Cadernos de Economia* nº 8, Río, abril.
- Alesina, Alberto y Perotti R. (1996), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/70.
- Anand, Ritu y Van Wijnbergen, Sweder (1989), "Inflation and the Financing of Government Expenditure: an Introductory Analysis with an Application to Turkey", *The World Bank Economic Review*, 3(1), pp. 7-38.
- Banco Mundial (1997), "Informe sobre el Desarrollo Mundial", Washington.
- Barro, Robert J. (1974), "Are government bonds net wealth?", in *Journal of Political Economy*, 82(6).
- Batista, Paulo Nogueira Jr. (1985), "Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil", in *Revista de Economia Política*, Vol. 5, nº 2, abril-junio.
- Blejer, Mario I. y Cheasty, Adrienne (1990), "Questões Analíticas e Metodológicas na Medição dos Déficits Fiscais", Documento de trabajo del FMI, manuscrito no publicado.
- Buchanan, J. M. (1958), "Public Principles of public debt", Homewood, Irving.
- \_\_\_\_\_ (1986), "Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s", Brighton, Harvester Press.
- Carvalho, Wagner (1997), "A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability", in *Revista do Serviço Público*, Brasília, año 48, nº 3, pp. 5-35, septiembre-diciembre.
- CEPAL (1998), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos", Santiago de Chile.
- Diamond, P. A. (1965), "National debt in a neoclassical growth model", in *The American Economic Review*, 55(5), parte 1, pp. 126-50.
- Domar, E. D. (1944), "The burden of the debt and the national income", in *The American Economic Review*, diciembre, pp. 798-827.
- Dorn, J. (1987), "The Search for Stable Money: A Historical Perspective", in *The Search for Stable Money: Essay on Monetary Reform*, editado por James A. Dorn y Anna J. Schwartz, Universidad de Chicago.
- Eichengreen, Barry y Wyplosz, Charles, "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", Mimeo.
- Friedman, Milton (1968), "The Role of Monetary Policy", in *The American Economic Review*, vol. LVIII, nº1.
- Grossman, P. J. (1988), "Government and economic growth: A non-linear relationship", in *Public Choice* 56, pp. 193-200.
- IMF (1998), "Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles", Washington, IMF, abril.
- Kopits, George y Craig, Jon (1998), "Transparency in Government Operations", Washington, IMF, Occasional Paper, nº 158, enero.
- Kopits, George y Symansky, Steven (1998), "Fiscal Policy Rules", Washinton, IMF, Occasional Paper nº 162
- Kydland, F. E. y Prescott E. C. (1977), "Rules rather than discretion: the inconsistency of Optimal Plans", in *Journal of Political Economy*, 85(3).
- Lerda, Juan Carlos (1987), "A dinâmica da dívida pública: de Domar-Lerner a Tobin-Simonsen", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 17(2), agosto.
- Lerner, A. P. (1944), "The economics of control: principles of welfare economics", New York, Macmillan.
- Lucas, Jr. Robert E. (1972), "Expectations and the Neutrality of Money", in *Journal of Economic Theory*.
- Meade, J. E. (1958), "Is the national debt a burden?", in *Oxford Economic Papers*, 10(2), febrero, pp. 163-83.
- \_\_\_\_\_ (1959), "Is the national debt a burden? A correction", in *Oxford Economic Papers*, 11(2), febrero, pp. 109-110.
- Modigliani, F. (1961), "Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt", in *The Economic Journal*, 71, diciembre, pp. 730-55.
- Musgrave, R. A. (1959), "The Theory of public finance", New York, McGraw-Hill International Student Edition.
- Nunes, Ricardo da Costa y Nunes, Selene P. P. (1997), "União Monetária Européia – UME: Evolução recente e perspectivas", in *Anais do XXV Encontro Nacional de Economia*, Recife, ANPEC
- Nunes, Selene P. P. (1998), "Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil", in *Finanças Públicas- II Prêmio STN de Monografia*. Brasília, Ministerio de Hacienda.

- \_\_\_\_ (1999), “Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil”, Tesis de Maestría, Departamento de Economía, Universidad de Brasilia.
- OCDE/PUMA (1996), "Managing Structural Deficit Reduction", Paris, OCDE, Public Management Occasional Papers nº 11.
- \_\_\_\_ (1997), “Budgeting for the future”, Paris, OCDE.
- Ojeda, Galo Abril (1991), “El Deficit Cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)”, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Política Fiscal nº 25.
- Patury, Luis Romero (1992), "Lei Complementar sobre Finanças Públicas e sobre Sistema Financeiro" in Caderno de Economia nº 7, Río, IPEA, abril.
- Petrei, Humberto (1997), “Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina”, Washington, BID.
- Pissarides, C. A. (1980), “British Government Popularity and Economic Performance”, in *The Economic Journal*, n.º 90.
- Sargent, Thomas J. (1979), “Macroeconomic Theory”, Academic Press, San Francisco.
- Schick, Allen (1995), “The Federal Budget. Politics, policy, process”, The Brookings Institution, pp. 32-48.
- Scott, Graham C. (1996), "Government Reform in New Zealand", Washington, IMF, Occasional Papers nº 140, octubre.
- Serra, José (1989), “A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias”, en *Revista de Economia Política*, 9, pp. 137-155.
- Tanzi, Vito (1995), “The Role of Sub-National Governments in Financial Stabilization”, Mimeo.
- Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon (1997), “Control of Sub-national Government Borrowing”, in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview”, in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF.
- \_\_\_\_ (1998), "Selected Issues in Public Debt Management", CEPAL, X Seminário de Política Fiscal, pp. D45-D57.
- Von Hagen, Jurgen y Harden, Ian (1996), “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, Washington, IMF, Working Paper 96/78.
- Von Hayek, Friedrich A. (1973), “Law, Legislation and Liberty”, London, Routledge y Kegan Paul.

## Brasil – Gastos con Personal

Cuadro A.1

**DISTRIBUCIÓN EFECTIVA ACTUAL, LÍMITES DE LA LEY CAMATA II (1999) Y LÍMITES  
PROPUESTOS EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL (LRF)**

Esfera de Gobierno / Poder	Gastos efectivos con Personal Distribución % de los Poderes <sup>(1)</sup>	Límites	
		Ley Camata II (1999) % Ingresos Netos <sup>(2)</sup>	L R F % Ingresos Trib. Disponibles <sup>(3)</sup>
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	<b>100.0</b>	<b>50.0</b>	<b>60.0</b>
Ejecutivo	84.5		50.0
MPU (Ministerio Público)	1.1		1.0
Distrito Federal y Ex-territorios	4.5		3.0
Otros	79.0		46.0
Legislativo	3.9		3.0
Judicial	11.6		7.0
<b>ESTADOS</b>	<b>100.0</b>	<b>60.0</b>	<b>80.0</b>
Ejecutivo	83.8		68.0
Ministerio Público	2.7		2.0
Legislativo	4.1		3.0
Judicial	9.4		7.0
<b>MUNICIPIOS</b>	<b>100.0</b>	<b>60.0</b>	<b>70.0</b>
Ejecutivo	90.0		65.0
Legislativo	10.0		5.0

**Fuente:**

<sup>1</sup> Gobierno Federal – SRF/STN/Ministerio de Hacienda y Balance General de la Unión; Estados - datos enviados por las Secretarías de Hacienda de 16 Estados; Municipios – STN/SIAFI (Balances de los Municipios)

<sup>2</sup> En conformidad con el proyecto de ley aprobado en Mayo/99. Los Ingresos Netos incluyen Tributos, Transferencias Corrientes Netas, Servicios, Patrimonial etc., y excluyen ingresos de capital

<sup>3</sup> Los Ingresos Tributarios Disponibles incluyen los Ingresos Tributarios y las Transferencias Tributarias Netas (Art. 3º del Proyecto de la LRF). Es importante destacar que los límites de la Lrf son compatibles (exactamente iguales) con los de la ley camata ii. las diferencias se deben al hecho de que el concepto de ingresos ha cambiado, siendo menor en la Lrf, generando, por lo tanto, un límite de porcentaje mayor