

.....  
**Estudio de Caso N° 95**  
.....

**LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO  
PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN  
ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL  
ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES**

**CRISTINA AZIZ DOS SANTOS**

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el programa de Beca OEA-Laspau*

**Julio 2006**

---



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS  
FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE  
INGENIERÍA INDUSTRIAL

Av. República 701 • Fono: (562) 978 4067 • Fax: (562) 689 4987  
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl  
Sitio web: <http://www.mgpp.cl>  
Santiago - Chile



## RESUMEN EJECUTIVO

El efecto distributivo resultante de la descentralización fiscal debe ser considerado un tema de real interés para los estados federales; en particular para aquellos con grandes desigualdades sociales y económicas. Brasil es un país que se caracteriza por la inequidad espacial entre sus regiones, estados y municipios, la que se mantiene y, en algunos casos se agudiza debido a la disímil capacidad fiscal de los entes de la federación y la consecuente diferencia de egreso público subnacional.

El objetivo de este trabajo es examinar el gasto público y el sistema de transferencias fiscales de Brasil en relación con sus impactos sobre la eculización federativa, concebida como la equidad entre los entes de la federación que permite a cualquier ciudadano, independientemente de su lugar de residencia dentro del territorio nacional, tener acceso equitativo<sup>1</sup> a bienes públicos «sociales» y «territoriales»<sup>2</sup>. La división de los bienes públicos en estas dos categorías se entiende necesaria en la medida que existiría diferencia en la responsabilidad de los niveles de gobierno para garantizar la provisión mínima de cada tipo de bien, lo que debería reflejarse en el volumen y criterios de traspaso de las transferencias fiscales.

Para ello, se desarrolló un marco teórico basado en la revisión y sistematización de la bibliografía existente, lo que permitió generar antecedentes y orientar las conclusiones del trabajo. La metodología consistió en el análisis de datos subnacionales, para los años 2002, 2003 y 2004<sup>3</sup>. Con ellos se generaron indicadores comparativos para medir la desigualdad espacial del gasto público. La comparación se estableció entre el valor real de gasto público per cápita subnacional y un valor per cápita teórico (deseado), determinado según el nivel de pobreza de los entes federados (porcentaje de pobres dentro del total de residentes) para el gasto en bienes sociales, y según el esfuerzo fiscal relativo subnacional (tributación propia/PIB) para el gasto en bienes territoriales.

La tesis de este estudio de caso señala que el cuadro de inequidad espacial en el acceso a bienes públicos sociales y territoriales en Brasil persiste, entre otros factores,

---

<sup>1</sup> En el Capítulo II se aborda con detalle este concepto.

<sup>2</sup> En el Capítulo II se reseñan las diferencias entre bienes públicos sociales y territoriales.

<sup>3</sup> Los datos provinieron básicamente de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), del Instituto de Estudios del Trabajo y de la Sociedad (IETS) y del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

porque las transferencias fiscales, hasta ahora, no han podido equilibrar el gasto público per cápita subnacional.

Los resultados muestran que hay un gran contraste entre los valores que se gastan por cada unidad federativa y entre éstos y el valor teórico encontrado para cada una de ellas. La principal razón identificada para que permanezca esta desigualdad es que el actual sistema de transferencias fiscales no es capaz de reducir las diferencias de capacidad tributaria que hay entre los estados y municipios brasileños; en particular, porque no se ha establecido de acuerdo con las particularidades de los bienes públicos suministrados descentralizadamente y tampoco posee criterios de traspaso que generen incentivos para cumplir los retos distributivos.

Con base en ello se realizaron algunas simulaciones de cambio en el sistema de transferencias brasileño. Los resultados, en general, implicaron una reducción de las transferencias fiscales intergubernamentales, lo que debería representar una contracción del gasto público en muchas de las unidades federales. La diferencia entre los valores propuestos, a favor de los estados más pobres, se explica por las grandes desigualdades y la búsqueda de una mayor equidad espacial.

El trabajo se divide en seis capítulos. En el primero se reseña el sistema federativo de Brasil y algunos datos significativos de la inequidad espacial. En el segundo se revisa la teoría económica de la descentralización y se presentan los conceptos básicos empleados en este trabajo. En el capítulo III se cuantifican y analizan las disparidades del gasto en bienes públicos, per cápita, entre los estados brasileños. Además, para constatar la inequidad de acceso a bienes públicos, se estima el gasto público per cápita «deseado» para cada estado, como manera de establecer una comparación entre ambos valores. En el capítulo IV se analizan aspectos generales del actual sistema de transferencias fiscales de Brasil, además de verificar los efectos de estas transferencias en la inequidad espacial. En la quinta sección se presentan algunas simulaciones de cambio al sistema de transferencias y se evalúan los impactos fiscales resultantes de las modificaciones sugeridas. Por último, se entregan las conclusiones del trabajo, relacionadas con los diversos aspectos abordados en el estudio.

# I. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y DEFINICIÓN DEL OBJETIVO DEL ESTUDIO

## 1. LA FEDERACIÓN BRASILEÑA

La principal característica de la federación brasileña a partir de la Constitución de 1988 ha sido la incorporación formal de los municipios como entes formadores de la federación, institucionalizando así un federalismo tridimensional (Bonavides, 2001). La administración autónoma de los municipios<sup>4</sup>, incrementada por la Carta Magna, recibe una protección constitucional que hace inadmisibles y nulos cualquier acto legislativo que viole la garantía institucional de autonomía de las comunidades locales. Así, el ente municipal tiene una naturaleza federativa incontrastable y singular<sup>5</sup>.

Brasil está constituido por 5.561 municipios localizados en los 26 estados federales. Todos los municipios, más los estados y el Distrito Federal<sup>6</sup> forman la federación brasileña y son, por tanto, entidades autónomas con competencias y autoridades propias<sup>7</sup>.

Brasil, además, está dividido, para efectos administrativos, en regiones, a fin de articular mejor las acciones del gobierno central en virtud de sus políticas para el desarrollo y la reducción de las desigualdades en el territorio nacional. Actualmente hay

---

<sup>4</sup> El jefe del poder ejecutivo de cada municipio es el Prefeito (Alcalde), elegido democráticamente junto con un Viceprefeito. El poder legislativo municipal está compuesto por los vereadores (concejales), también elegidos democráticamente, con plenas competencias sobre los temas municipales. Las competencias de los municipios están establecidas en la propia Constitución Federal, pero ellos se autoconstituyen y autoadministran a través de una ley orgánica, elaborada y votada por sus vereadores.

<sup>5</sup> La importancia de los municipios dentro del federalismo brasileño es citada por Bird (1992) como una particularidad del diseño de las finanzas públicas en Brasil en comparación con los demás países del mundo.

<sup>6</sup> El Distrito Federal, para simplificar el análisis, será tratado como un estado más (el vigesimoseptimo), ya que posee prácticamente las mismas características y competencias de los estados federados.

<sup>7</sup> El jefe del poder ejecutivo de los estados es el Gobernador, elegido democráticamente junto con un Vicegobernador. El poder legislativo estadual está compuesto de diputados estaduais, también elegidos democráticamente. El poder judicial en los estados es ejercido por jueces investidos en el cargo a través de concurso público estadual de pruebas y títulos. Las competencias de los estados federales están establecidas en la propia Constitución Federal y en las constituciones específicas de cada estado. Cada estado en Brasil es representado, equivalentemente, por tres senadores en el Congreso Nacional, independientemente de su dimensión territorial y poblacional, a fin de mantener el equilibrio federativo. Esa paridad representativa en el Senado modera la actividad legislativa de la Cámara de Diputados (a diferencia de los senadores, que son representantes de los estados, los diputados son representantes del pueblo y elegidos proporcionalmente según la población electoral de cada estado, de manera que hay algunos que poseen muchos más diputados que otros) y evita que se beneficie a determinados estados en detrimento del todo nacional. Además, cada uno de ellos está obligado a promulgar su Constitución política para auto-organizarse y establecer normas sobre los negocios propios. Estas deben observar los principios y normas establecidos por la Constitución Federal, pero no ser una mera copia de aquellos dispositivos.

cinco regiones<sup>8</sup>: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste y Sur, y entre ellas hay diferencias socioeconómicas bastante profundas. El Cuadro 1 muestra sus principales indicadores físicos, económicos y sociales. Se destacan las disparidades en los índices de mortalidad infantil y analfabetismo y en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

**CUADRO 1: INDICADORES REGIONALES**

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUR	BRASIL
Área (Km <sup>2</sup> - 2002)	3.853.397,20	1.554.257,00	1.606.371,50	924.511,30	576.409,60	8.514.876,60
% área (del total)	45,25	18,25	18,87	10,86	6,77	100
Población (2003)	13.784.881	49.352.225	12.317.271	75.391.969	26.025.091	176.871.437
% Población (del total)	7,79	27,9	6,97	42,63	14,71	100
% Población Urbana (2003)	69,9	69,1	86,7	90,5	80,9	81,25
Nº de Municipios (2003)	449	1.792	463	1.668	1.188	5.560
Densid. Demog. (hab./km <sup>2</sup> - 2003)	3,6	31,8	7,7	81,5	1,4	19,3
PIB (en US\$ - 2003)	29.863.436,12	80.146.696,04	44.141.850,22	334.085.462,56	104.726.431,72	592.963.876,65
PIB per cápita (en US\$ - 2003)	2.175,77	1.627,31	3.597,35	4.443,17	4.033,92	3.352,51
% Mortalidad infantil (2000)	28,6	43	21	20,7	18,4	28,7
Esperanza de vida (2001)	68,16	65,46	69,17	70,1	70,8	68,82
% Analfabetismo (2000)	15,6	24,6	9,7	7,5	7	12,8
IDH (1996)	0,727	0,608	0,848	0,857	0,86	0,766

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE IBGE, IPEA Y PNUD, 2005.

Estas desigualdades son uno de los mayores problemas que enfrenta el Estado brasileño, que sólo se podrá solucionar con una actuación cooperativa de todos los entes de la federación (debe ser un objetivo-país). El compromiso del federalismo brasileño, por ende, debe ser organizar la heterogeneidad de las comunidades integradas, y no homogeneizarlas, para garantizar a los ciudadanos de cada una de esas comunidades un mínimo, aquí sí homogéneo, de recursos asociados a las necesidades básicas, de modo que los niveles de prestación de bienes públicos sean similares en todo el país.

<sup>8</sup> Los 27 estados se distribuyen así: la región Norte: Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR) y Tocantins (TO); la región Nordeste: Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN) y Sergipe (SE); la región Centro-oeste: Distrito Federal (DF), Goiás (GO), Mato Grosso (MT) y Mato Grosso do Sul (MS); la región Sudeste: Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) y São Paulo (SP), y la región Sur: Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) y Santa Catarina (SC).

## 2. EL PROBLEMA: LA INEQUIDAD ESPACIAL EN BRASIL

El origen, la magnitud y la evolución de las desigualdades espaciales en Brasil han sido históricamente identificados. Las principales variables que explican las disparidades actuales tienen que ver con el proceso de transición de una economía agrario-exportadora a una urbano-industrial, concentrada en los estados de São Paulo y Río de Janeiro por sus dotaciones de recursos naturales y humanos, nivel tecnológico y situación geográfica privilegiada (Nasser, 2000).

Esa desigualdad inicial de recursos constituye el primer estímulo para el desarrollo espacial desequilibrado en Brasil y ha terminado por convertirse en un círculo virtuoso para las regiones prósperas, pero vicioso para las demás, ya que el aumento del crecimiento económico atrae más capital y mano de obra calificada. Otro factor que influye en el grado de la desigualdad regional es la extensión territorial: la mayor superficie debilita el ajuste entre regiones, favorece el fuerte peso social y cultural de los localismos y aumenta la diversidad de recursos naturales y de capital social (Furtado, 2003)<sup>9</sup>.

Aunque estas desigualdades entre e intra regiones no configuren un problema específico brasileño, sino también se observa en la mayoría de los demás países, la magnitud de las inequidades espaciales en Brasil lo transforma en un tema político, económico y social de grande relevancia.

Un indicador que resume la gran heterogeneidad territorial y las diferencias sociales entre las regiones es el nivel de pobreza: para el año 2002, la situación de extrema pobreza afectaba al 5,2% de los habitantes de la región Sudeste; pero en el Nordeste, la proporción era casi cinco veces mayor (25,2% de indigencia)<sup>10</sup>.

Estas desigualdades también se pueden constatar a través del Índice de Gini. Según el PNUD, en 2003 fue de 0,593. Brasil es el octavo país del mundo con mayor desigualdad

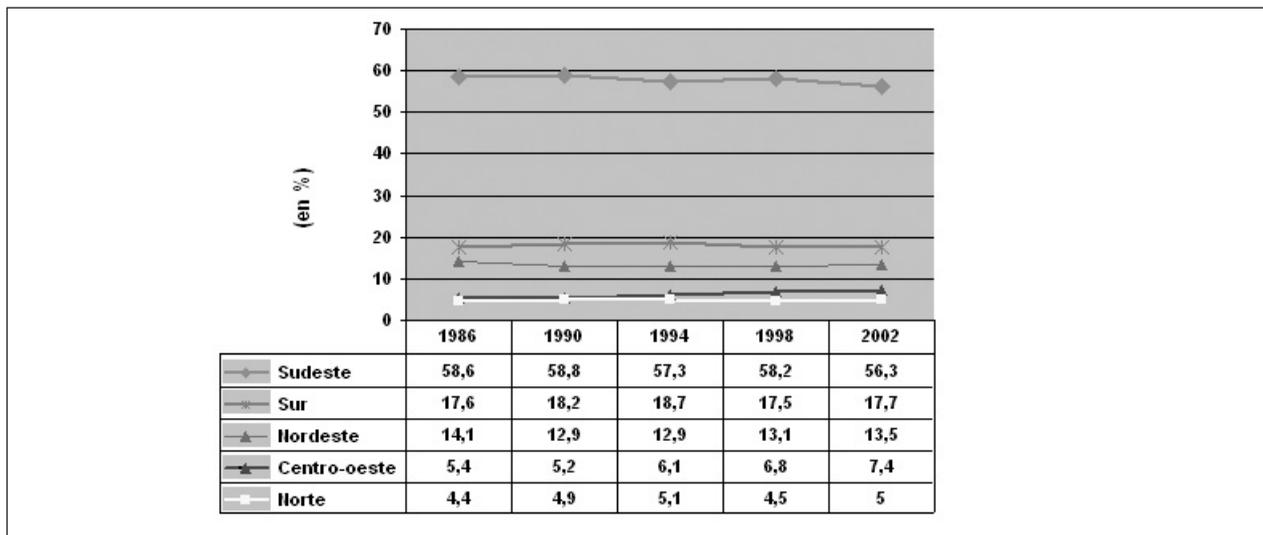
<sup>9</sup> *En formação econômica do Brasil, Celso Furtado diagnostica todos los elementos históricos de la concentración regional de la renta en Brasil y las consecuentes inequidades económicas y sociales que imperaron y continúan subyugando al país.*

<sup>10</sup> *Instituto de Pesquisas e Economia Aplicada, IPEA - Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística, IBGE (2004). Objetivos de desenvolvimento do milenio, Relatorio nacional de acompanhamento.*

entre sus habitantes, superado solamente por Guatemala, en América Latina, y por otras seis naciones africanas. En Brasil, este índice significa que el 10% de los más ricos se apropia del 46,9% de la renta nacional, mientras que el 10% de los más pobres sólo percibe el 0,7%<sup>11</sup>.

En las diferencias espaciales de ingresos, el Gráfico 1 muestra que durante casi dos décadas hubo pocas modificaciones en las disparidades económicas entre las regiones. Incluso disminuyó la participación del Nordeste -la región más pobre de Brasil- en el PIB nacional<sup>12</sup>.

**GRÁFICO 1: PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN EL PIB BRASILEÑO, 1986-2002**

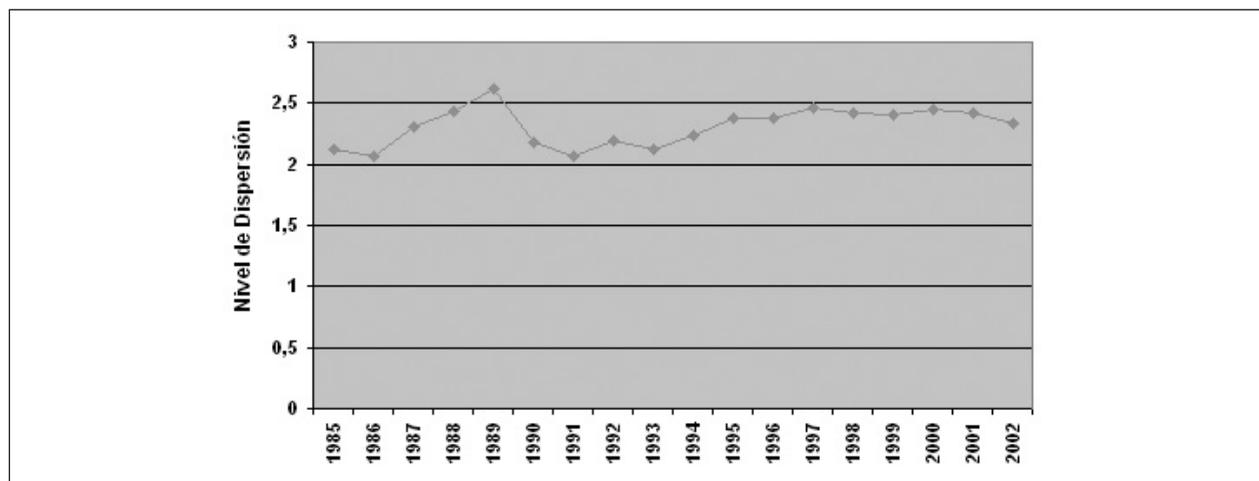


FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE IBGE, 2005.

El Gráfico 2 muestra la evolución del nivel de dispersión entre los PIB per cápita de las regiones brasileñas. Hay poca alteración de la disparidad desde 1995 y, aunque a partir de 2001 hay una tendencia a disminuir la dispersión, ésta todavía es mayor que la que exhibía Brasil a mediados de los '80 y principio de los '90.

<sup>11</sup> Reportaje de la Folha de São Paulo (07/09/2005).

<sup>12</sup> Las mismas disparidades existen si se comparan los estados y los municipios brasileños. De los 5.561 municipios, nueve concentran el 25% del PIB nacional. En relación con los estados, sólo São Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais y Rio Grande do Sul aportan más del 60% del PIB nacional (IBGE, 2002).

**GRÁFICO 2: DISPARIDAD DEL PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES DE BRASIL, 1985-2002**

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE A DATOS DE IPEA, 2005.

VALORES ACTUALIZADOS POR EL DEFLACTOR IMPLÍCITO DEL PIB NACIONAL (2000).

### 3. OBJETIVO DEL ESTUDIO

El objetivo es analizar la inequidad del gasto público en la federación brasileña. La tesis que lo sustenta señala que no se ha podido revertir el cuadro de desigualdad espacial, porque las transferencias fiscales no son instrumentos adecuados para equilibrar el gasto público per cápita subnacional, ya que no se establecen de acuerdo con las características de los bienes provistos descentralizadamente por el Estado y tampoco poseen criterios de traspaso que generen los incentivos necesarios para cumplir sus objetivos distributivos.

Para medir la inequidad espacial, se establece el gasto público per cápita deseado (valor teórico) para cada estado brasileño (tomando en cuenta el esfuerzo fiscal relativo o el nivel de pobreza subnacional) y se compara con el valor real gastado por los niveles subnacionales de gobierno. A partir de ello se proponen cambios al sistema de transferencias fiscales, tras evaluar sus impactos fiscales, a fin de formular las pertinentes recomendaciones de políticas.

## II. MARCO TEÓRICO Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

### 1. BIENES PÚBLICOS Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA PROVISIÓN

Es importante precisar el término bien público, ya que no hay un consenso teórico sobre él. Una definición apropiada es la utilizada por Finot (2001), de carácter institucional, donde los bienes públicos serían todas las normas, servicios y bienes a los que cualquier ciudadano (cumplidor de sus obligaciones legales) debe tener igual derecho a beneficiarse dentro del territorio nacional.

Para la teoría económica clásica, un bien es considerado público, si su consumo no puede ser evitado o si, por lo menos, ello no es deseable (por razones técnicas o económicas) y, además, si es viable que sea consumido al mismo tiempo por todas las personas, de manera que su cantidad no disminuya, porque alguien lo consuma más<sup>13</sup>. Esa definición incluye los principios de la no-exclusión o universalidad y no-rivalidad o indivisibilidad<sup>14</sup>.

El argumento a favor de la provisión pública de ese tipo de bien se fundamenta en la mayor eficiencia del sector público, que ocurre cada vez que un bien puede ser utilizado por una persona más, sin costo marginal. En estos casos, el bien no debería racionarse, pero como una empresa privada cobraría por el consumo (o uso) del bien, esta provisión llevaría a una subutilización del mismo, lo que resultaría ineficiente, tanto desde el punto de vista económico como social (Stiglitz, 1995).

Sin embargo, el gran problema observado en la provisión de los bienes públicos es cuantificar correctamente el total demandado<sup>15</sup>, ya que es muy difícil determinar las

<sup>13</sup> La teoría económica, al clasificar los bienes públicos, es bastante estricta. La definición institucional o jurídica es mucho más amplia, porque incorpora un sentido social al bien público. Un bien es considerado público cuando el Estado asume como propia la provisión permanente de actividades imprescindibles, necesarias o simplemente corresponden a conveniencias de la sociedad, en determinado tiempo histórico, de modo que constituyen derechos de todos los ciudadanos (Bandeira de Mello, 2001). Aunque un bien sea excluyente y rival (y se considere un bien privado, según la teoría económica) en términos jurídicos será un bien público, simplemente si así lo determina el legislador por un motivo social. La teoría económica considera a la educación y la salud como bienes privados, pero que pueden ser provistos por el Estado, no por razones de eficiencia, sino por razones de equidad o de orden distributivo, ya que las sociedades, en general, piensan que las oportunidades de los niños no deben depender de la riqueza de sus padres y que no se debe dejar morir a los más pobres sólo porque no tienen condiciones de pagar un médico o comprar un remedio (Stiglitz, 1995).

<sup>14</sup> Cuando reúne esas dos características, el bien público se clasifica como "puro".

<sup>15</sup> La ineficiencia en el proceso de provisión pública resulta, precisamente, de la no-correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y la provisión efectiva (Finot, 2001).

preferencias de los ciudadanos, porque no hay fórmulas de mercado para que se manifiesten por sí solas. Las decisiones de asignación en el ámbito público son técnicamente inviables a través del sistema de compra y venta tradicional, como ocurre en el mercado privado, donde los consumidores revelan sus preferencias a través de la elección y pago del precio del producto deseado. Las decisiones públicas terminan por ocurrir básicamente mediante los procesos políticos, que son mucho menos precisos y, por tanto, más ineficientes.

En este sentido, Samuelson (1954) demostró que para los bienes privados es posible satisfacer las preferencias individuales de cada persona, mientras que para los bienes públicos eso no sucede, y la suma de las preferencias totales de los ciudadanos es lo mejor que se puede conseguir. En las actuales democracias representativas, el proceso electoral es prácticamente la única opción que existe para revelar preferencias<sup>16</sup>. Lo que ocurre en estos casos es que la oferta de bienes públicos acaba siendo uniforme para todos los ciudadanos, dada la insensibilidad del gobierno central a la diversidad de preferencias y es uno de los defectos básicos de la provisión centralizada de bienes públicos<sup>17</sup>.

Así, la existencia de varios niveles de gobierno para realizar la función de asignación tiene sentido por la propia característica espacial de los bienes públicos. Por ende, cada jurisdicción debe proveer aquellos bienes públicos cuyos beneficios se obtengan principalmente dentro de sus límites. De esta manera, debe haber provisión de bienes no sólo en el ámbito nacional, sino también en el regional, estadual y local (R. Musgrave y P. Musgrave, 1992).

Por ende, la provisión descentralizada de bienes públicos llevaría a una mayor eficiencia especialmente por tres razones:

- Dada las diferencias de preferencias entre los habitantes de un país, su división en comunidades con gobierno local propio lleva a una variación en la provisión de bienes que, en razón de su menor extensión geográfica y mayor proximidad

<sup>16</sup> *Excepto por algunos procesos de participación ciudadana, utilizados por algunos países. Un ejemplo es el presupuesto participativo de Brasil, donde el ciudadano, a través de organizaciones sociales o individualmente, participa de las decisiones presupuestarias de su municipio (sólo en aquellos en que se ha establecido este procedimiento en una ley).*

<sup>17</sup> *Cuanto más diversas sean las preferencias individuales de los electores, la provisión resultante más se distanciará de dichas preferencias; es decir, más ineficiente será (Finot, 2004).*

al ciudadano, se ajustarían mejor a los distintos gustos de los individuos residentes en esa comunidad.

- La descentralización puede promover una mayor innovación y progreso técnico en la producción de bienes públicos, ya que se impulsa cierta competencia (que no existe, si la provisión está concentrada en manos del gobierno central único) entre las distintas comunidades para congregar la cantidad óptima de individuos<sup>18</sup>.
- La provisión de ciertos bienes también será más eficiente una vez que las decisiones de gastos estén más relacionadas con el costo real de los recursos, ya que la propia comunidad es la que financiaría su producción con impuestos locales (Oates, 1977).

Así, según la teoría del federalismo fiscal, para un determinado bien público cuya preferencia está limitada a cierto grupo de la población y cuyos costos de producción son iguales, si la provisión de ese bien es de responsabilidad del gobierno central como subnacional, ésta será igual o más eficiente si la realiza este último, ya que se ajustará mejor a las preferencias de los ciudadanos.

Algo que debe quedar claro acerca de la descentralización de la función pública de asignación es la diferencia entre provisión y producción de los bienes públicos. La necesidad del gobierno de proveer bienes y servicios públicos no incluye necesariamente la producción pública. La provisión de bienes públicos corresponde a una solución cooperativa de acceder al bien a través de procesos electorales que deberían vincular, para ser eficientes, el gasto previsto con los aportes para financiarlo (R. Musgrave y P. Musgrave, 1992). Es decir, la provisión pública consiste en la decisión político-administrativa de qué, cuánto y con qué recursos producir lo que se quiere proveer y, además, cómo hacerlo (Finot, 2001). Por tanto, el gobierno debe decidir lo que es más conveniente/eficiente: comprar el bien que considera necesario proveer o producirlo directamente, sea centralizada o descentralizadamente.

---

<sup>18</sup> Según Musgrave (1992), el número ideal de individuos dentro de cada comunidad debe establecerse a partir de un equilibrio entre la ventaja de participar del costo de un nivel dado de servicio y las desventajas de una congestión. Es decir, dados los costos decrecientes de producción, el número de habitantes en una comunidad debería ser lo más grande posible para disminuir así el costo per cápita, pero el problema de aglomeración sería un límite, dada la ineficiencia en la provisión a partir de determinado número de consumidores para un bien.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD

Al optar por la provisión descentralizada de los bienes públicos, el Estado también deberá decidir sobre la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales; es decir, establecer o especificar el sistema impositivo adecuado a la descentralización del gasto público.

El gobierno central puede traspasar los recursos o la responsabilidad de recaudar tributos a los nuevos gobiernos responsables por la provisión descentralizada, o ir más allá y promover la descentralización fiscal, al repartir la competencia impositiva (capacidad legislativa de instituir tributos propios)<sup>19</sup>.

La descentralización fiscal sería algo deseable desde el punto de vista de la autonomía de los gobiernos subnacionales. Un aspecto de esta autonomía sería la competencia interjurisdiccional, ya que cada gobierno (a través de su Poder Legislativo) podría decidir sobre el monto a recaudar (la cantidad de tributos a que estarían expuestos los contribuyentes) y, en ese sentido, cuánto estarían dispuestos a pagar por bienes públicos locales. Sin embargo, aunque la competencia entre jurisdicciones llevase a un resultado Pareto-eficiente, este podría no ser el deseado por razones de equidad, ya que no toma en cuenta el efecto distributivo dentro de la sociedad<sup>20</sup>.

Una de las desventajas de la descentralización fiscal, por tanto, es que al estimular la eficiencia económica puede provocar un incremento de las disparidades territoriales de ingreso público, a raíz de las diferencias de capacidad fiscal<sup>21</sup>, lo que consecuentemente estimula las discrepancias en el gasto en bienes públicos y aumenta las inequidades espaciales, mediante un círculo vicioso que puede no tener fin, si no se instituyen instrumentos capaces de proporcionar la equalización federativa.

<sup>19</sup> Si están realmente presentes los elementos característicos de un Estado federal, la descentralización fiscal es imperativa.

<sup>20</sup> La guerra fiscal entre los entes de la federación es un lado negativo de la competencia impositiva.

<sup>21</sup> Se entiende por capacidad fiscal el nivel máximo (potencial) de recaudación que puede alcanzar el gobierno local (estadual o municipal). Se puede medir por la sumatoria del producto de las bases tributarias potenciales por las alícuotas medias vigentes. El grado de aprovechamiento de la capacidad fiscal es lo que se denomina "esfuerzo fiscal" y normalmente se determina por la eficiencia de la máquina recaudadora, aunque también se relaciona con el costo político de la tributación y, por tanto, con las características e involucramiento de la población en el financiamiento de sus preferencias a partir de la provisión de bienes públicos locales. El esfuerzo fiscal no se relaciona con las disparidades fiscales entre los territorios, sino más bien con las diferencias humanas (administración, gestión, política, ciudadanía) entre los territorios (Cavalcanti, Prado y Quadros, 1999).

Así, un aspecto fundamental relacionado con el proceso de descentralización fiscal son los problemas que nacen de las desigualdades espaciales y de las distintas capacidades para generar ingresos propios. Junto con crear un sistema impositivo que descentralice las competencias tributarias, es esencial instituir un sistema de transferencias intergubernamentales como mecanismo de ajuste fiscal entre los territorios.

Las transferencias, en ese sentido, se justifican porque un Estado no puede responder solamente al principio de la eficiencia para establecer la provisión descentralizada de los bienes públicos que ofrece a sus ciudadanos, sino que también al principio de equidad, que exige una igual prestación de los bienes públicos en todo territorio nacional. Este debería ser considerado el bien público más relevante: la igualdad concreta de todas las personas mediante una actuación del Estado dirigida a disminuir las desigualdades de acceso a las oportunidades, de manera a hacer florecer las diferencias individuales realmente legítimas y no aquellas originadas por factores externos.

#### **A. BIENES TERRITORIALES Y BIENES SOCIALES<sup>22</sup>**

Como, en general, no es lo mismo hablar de infraestructura básica que de educación o salud, en este trabajo se considerará la división de los bienes públicos en dos subconjuntos descentralizables: los «sociales», formado por los servicios de educación, salud, vivienda y asistencia social, y los «territoriales», compuesto por todas las demás funciones públicas de responsabilidad subnacional.

La principal diferencia establecida entre bienes sociales y territoriales consiste en que para los últimos, la demanda está claramente diversificada geográficamente -en especial, por los aspectos propios de cada localidad-, mientras que en torno a los bienes sociales hay una demanda común de la sociedad, un piso mínimo al que todo individuo tiene derecho, independientemente del lugar donde viva. Otra diferencia importante que distingue a los bienes públicos en esas dos categorías apunta a que los bienes sociales son, en principio, de consumo individual y se podría focalizar su oferta, mientras que los territoriales son de consumo colectivo.

---

<sup>22</sup> Esta división de los bienes públicos se basa en postulados de Finot (2001, 2002, 2004 y 2005).

Así, en el caso de los bienes territoriales como la administración pública o la infraestructura, el consumo es colectivo: no puede haber una separación entre el consumo de los ciudadanos ricos y pobres, debido a las características del uso de esos bienes. La cantidad demandada dependerá de aspectos característicos de cada comunidad. Así, la decisión sobre la provisión de este tipo de bien, dadas las distintas preferencias de cada localidad, debe ser responsabilidad (política, administrativa y financiera) de los gobiernos subnacionales.

A su vez, los bienes sociales (educación, salud, asistencia social) son bienes de consumo individual. Cada ciudadano se beneficia personalmente y, en primera instancia, generan bienestar o satisfacción directa a quienes los consumen. Además, tienen una demanda social mínima, similar en todo el país<sup>23</sup>. En este sentido, la responsabilidad de provisión debería ser del gobierno central, aunque debería haber un traspaso de su administración (y parcialmente de su financiamiento) a los gobiernos subnacionales, pero sin plena autonomía de decisión. En estos casos, los niveles intermedios y locales actuarían como agentes o *partners* del gobierno federal<sup>24</sup>, a fin de conseguir equivalencia de la provisión mínima en todo el territorio nacional. Además, este tipo de bien tiene un carácter social, motivo por el cual su provisión debe ser establecida por motivos de equidad u orden distributivo, en el sentido de contrarrestar el efecto ingreso; es decir, la falta de recursos de los pobres que afecta la cantidad demandada de este bien.

A partir de esta contraposición entre bienes públicos sociales y territoriales, las transferencias intergubernamentales también se pueden determinar en igual sentido para volverlas más efectivas en alcanzar la ecualización federativa.

## **B. TRANSFERENCIAS TERRITORIALES Y TRANSFERENCIAS SOCIALES<sup>25</sup>**

Las transferencias fiscales<sup>26</sup> se pueden clasificar de varias formas, con el fin de facilitar la comprensión de su diseño y el objetivo que persiguen. La tipología básica y

<sup>23</sup> Puede haber diferencias geográficas de preferencia en contenidos específicos de los bienes sociales (como ciertos contenidos del currículo escolar o mayor prevención de algunas enfermedades).

<sup>24</sup> Sería un caso en que habría solamente una descentralización administrativa o operativa (no se descentraliza el poder de decisión), pero no una descentralización política de la provisión de bienes públicos (Finot, 2005).

<sup>25</sup> Esta clasificación se basa en postulados de Finot (2001, 2002, 2004 y 2005).

<sup>26</sup> Por transferencias fiscales se entenderá el traspaso de recursos financieros de origen tributario que ocurre de un nivel de gobierno a otro.

más utilizada dentro de la literatura sobre descentralización fiscal (Oates, 1977), es la que distingue las transferencias en condicionadas y no-condicionadas (o de libre disponibilidad).

Las condicionadas son aquellas que tienen un fin comprometido. Por tanto, el gobierno que recibe los recursos no puede disponer libremente de ellos, lo que sirve como refuerzo para uniformar el gasto en determinados bienes públicos en todo el territorio nacional. Las no-condicionadas son transferencias no vinculadas, no poseen ninguna especificación para emplear los recursos traspasados y se pueden gastar según las prioridades o preferencias de la comunidad receptora. En tal sentido, responden más a la autonomía subnacional (Cavalcanti, Prado y Quadros, 1999).

Al tomar como base esta tipología y la distinción entre bienes públicos territoriales y sociales, se puede afinar la sistematización de las transferencias y promover una mayor armonía entre eficiencia y equidad.

Serían transferencias sociales aquellas destinadas con exclusividad al financiamiento complementario de los bienes sociales, a fin de equiparar su oferta en todo el territorio nacional. Como estos bienes supuestamente tienen como destinatarios a las personas de baja renta (porque corresponden a un consumo mínimo que ellos no pueden demandar por falta de recursos propios) las transferencias fiscales necesarias para su provisión deberían ser proporcionales al nivel de pobreza de la población de cada estado o municipio, a fin de que el gasto per cápita en bienes sociales fuese equitativo entre los estados federales.

Esta equidad correspondería a la diferencia de capacidad fiscal y, principalmente, al nivel de pobreza de cada ente subnacional. Las diferencias promovidas a favor de aquellos estados con población más pobre se deben a que la equidad en el gasto público en bienes sociales no es sinónimo de igualdad. Para que las transferencias se asignen de forma equitativa, éstas deben favorecer a los pobres y su distribución ser desigual en beneficio de ellos.

Sin embargo, para que las transferencias no produzcan efectos perversos<sup>27</sup>, se deben utilizar otros criterios como la eficiencia de la gestión de estos recursos o los resultados, a fin de generar incentivos que premien la reducción efectiva de la pobreza para que a largo plazo se aminoren las desigualdades de oportunidad (Wiesner, 2003).

Las transferencias territoriales serían aquellas relacionadas con el financiamiento subsidiario de los bienes territoriales (aunque no condicionadas a ellos) y se traspasarían a los gobiernos subnacionales en proporción a su esfuerzo fiscal relativo (el PIB de cada localidad dividido por su recaudación tributaria propia). Así, estas transferencias, aunque de libre disponibilidad en el gasto, tendrían su monto vinculado a los ingresos propios aportados por cada comunidad, de manera que serían netamente el resultado de las preferencias locales en torno a ese tipo de bien. Además, el enlace entre las transferencias territoriales y el esfuerzo fiscal induciría a la participación ciudadana y a la mayor eficiencia de la gestión pública, dado el compromiso financiero de los habitantes locales. Asimismo, el valor de estas transferencias debería relacionarse con algunos aspectos locales, como la capacidad tributaria, índices de desarrollo local o gestión pública, a fin de que también las transferencias generen los incentivos necesarios para que cumplan su verdadera función.

En la provisión de los bienes territoriales hay plena autonomía de los gobiernos intermedios y locales. Por tanto, en las transferencias territoriales no hay ninguna imposición de condicionalidad sobre el gasto (aunque sí para recibir las transferencias). En la provisión de bienes sociales hay una restricción de la autonomía (mediante la imposición de políticas nacionales de gasto), de manera que estados y municipios pasan a actuar como socios del gobierno central y no en forma independiente, lo que debe ser aceptado como el medio de alcanzar objetivos mayores, como reducir las desigualdades espaciales.

---

<sup>27</sup> *Como captura, mala gestión, corrupción. Si el dinero se transfiere solamente en razón del número de pobres, los estados y municipios seguramente no tendrán incentivos para disminuir este número, sino que más bien a aumentarlo para que crezcan los recursos fiscales traspasados.*

### **C. EQUIDAD TERRITORIAL Y SOCIAL**

La descentralización debe orientarse no sólo al propósito de la eficiencia, sino también al de la equidad. Este último concepto se puede analizar desde una perspectiva social o territorial.

En la equidad social la cuestión es verificar si se ha relacionado la descentralización con las políticas públicas sociales, las herramientas utilizadas para su concreción, las instituciones existentes y los resultados obtenidos. En este trabajo, esa equidad se relaciona con la igualdad en el acceso a bienes sociales (un mínimo básico) según el nivel de pobreza, al que todo ciudadano tiene igual derecho, independientemente de su lugar de residencia dentro del país.

En cuanto a la equidad territorial, ella se relaciona con la igualdad de acceso a bienes territoriales por los ciudadanos, dado un mismo esfuerzo fiscal relativo.

Así, para que haya real enlace entre descentralización y equidad, deben existir incentivos que permitan la efectividad del gasto con fines redistributivos (al igualar el acceso de los ciudadanos a bienes sociales), e igual derecho de gasto en bienes territoriales para un igual compromiso financiero (esfuerzo fiscal relativo) de los entes de la federación.

### **3. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA**

Este estudio de caso es una investigación exploratoria, con enfoque cualitativo, que utiliza variables cuantitativas para estimar la inequidad en el gasto subnacional en bienes sociales y territoriales, y contiene una propuesta para instituir nuevos criterios para el traspaso intergubernamental de fondos públicos en Brasil.

Para medir y analizar las inequidades espaciales e identificar la necesidad de cambios en el sistema de transferencias fiscales intergubernamentales, se comparará en los 27

estados federados<sup>28</sup> el gasto público subnacional (se suman los valores correspondientes al nivel estadual y municipal en cada estado), para el año 2002 y la evolución de la variación real entre los años 2002, 2003 y 2004<sup>29</sup>. En algunos casos, los valores subnacionales se agregarán por regiones para facilitar el examen de los resultados.

Para medir el gasto público se utilizará la distinción entre bienes territoriales y sociales. Entre los gastos en bienes sociales (GBS) se eligió a educación, salud, vivienda y asistencia social<sup>30</sup>. Los gastos en bienes territoriales (GBT) corresponden a todas las demás funciones presupuestarias subnacionales: administración, justicia, legislativo, seguridad pública, saneamiento, infraestructura, entre otros.

Para comparar la inequidad espacial en Brasil, se determinará en primer lugar el gasto público en bienes territoriales (GBT) per cápita (H) en cada estado brasileño. Este se comparará con un GBTH teórico o deseado (GBTH\*), relacionado con el esfuerzo fiscal relativo (EFR). El EFR es la razón entre la tributación propia (TP) y el nivel de ingreso territorial (Y)<sup>31</sup>.

La tributación propia (TP) de cada estado y de sus respectivos municipios corresponde a la suma de la recaudación de las siguientes especies tributarias de competencia subnacional: impuestos, tasas y contribuciones de mejoría. El ingreso territorial (Y) es el Producto Interno Bruto (PIB) de cada estado<sup>32</sup>. No hay que olvidar que el Y no es el verdadero ingreso local, sino el ingreso bruto; es decir, el ingreso generado en cada estado (y en cada uno de sus municipios) y que luego se distribuye según la residencia del propietario de cada factor, de tal manera que hay un flujo de

---

<sup>28</sup> Los 26 estados y el Distrito federal.

<sup>29</sup> Se eligen sólo tres años porque a partir de 2002 hubo alteraciones en la clasificación funcional del presupuesto estadual y municipal, con la creación y desagregación de varias funciones, lo que obstaculiza comparar años anteriores y posteriores a 2002.

<sup>30</sup> Se catalogaron solamente estos bienes como sociales porque sólo ellos se adecuan perfectamente a la definición ya entregada (bienes con demanda común por todos los ciudadanos del país). La seguridad social no fue incluida como bien social porque, en Brasil, es una función casi exclusiva del gobierno federal, y ha sido descentralizada solamente para los funcionarios públicos estaduais y municipales.

<sup>31</sup> Cuanto menor es la razón entre TP/Y, más pequeño es el esfuerzo fiscal relativo (EFR) del estado. Cuanto mayor sea esta razón, más grande es el esfuerzo fiscal relativo.

<sup>32</sup> Se estimó el Y para 2004 porque los valores estaduais no se habían publicado hasta la fecha. La estimación se realizó de la siguiente forma: se promedió la participación de cada estado y región en el PIB brasileño (de los años 2000 a 2003) y se relacionó esa media con el PIB brasileño de 2004 (Banco Central do Brasil, 2006).

ingresos que no se considera y que probablemente sobreestima las cifras correspondientes a los estados más pobres en comparación con los más ricos.

Según el marco teórico ya establecido, la igualdad en el acceso a bienes territoriales ocurre cuando el valor del GBT per cápita es proporcional al esfuerzo fiscal relativo subnacional, de tal manera que para un mismo EFR, el GBT per cápita debería ser igual entre los estados brasileños.

El índice construido para medir la desigualdad en el acceso a los bienes territoriales es el siguiente:

$$\mathbf{GBTH}_{it} = \frac{\mathbf{GBT}_{it}}{N_{it}}$$

**Donde:**

$\mathbf{GBTH}_{it}$  Gasto público per cápita en bienes territoriales, del estado i, en el año t.

$\mathbf{GBT}_{it}$  Gasto total en bienes territoriales del estado i (sumado el gasto total en bienes territoriales de todos los municipios del estado i) en el año t.

$N_{it}$  Número total de habitantes del estado i en el año t.

Y:

$$\mathbf{GBTH}_{it}^* = \frac{\sum \mathbf{GBTH}_{it}}{n} \times \frac{\mathbf{EFR}_{it}}{\frac{\sum \mathbf{EFR}_{it}}{n}}$$

**Donde:**

$\mathbf{GBTH}_{it}^*$  Gasto público per cápita deseado en bienes territoriales (valor teórico) del estado i, en el año t

$\frac{\sum}{n} \mathbf{GBTH}_{it}$  Promedio del gasto per cápita en bienes territoriales en los estados, en el año t. (n = núm. de estados)

$EFR_{it}$  Esfuerzo fiscal relativo del estado  $i$  en el año  $t$ . ( $EFR_{it} = TP_{it}/Y_{it}$ , en que  $TP_{it}$  es la tributación propia del estado  $i$  en el año  $t$  y  $Y_{it}$  es el PIB del estado  $i$  en el año  $t$ )

$\frac{\sum EFR_{it}}{n}$  Promedio de los esfuerzos fiscales relativos de los estados

La Tabla 1 muestra los valores obtenidos al aplicar los índices, para cada uno de los estados y regiones brasileñas en el año 2002. Para facilitar la comprensión se estableció un *ranking* de comparación de los resultados, que va desde el 1 al 27 (número de estados). El 1° es el estado que tiene o mayor esfuerzo fiscal relativo (EFR), o mayor gasto en bienes territoriales per cápita (GBTH), o mayor gasto en bienes territoriales proporcional al esfuerzo fiscal relativo (GBTH\*). Mientras que el 27° es el estado o con menor EFR, o menor GBTH, o menor GBTH\*.

**TABLA 1: RANKING DE LOS ESTADOS: GBTH, EFR Y GBTH\*, 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$) - I PARTE**

ESTADOS SEGÚN REGIÓN	GBTH	RANKING	EFR	RANKING	GBTH*	RANKING
Región Norte	867.61	R4	0.0933	R4	607.05	R4
Rondônia	762.09	8	0.1023	12	666.13	12
Acre	1252.22	2	0.1057	10	688.25	10
Amazonas	571.35	15	0.0921	20	599.63	20
Roraima	1065.55	4	0.1052	11	684.96	11
Pará	337.06	26	0.0853	25	555.03	25
Amapá	1000.70	5	0.0677	27	440.79	27
Tocantins	1084.32	3	0.1463	1	952.54	1
Región Nordeste	429.70	R5	0.1029	R3	669.77	R3
Maranhão	309.68	27	0.1022	14	665.11	14
Piauí	381.70	23	0.1079	9	702.10	9
Ceará	396.29	22	0.1219	4	793.46	4
Río Grande do Norte	462.90	20	0.1137	7	740.13	7
Paraíba	377.50	24	0.0958	18	623.87	18
Pernambuco	426.80	21	0.1022	13	665.29	13
Alagoas	504.92	19	0.0970	17	631.54	17
Sergipe	619.24	12	0.0869	24	565.51	24
Bahía	388.20	25	0.0981	16	638.59	16

**TABLA 1: RANKING DE LOS ESTADOS: GBTH, EFR Y GBTH\*, 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$) - II PARTE**

ESTADOS SEGÚN REGIÓN	GBTH	RANKING	EFR	RANKING	GBTH*	RANKING
Región Centro-Oeste	832.71	R3	0.1061	R2	690.70	R2
Mato Grosso do Sul	710.66	10	0.1119	8	728.59	8
Mato Grosso	673.72	11	0.1236	.2	804.36	2
Goiás	535.52	18	0.1203	5	783.11	5
Distrito Federal	1410.94	1	0.0824	26	536.33	26
Región Sudeste	678.68	R1	0.1071	R1	696.87	R1
Minas Gerais	599.63	14	0.1017	15	662.22	15
Espírito Santo	542.06	17	0.1227	3	798.82	3
Río de Janeiro	861.73	7	0.0895	22	582.52	22
São Paulo	711.29	9	0.1145	6	745.44	6
Región Sur	681.41	R2	0.0902	R5	587.30	R5
Paraná	561.40	16	0.0917	21	596.86	21
Santa Catarina	876.20	6	0.0939	19	611.23	19
Rio Grande do Sul	606.64	13	0.0873	23	567.98	23

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IPEA, 2006.

Para los bienes sociales, se determinará el gasto público en bienes sociales (GBS) per cápita (H) en cada estado brasileño. El GBSH se comparará con un GBSH teórico o deseado (GBSH\*), calculado en razón del nivel de pobreza (NP) de los entes federados, que informa el número de personas residentes en cada estado que están bajo la línea de pobreza<sup>33</sup>.

De acuerdo con el marco teórico, hay igualdad en el acceso a bienes sociales cuando el gasto público per cápita en bienes sociales es proporcional al nivel de pobreza subnacional, de tal manera que para un mismo NP, el GBSH debería ser igual en todos los estados brasileños. El índice construido para medir la desigualdad en el acceso a los bienes sociales es el siguiente:

<sup>33</sup> En Brasil se utiliza para establecer la línea de pobreza el método de la "pobreza alimentaria". Esta línea indica insuficiencia de recursos económicos para satisfacer las necesidades básicas mínimas de alimentación. El cálculo del costo de la canasta básica (consumo calórico mínimo de un individuo) varía entre las regiones, estados, área rural, urbana y metropolitana.

$$\mathbf{GBSH}_{it} = \frac{\mathbf{GBS}_{it}}{N_{it}}$$

**Donde:**

$\mathbf{GBSH}_{it}$  Gasto público per cápita en bienes sociales, del estado i, en el año t.

$\mathbf{GBS}_{it}$  Gasto total en bienes sociales del estado i (sumado el gasto total en bienes sociales de todos los municipios del estado i) en el año t.

$N_{it}$  Número de habitantes en el estado i en el año t.

Y:

$$\mathbf{GBSH}_{it}^* = \frac{\sum \mathbf{GBSH}_{it}}{n} \times \frac{NP_{it}}{\frac{\sum NP_{it}}{n}}$$

**Donde:**

$\mathbf{GBSH}_{it}^*$  Gasto público per cápita deseado en bienes sociales (valor teórico)

$\frac{\sum \mathbf{GBSH}_{it}}{n}$  Promedio del gasto per cápita de los estados ( $n = 27$ ) en bienes sociales, en el año t.

$NP_{it}$  Nivel de pobreza del estado i en el año t

$\frac{\sum NP_{it}}{n}$  Promedio de los niveles de pobreza de los estados en el año t

La tabla 2 muestra los valores obtenidos al aplicar los índices. Para facilitar la comprensión de los resultados se estableció un *ranking* de comparación para los datos de 2002. El *ranking* va del número 1 al 27. El 1° es el estado que tiene o mayor nivel de pobreza (NP), o mayor gasto en bienes sociales per cápita (GBSH), o mayor gasto en bienes sociales proporcional al esfuerzo fiscal relativo (GBSH\*). Mientras que el 27° es el estado o con menor NP, o menor GBSH, o menor GBSH\*.

**TABLA 2: RANKING DE LOS ESTADOS: GBSH, NP Y GBSH\*, 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$)**

ESTADOS SEGÚN REGIÓN	GBSH	RANKING	NP	RANKING	GBSH*	RANKING
<b>Región Norte</b>	<b>737.95</b>	<b>R4</b>	<b>0.4517</b>	<b>R2</b>	<b>713.21</b>	<b>R2</b>
Rondônia	510.95	18	0.3190	16	503.64	16
Acre	883.80	4	0.4054	15	640.09	15
Amazonas	725.72	7	0.4696	11	741.49	11
Roraima	993.07	2	0.4693	12	740.92	12
Pará	410.67	24	0.4589	13	724.58	13
Amapá	889.19	3	0.4305	14	679.70	14
Tocantins	752.21	6	0.5146	8	812.46	8
<b>Región Nordeste</b>	<b>473.75</b>	<b>R5</b>	<b>0.5647</b>	<b>R1</b>	<b>891.59</b>	<b>R1</b>
Maranhão	388.88	26	0.6156	2	971.94	2
Piauí	490.94	20	0.5861	3	925.40	3
Ceará	510.81	19	0.6349	1	1002.49	1
Río Grande do Norte	580.85	13	0.5403	7	853.05	7
Paraíba	448.45	23	0.4928	10	778.05	10
Pernambuco	384.03	27	0.5494	6	867.45	6
Alagoas	482.14	22	0.5725	4	903.86	4
Sergipe	572.36	15	0.5045	9	796.48	9
Bahía	405.27	25	0.5596	5	883.48	5
<b>Región Centro-Oeste</b>	<b>719.62</b>	<b>R1</b>	<b>0.2349</b>	<b>R3</b>	<b>370.84</b>	<b>R3</b>
Mato Grosso do Sul	639.60	10	0.2259	23	356.69	23
Mato Grosso	530.07	17	0.2389	19	377.25	19
Goiás	624.56	11	0.2398	18	378.54	18
Distrito Federal	1084.25	1	0.2270	24	358.36	24
<b>Región Sudeste</b>	<b>633.67</b>	<b>R2</b>	<b>0.2101</b>	<b>R5</b>	<b>331.68</b>	<b>R5</b>
Minas Gerais	580.57	14	0.2475	17	390.78	17
Espírito Santo	485.31	21	0.2384	21	376.40	21
Río de Janeiro	660.15	8	0.1960	25	309.45	25
São Paulo	808.63	5	0.1948	26	307.52	26
<b>Región Sur</b>	<b>605.74</b>	<b>R3</b>	<b>0.2176</b>	<b>R4</b>	<b>343.51</b>	<b>R4</b>
Paraná	556.68	16	0.2396	20	378.37	20
Santa Catarina	608.32	12	0.1455	27	229.71	27
Río Grande do Sul	652.21	9	0.2353	22	371.55	22

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

Los valores encontrados para el GBTH\* y el GBSH\* son teóricos (deseados). No pueden ser garantizados por cualquier medio legal sin afrontar la autonomía de los entes federados, ya que cada estado decide, finalmente, sobre el uso de sus ingresos públicos no condicionados. Por tanto, estos valores se usarán sólo como instrumento de comparación y medida de la inequidad entre los estados brasileños, y como uno de los parámetros para establecer las transferencias fiscales.

### III. EL GASTO PÚBLICO EN BRASIL: ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD

#### 1. GASTO EN BIENES TERRITORIALES PER CÁPITA (GBTH)

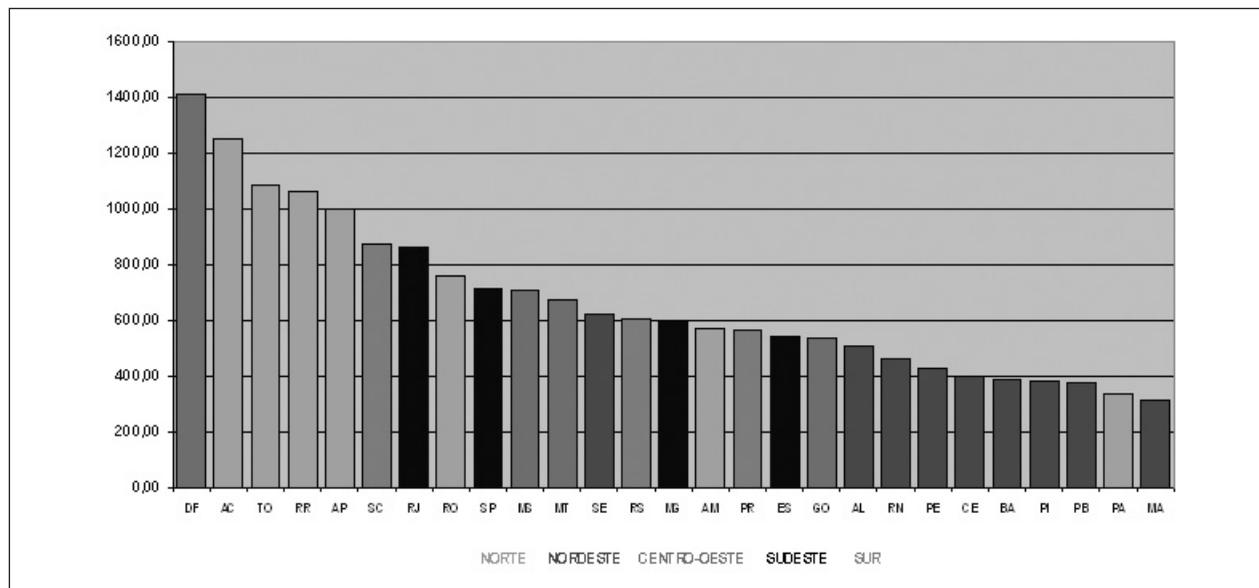
La diferencia entre los valores gastados en bienes públicos territoriales, per cápita, en cada estado, puede ser un buen indicador de la inequidad espacial en Brasil. En este trabajo, se considerará que hay inequidad en el acceso a bienes territoriales si los gobiernos subnacionales con igual esfuerzo fiscal relativo (EFR) no poseen igual GBTH.

En esta sección se verifican las diferencias entre los valores del GBTH, en cada estado, para el año 2002, sin analizar si hay o no inequidad. Luego, se comparará el GBTH en cada estado con el GBTH\* (gasto que cada estado debería tener si el GBTH fuese proporcional al EFR).

El Gráfico 3 muestra las diferencias de GBTH, en relación con la media para los años 2002, 2003 y 2004 entre todos los estados brasileños. La mayoría de los estados de la región Nordeste posee los menores gastos per cápita en bienes territoriales, con un valor muy por debajo de la media nacional. Río de Janeiro, Santa Catarina y Distrito Federal superan los R\$ 800 per cápita. Otros como Piauí, Bahía y Paraíba no alcanzan los R\$ 400.

Las diferencias de valores también se verifican dentro de las propias regiones: en la región Norte, por ejemplo, mientras que los estados de Acre, Tocantins, Roraima y Amapá gastan por sobre los R\$ 1.000 per cápita, el estado del Pará posee un GBTH de R\$ 337 y el Amazonas de R\$ 571,35. En la región Centro-oeste se contrastan los valores que ostenta el Distrito Federal (R\$ 1.410,94 per cápita) con Goiás (R\$ 535,52 por habitante). En la región Sudeste, Río de Janeiro tiene un GBTH de R\$ 861,73 y Espírito Santo uno de R\$ 542,06. En la región Sur, Santa Catarina exhibe un GBTH de R\$ 876,20, Paraná gasta R\$ 561,40 per cápita.

**GRÁFICO 3: DISPARIDADES DEL GBTH ENTRE LOS ESTADOS BRASILEÑOS, 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN Y IBGE, 2006.

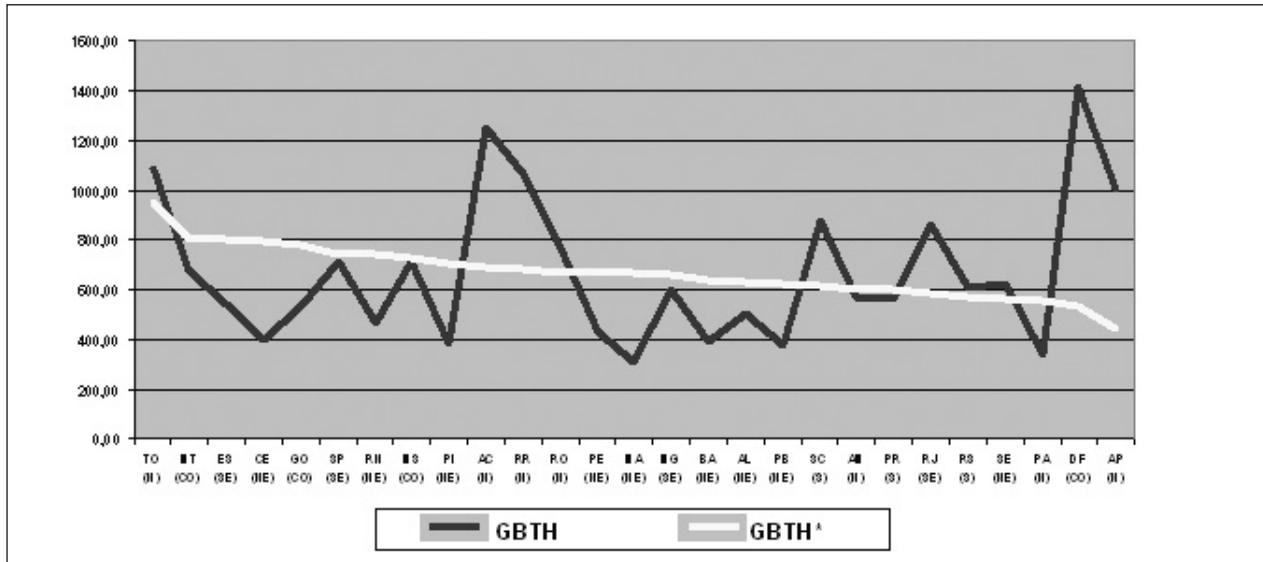
### A. EL GBTH SEGÚN EL ESFUERZO FISCAL RELATIVO (GBTH\*)

La inequidad espacial en Brasil en el acceso a bienes públicos territoriales se puede examinar al comparar el GBTH (valor real gastado en cada estado brasileño en bienes territoriales) y el GBTH proporcional al EFR (GBTH\*), que sería el valor teórico deseado, según los criterios de equidad asumidos en este trabajo.

De acuerdo con el Gráfico 4, en 2002, los valores efectivamente gastados en bienes territoriales (GBTH) no corresponden, en la gran mayoría de los casos, al valor ideal de GBTH, cuando este es proporcional al EFR subnacional (GBTH\*), lo que refleja la inequidad espacial en el acceso a bienes territoriales en Brasil.

Es notorio el aumento de los valores de GBTH\*, en comparación con el GBTH, para los estados del Nordeste, que pasarían a gastar en promedio lo mismo que los demás estados brasileños. Por el contrario, los demás tendrían un menor GBTH\*, ya que en muchos casos poseen un EFR menor que el promedio nacional o, aunque ostenten EFR cercanos a la media nacional, gastan valores muy superiores al promedio nacional.

**GRÁFICO 4: DIFERENCIAS ENTRE EL GBTH Y EL GBTH\* DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS, 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IPEA, 2006.

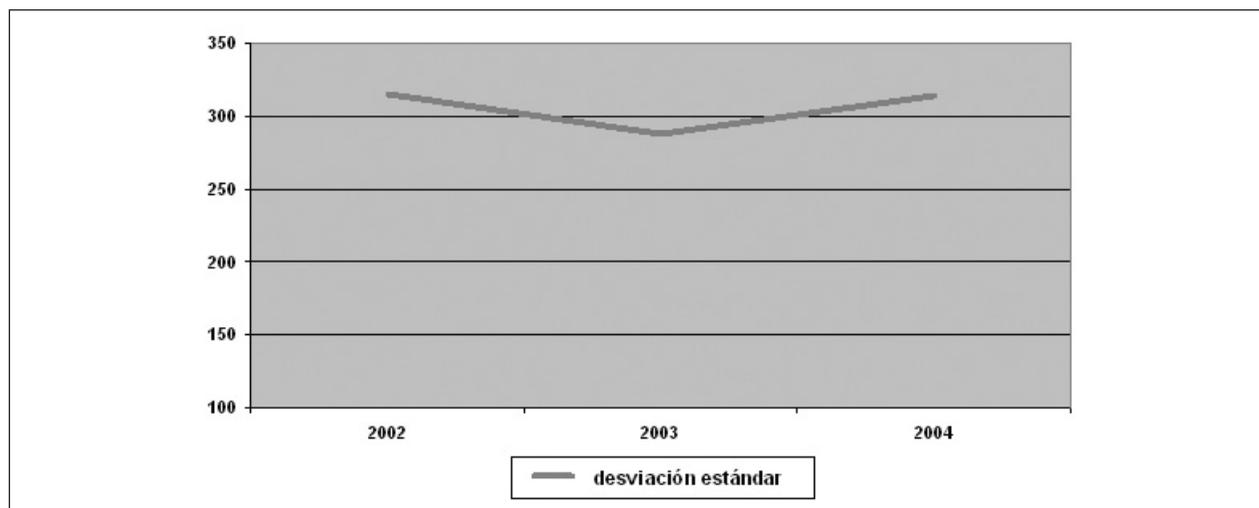
### B. TENDENCIA DE LA INEQUIDAD ESPACIAL

Para verificar la existencia de inequidad en el gasto público en bienes territoriales, resultante de la diferencia entre los valores del GBTH (real) y el valor calculado del GBTH\* (teórico), de cada estado brasileño para los años 2002, 2003 y 2004, se utilizó como indicador estadístico, la desviación estándar, que es una medida de desigualdad positiva<sup>34</sup>.

El Gráfico 5 muestra que en 2002 existe una mayor diferencia entre los valores del GBTH y del GBTH\* que en 2003, y que vuelve a aumentar en 2004. Debido a los pocos años analizados, no se puede establecer una tendencia concluyente de la inequidad espacial en el tiempo, aunque es interesante observar que no hay una propensión a reducir las desigualdades, lo que demuestra, en definitiva, que no hay mecanismos que actúen correctamente para disminuir progresivamente las desigualdades en Brasil.

<sup>34</sup> La desviación estándar mide el grado de dispersión entre los datos considerados y el valor promedio. No hace referencia explícita a ningún concepto de bienestar social (Medina, 2001).

**GRÁFICO 5: DIFERENCIAS ENTRE EL GBTH Y EL GBTH\* DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS, 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN Y IBGE, 2006.

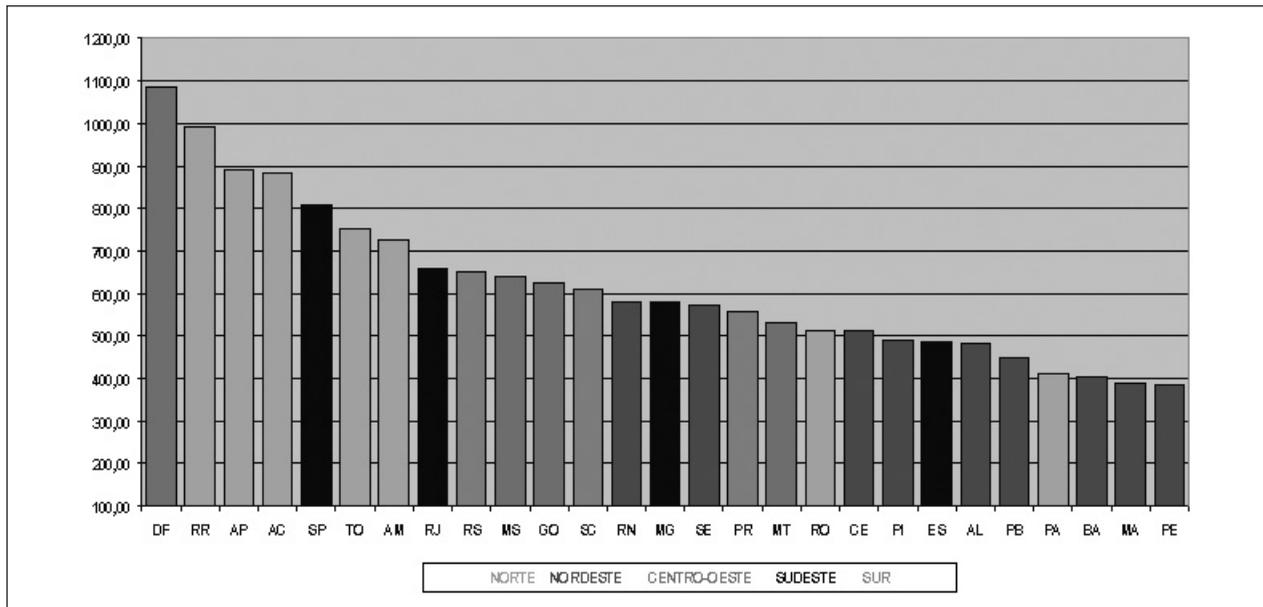
## 2. GASTO EN BIENES SOCIALES PER CÁPITA (GBSH)

Para los bienes sociales, la diferencia entre los valores per cápita gastados por estado también puede ser un buen indicador de la desigualdad del gasto público. En este trabajo se considerará que hay inequidad si los estados con igual nivel de pobreza (NP) no poseen igual GBSH.

En esta sección, se verifican las diferencias en los valores del GBSH, por estados y regiones para 2002. Luego se compara el GBSH de cada estado con el gasto que debería tener si este gasto fuese proporcional a su nivel de pobreza (GBSH\*).

Para el año 2002, el Gráfico 6 muestra que los estados de la región Nordeste son los que presentan los menores valores en GBSH. Mientras el Distrito Federal y São Paulo, por ejemplo, superan los R\$ 800 de GBSH, Maranhão y Pernambuco no alcanzan los R\$ 400 per cápita.

**GRÁFICO 6: DISPARIDADES DEL GBSH ENTRE LOS ESTADOS BRASILEÑOS, 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



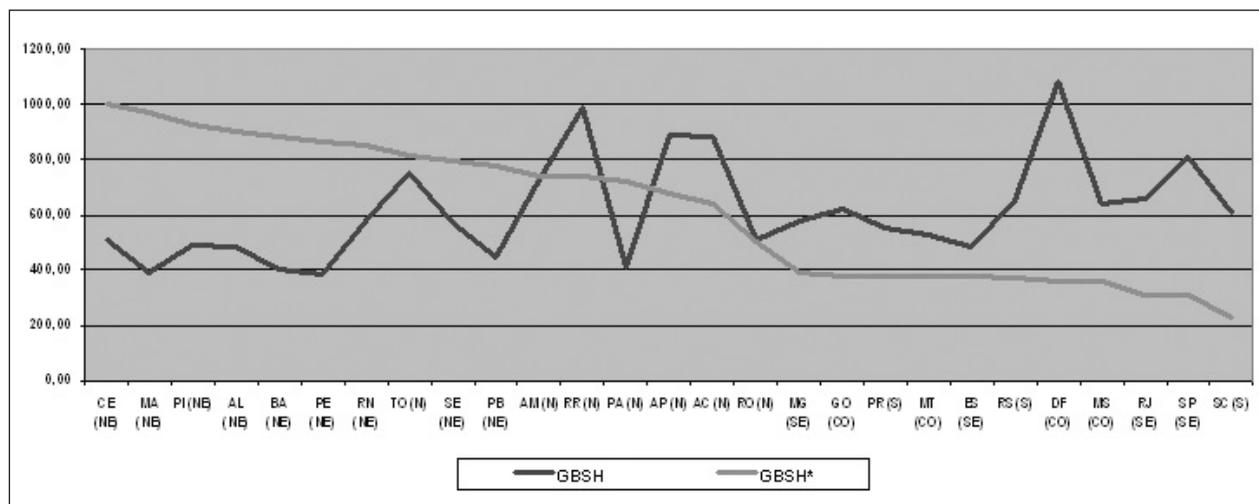
FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN Y IBGE, 2006.

### A. EL GBSH SEGÚN NIVEL DE POBREZA (GBSH\*)

Para comprobar la inequidad en el acceso a bienes sociales en Brasil, se compararán el GBSH (valor real gastado en cada estado brasileño en bienes sociales) y el GBS per cápita proporcional al NP (GBSH\*), valor normativo deseado, según los criterios de equidad usados en este trabajo.

Para 2002, el Gráfico 7 muestra diferencias bastantes significativas entre el GBSH y el GBSH\*. Esta diferencia representaría la inequidad espacial existente en Brasil ya que, en contraposición a lo que pasa en la realidad, correspondería a los estados de la región Nordeste los mayores valores en GBSH porque son los estados con mayores niveles de pobreza.

**GRÁFICO 7: DIFERENCIAS ENTRE EL GBSH Y EL GBSH\* DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS, 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



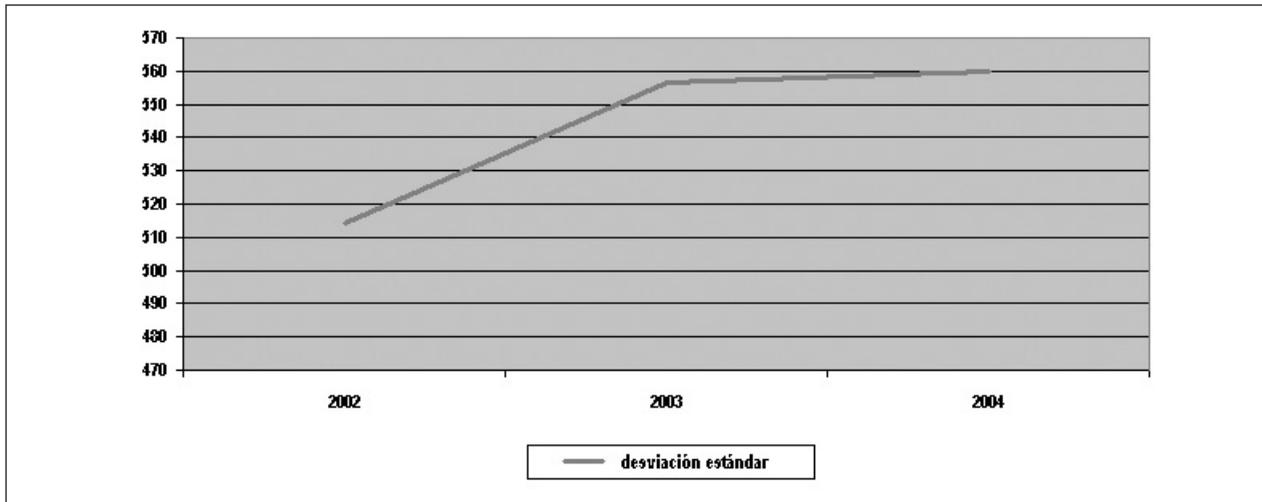
FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

## B. TENDENCIA DE LA INEQUIDAD

Para verificar la existencia de inequidad en el gasto público en bienes sociales, resultante de la diferencia, para los años 2002, 2003 y 2004, entre los valores del GBSH (real) y el valor calculado para GBSH\* (teórico), se utilizó la desviación estándar. El Gráfico 8 muestra que hay una desigualdad creciente entre los valores del GBTH y el del GBTH\*.

Aunque no se pueda indicar una tendencia concluyente debido a los pocos años analizados, se observa una propensión al aumento anual de la inequidad espacial. Los valores de GBSH\* a favor de los estados menos desarrollados se justifica, porque esos estados con mayor nivel de pobreza deberían presentar niveles superiores de gasto en bienes sociales por la mayor demanda. Mayores diferencias entre los valores de GBSH y GBSH\* representan mayor inequidad espacial en el acceso a bienes públicos sociales.

**GRÁFICO 8: TENDENCIA RESULTANTE DE LA DIFERENCIA ENTRE EL GBSH Y EL GBSH\* DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS, PERIODO 2002-2004**



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN Y IBGE, 2006.

Al comparar los resultados de la desviación estándar para los bienes sociales y territoriales, se puede verificar que hay más desigualdad entre el GBSH y el GBSH\* que entre el GBTH y el GBTH\*, de lo que se concluye que en Brasil hay más inequidad espacial en el gasto público para los bienes sociales.

## IV. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES BRASILEÑO

### 1. ASPECTOS GENERALES

Uno de los aspectos que caracterizan a los gobiernos descentralizados, en general, y a los federales, en particular, es el uso de las transferencias fiscales intergubernamentales como instrumentos reorganizadores de las finanzas públicas para conseguir una mejor división de los ingresos y del gasto público. Cuanto mayor sea la desigualdad económica y social, más necesarias se tornan las transferencias para la ecualización federativa.

En Brasil hay varias transferencias fiscales con distintos objetivos y la mayoría está definida en la Constitución de 1988. Ésta, a pesar de mantener básicamente la técnica de repartición de la Constitución de 1969, incluyó otras transferencias y amplió los porcentajes de las ya existentes, fortaleciendo así la descentralización fiscal.

La parte que toca directamente a los estados y que proviene del gobierno federal, es producto de la recaudación del Impuesto a la Renta, IR, retenido de los sueldos de los funcionarios públicos que trabajan en sus administraciones, autarquías y fundaciones; el 30% de la recaudación del Impuesto sobre Operaciones Financieras, IOF, sobre el oro; el 10% del producto del Impuesto sobre Productos Industrializados, IPI, como compensación por las exportaciones; el 20% del producto de la recaudación del impuesto que el gobierno central instituya en el ejercicio de su competencia residual; el 75% del «seguro receita»<sup>35</sup> y dos tercios del salario-educación<sup>36</sup>.

A los municipios les concierne directamente la siguiente porción: el producto de la recaudación del IR de sus funcionarios públicos, retenido en la fuente por sus administraciones, autarquías y las fundaciones que instituyeren y mantuvieren; el 70% de la recaudación del IOF sobre el oro; el 100% del producto de la recaudación del

<sup>35</sup> Es un tipo de seguro de carácter compensatorio y redistributivo, que entrega recursos fijados por la Ley Complementaria Núm. 87 de 1996, obtenidos de la emisión de títulos del Tesoro Nacional o de otras fuentes y entregados a los estados (75%) y a los municipios (25%).

<sup>36</sup> Destinado a financiar los gastos de la enseñanza fundamental. Las empresas vinculadas a la seguridad social deben pagar 2,5% de la seguridad social para ese fin.

Impuesto Territorial Rural, ITR<sup>37</sup>; el 25% del «seguro receta» y un tercio del salario-educación (recursos del gobierno central). Del respectivo gobierno estadual reciben el 50% del producto de la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores, IPVA; el 25% de la recaudación del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios, ICMS, y el 25% del 10% del Impuesto sobre Productos Industrializados que reciben los estados como compensación por las exportaciones.

La Constitución también determina la coparticipación del producto de la recaudación del IR y del Impuesto sobre Productos Industrializados<sup>38</sup> a estados y municipios, mediante fondos de participación. Actualmente, el 47% del IR e IPI se destinan a los fondos, divididos de la siguiente manera: un 21,5% al Fondo de Participación de los Estados (FPE); un 22,5% al Fondo de Participación de los Municipios (FPM), y el 3% restante a los fondos regionales, orientados a programas de financiamiento al sector productivo de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (FNO, FNE y FCO). El principal objetivo de estos fondos es la ecualización federativa, a través de la redistribución de los ingresos fiscales a los entes federativos de menor capacidad tributaria.

En las áreas de educación y salud, además de estar vinculados determinados porcentajes de los ingresos tributarios propios de cada estado y municipio (además de recursos del gobierno central), la Constitución especifica transferencias exclusivas para su financiamiento. Los recursos destinados al Fondo de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio (Fundef) como al Sistema Único de Salud (SUS) se definen como transferencias condicionadas<sup>39</sup>.

El Fundef está compuesto por dineros de las tres esferas de gobierno y su objetivo es que cada estado y municipio pueda disponer de, por lo menos, un valor mínimo de

<sup>37</sup> Este porcentaje, en vigencia desde 2006, de acuerdo con la Ley Federal 11.250, del 28 de diciembre de 2005, determina que el ITR pasa a ser integralmente de los municipios (antes les correspondía el 50%) y la ley establece que el municipio puede absorber las competencias de recaudación y fiscalización del impuesto. A nuestro juicio, esta alteración debería haber sido sancionada por una enmienda constitucional, ya que la ley entra en contradicción con lo dispuesto en la Constitución Federal. La competencia de este impuesto continuará siendo del Gobierno Federal hasta que se cambie la Constitución, lo que implica una inseguridad jurídica para los municipios, ya que el incremento de los recursos disponibles que puede resultar de este cambio no tiene un carácter definitivo: la ley podría ser derogada en cualquier momento por el gobierno federal, a través de nueva ley ordinaria.

<sup>38</sup> Salvo sobre los valores del IR retenidos en la fuente por estados y municipios, en razón de la repartición anterior.

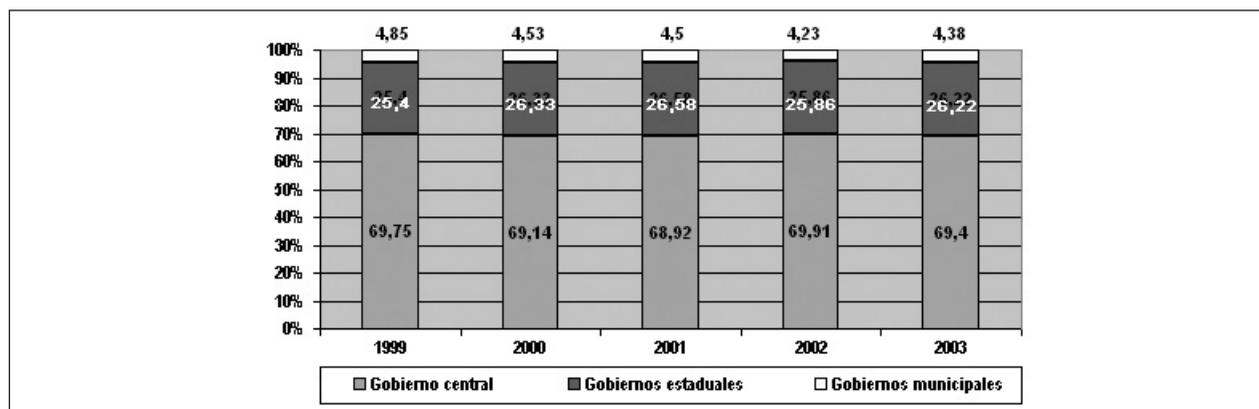
<sup>39</sup> Igual que el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación, el Fondo Nacional de Asistencia Social y el Salario Educación, transferencias vinculadas a gastos específicos.

gasto por alumno matriculado anualmente en la enseñanza básica. Antes de la institución del Fundef (en 1998, gracias a una reforma constitucional), la educación se financiaba sólo por una vinculación obligatoria mínima, que correspondía al 18% de los recursos provenientes de impuestos, en el caso del gobierno central, y al 25% para los demás entes de la federación. Debido a la gran diferencia de capacidad fiscal entre los distintos estados y municipios, el gasto en educación reflejaba la enorme desigualdad fiscal.

El Sistema Único de Salud, SUS<sup>40</sup>, también está formado por porcentajes de recursos de los tres niveles de gobierno. Las reglas para destinar recursos por el gobierno central todavía son provisorias<sup>41</sup>, ya que los estados y municipios deben reservar, respectivamente, 12% y 15% de sus ingresos derivados de impuestos y transferencias no-condicionadas<sup>42</sup> (Oliveira, 2001).

En relación con el reordenamiento financiero que las transferencias imponen sobre los recursos fiscales, hay cambios en los ingresos finales disponibles para los tres niveles de gobierno en comparación con su recaudación bruta inicial. El Gráfico 9 representa la participación real en los ingresos tributarios y el Gráfico 10, la participación final, que correspondería al valor efectivamente disponible para el gasto público.

**GRÁFICO 9: DISTRIBUCIÓN INICIAL DE LA CARGA TRIBUTARIA**



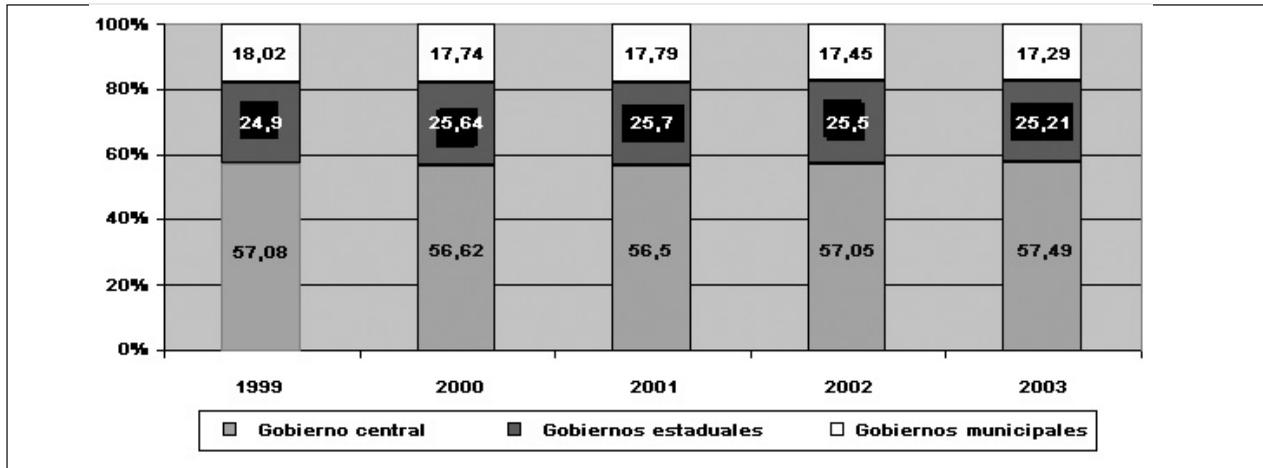
FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE SRF, 2005.

<sup>40</sup> Modificado por la reforma constitucional N°. 29, de 2000.

<sup>41</sup> En 2000 se estableció para el gobierno central la obligatoriedad de destinar el valor del presupuesto del año anterior en salud, aumentado en al menos 5% y para los años posteriores el monto del año precedente corregido por la variación nominal del PIB. Esta regla provisorio permanece hasta que la ley complementaria señale otro criterio.

<sup>42</sup> Suena contradictorio, pero lo que sucede es que parte de los recursos de las transferencias no vinculadas pasa a ser vinculada.

**GRÁFICO 10: DISTRIBUCIÓN FINAL DE LA CARGA TRIBUTARIA**



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE SRF, 2005.

Los gráficos indican que los municipios han sido los grandes beneficiarios del sistema de transferencias fiscales: han pasado de una participación de 4,38% de la carga tributaria total inicial a otra de 17,29%, después de la coparticipación de los recursos federales y estatales. En general, hay una ganancia para la descentralización fiscal, ya que los gobiernos locales aumentan significativamente los recursos disponibles en comparación con el monto original. Como los municipios pueden gastar más en bienes locales relacionados con las preferencias de sus ciudadanos, es razonable pensar que habría, a la vez, un aumento del bienestar social.

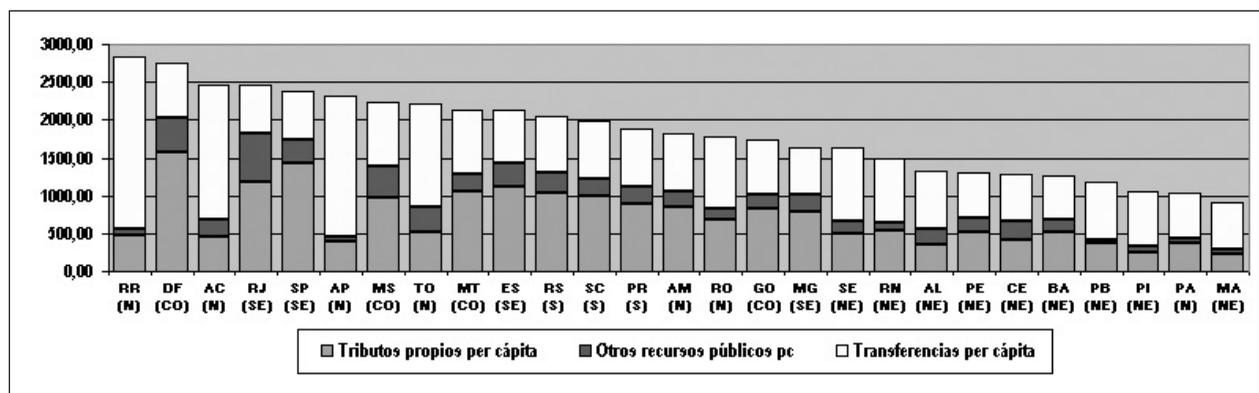
Sin embargo, hay que verificar si la distribución de recursos a través de las transferencias fiscales disminuye efectivamente las desigualdades de ingresos entre las unidades de la federación brasileña, al compensar las diferencias de capacidad fiscal. Aunque la descentralización fiscal tiende a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos, puede no disminuir las inequidades. Para ello habría que modificar los criterios de traspaso de las transferencias, a fin de promover la igualdad de acceso a los bienes públicos sociales y territoriales.

## 2. EFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS SOBRE LA INEQUIDAD EN EL ACCESO A BIENES PÚBLICOS

En primer lugar, se analizará el efecto del total de las transferencias fiscales sobre los ingresos públicos disponibles en cada estado brasileño. Luego se desagregarán los datos para verificar si las transferencias cumplen su objetivo redistributivo y conducen a una mayor igualdad de acceso a bienes sociales y territoriales.

El Gráfico 11 muestra el promedio para los años 2002, 2003 y 2004, de los recursos públicos subnacionales disponibles (suma de las transferencias fiscales, los ingresos tributarios propios y demás recursos públicos presupuestarios):

**GRÁFICO 11: TOTAL DE INGRESO PÚBLICO SUBNACIONAL DISPONIBLE, PROMEDIO DE LOS RESULTADOS DE 2002, 2003 Y 2004 (VALORES PER CÁPITA, EN R\$)**



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN Y IBGE, 2006.

En el Gráfico se observa que las transferencias fiscales sólo han producido efectos –disminuir la diferencia respecto del total de ingreso público disponible– para algunos estados de la región Norte: Roraima, Acre, Amapá y Tocantins, que recibieron volúmenes de transferencias que alteraron perceptiblemente su posición inicial en relación con sus ingresos propios disponibles (tributación propia y demás recursos públicos presupuestarios).

En los demás estados, las transferencias prácticamente no producen alteraciones desde el punto de vista de la ecualización federativa. Básicamente, persisten las diferencias financieras resultantes de la capacidad tributaria de los estados. Como las diferencias de ingresos propios no son el resultado del poco esfuerzo fiscal de los estados pobres o del alto esfuerzo fiscal de los estados ricos, sino que de las distintas capacidades fiscales de los entes de la federación, las transferencias deberían reducir esas diferencias en el ingreso público per cápita, a fin de que el gasto público fuese más equitativo. Aunque haya diferencia de costo de provisión de los bienes públicos, ésta seguramente no justifica la desigualdad per cápita de los ingresos públicos disponibles entre las regiones, estados y municipios del país.

El óptimo de las transferencias fiscales sería ecualizar los ingresos públicos (no implica igualarlos), tomando en cuenta el costo de provisión de los bienes públicos y los criterios necesarios para establecer la equidad espacial del gasto público, con el fin de que cada ente de la federación pudiera, a corto plazo, terminar con las inequidades de acceso a los bienes sociales y territoriales y, a largo plazo, con las desigualdades de oportunidad. No es una tarea sencilla por los aspectos políticos involucrados. Cualquier alteración en las reglas de traspaso de las transferencias, aunque con efectos fiscales de suma cero, produce ganadores y perdedores. Así, al depender de la fuerza política de los últimos, cambiar el sistema de transferencias es una aspiración muy compleja. Sin embargo, la búsqueda de alternativas que aproximen el sistema de transferencias a sus objetivos es una labor necesaria, que no se puede postergar indefinidamente.

A fin de que la equidad en el gasto público se concrete, se han separado las transferencias fiscales en función de su condicionamiento al gasto social (transferencias sociales), o de su no-condicionamiento del gasto (transferencias territoriales). El valor de las transferencias sociales es la suma de las siguientes transferencias correspondientes a los niveles estadales y municipales: SUS, FUNDEF, FNDE, Salario-educación, FNAS y el 15% de los fondos de participación (FPE y FPM). El saldo corresponde a las transferencias territoriales. Por tanto, el valor per cápita para cada estado representa la suma de las transferencias fiscales traspasadas a éste y a sus respectivos municipios, dividido por su número de habitantes.

## V. SIMULACIONES Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS

A continuación se establecerá una propuesta de cambio del sistema de transferencias fiscales brasileño para ecualizar los ingresos fiscales y permitir el igual acceso a bienes públicos.

### 1. TRANSFERENCIAS SOCIALES

El objetivo de las transferencias fiscales condicionadas al gasto en bienes sociales, que en el sistema sugerido se denominarán transferencias sociales, debe ecualizar el acceso a bienes sociales, de modo que la educación, la salud, la vivienda y asistencia social sean provistas públicamente de igual manera en todo el país y se priorice a aquellas personas que no tienen condiciones de acceder a un mínimo digno.

Para ello, las transferencias sociales deberían establecerse con el fin de complementar los ingresos públicos subnacionales, de modo que cada ente de la federación tenga lo suficiente para que su GBSH fuese proporcional a su nivel de pobreza (GBSH\*), toda vez que en los estados con mayor número de pobres hay una mayor demanda por este tipo de bien.

Sin embargo, estas transferencias no pueden usar el nivel de pobreza como única medida para cuantificar el monto a transferir, porque generarían incentivos perversos que terminarían por aumentar la pobreza (para recibir mayores recursos de transferencias sociales). También es importante tener en cuenta indicadores de resultados sociales para estimular la buena gestión pública del GBS, manifestada en la reducción de la pobreza y las desigualdades, que finalmente son la primordial intención de las transferencias sociales.

Como el GBS no se financia (o no se debería financiar) sólo con los recursos resultantes de las transferencias condicionadas, sino también con recursos propios de cada estado y municipio, especialmente los ingresos tributarios, convendría que las transferencias sociales tomasen en cuenta la capacidad fiscal de cada estado. Por tanto,

a las transferencias sociales les correspondería asegurar la equidad<sup>43</sup> de los ingresos públicos disponibles para la provisión de bienes sociales.

Así, las transferencias sociales deberían tener los siguientes criterios como mecanismo de traspaso de los recursos públicos para cada ente federado: nivel de pobreza, capacidad fiscal e indicadores de resultados sociales. Serían criterios generales usados para calcular el monto correspondiente a las transferencias condicionadas a bienes sociales. Sin embargo, hay transferencias que deben ser adjudicadas según criterios específicos, dependiendo del objetivo a alcanzar. Por ejemplo, en el caso del FUNDEF, convendría que la transferencia siguiera siendo calculada en razón de los alumnos matriculados (y no per cápita), a fin de estimular la cobertura universal de la enseñanza básica.

No obstante, en este trabajo las propuestas sobre transferencias sociales se establecieron a partir de criterios generales y de manera muy agregada; es decir, no se evalúan cambios para cada transferencia específica (como el FUNDEF o el SUS), sino que para todo el monto transferido para gasto en bienes sociales.

A continuación, hay un primer intento para determinar las transferencias sociales, al tomar en cuenta el nivel de pobreza de cada estado y su capacidad fiscal. Luego, se agregan indicadores de resultados.

#### A. TRANSFERENCIAS SOCIALES DESEADAS: INCLUYEN NIVEL DE POBREZA Y CAPACIDAD FISCAL

El monto deseado total de transferencias sociales para cada estado de la federación brasileña, si se considera solamente el nivel de pobreza y la capacidad fiscal, se puede calcular de la siguiente manera:

$$TSH_{it}^* = GBSH_{it}^* - \frac{(TPH_{it})}{2} \times \frac{EFR_{it}/n}{EFR_{it}}$$

<sup>43</sup> *Ingresos públicos equitativos no significa igualdad de recursos disponibles, sino que los valores deberían ser proporcionales al nivel de pobreza de cada estado, para que el gasto público en bienes sociales se equalizara en todo el país.*

**Donde:**

$TSH_{it}^*$	Transferencias sociales, per cápita, que corresponderían al estado $i$ en el año $t$
$GBSH_{it}^*$	Gasto público per cápita deseado en bienes territoriales (valor teórico establecido) del estado $i$ en el año $t$ , que es $GBSH$ proporcional al NP.
$TPH_{it}$	Es la tributación propia per cápita del estado $i$ en el año $t$ .
$\Sigma EFR_{it}/n$	Es el promedio de los esfuerzos fiscales relativos de los estados en el año $t$ ( $n = N^\circ$ de estados)
$EFR_{it}$	Es esfuerzo fiscal relativo del estado $i$ en el año $t$ .

Representa el 50% de los ingresos tributarios propios, según la capacidad fiscal de los estados.

El valor de las transferencias sociales inicialmente propuestas ( $TSH^*$ ) corresponde al valor que el 50% de los ingresos tributarios propios (establecido según su capacidad fiscal)<sup>44</sup> no alcanzaría a financiar el  $GBSH^*$  de cada estado. Este cálculo toma en cuenta el nivel de pobreza de cada estado (ya que buscaría alcanzar el valor de  $GBSH^*$ ) y su capacidad fiscal (el PIB per cápita de cada estado por el promedio del esfuerzo fiscal relativo).

Es importante aclarar que el 50% del ingreso tributario propio no representa un porcentaje legalmente condicionado al gasto en bienes sociales, sino que uno propuesto con el objetivo de calcular las transferencias según la capacidad fiscal de cada estado. Aunque la atribución de este porcentaje pueda ser considerada arbitraria, se estableció dentro de lo razonable, ya que en la práctica el 50% es una buena aproximación del valor mínimo real destinado al GBS para estados y municipios, ya que la Constitución de 1988 condiciona, sólo para el gasto en educación y salud, aproximadamente un 40% de los ingresos fiscales subnacionales.

Por ende, si bien cada estado puede destinar la cantidad de sus ingresos propios que considere más conveniente a la provisión de bienes sociales –respetando siempre los porcentajes mínimos establecidos en la Constitución Federal (o en las constituciones estatales y leyes orgánicas municipales si estos porcentajes son mayores)–, el 50% es

<sup>44</sup> Este valor corresponde al PIB per cápita de cada estado multiplicado por el EFR promedio.

un valor que puede ser razonable para determinar las transferencias sociales de una manera neutral para cada estado.

**TABLA 3: CÁLCULO DE LAS TSH\*, 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$)**

ESTADOS	A	B	C	D	E	F	G	H
	<b>GBSH*</b>	Transf. condicionadas (Sistema actual)	Tributación Propia (TPH)	EFR	50% TPH según la capacidad fiscal  (C(0.1026)/D)/2	<b>TSH*</b> A - E  o(B-G+H)	Reductor B - F	Complemento F - B
Ceará	1002.49	225.08	381.38	0.1219	160.50	842.00	0.00	616.93
Maranhão	971.94	186.46	199.18	0.1022	99.99	871.95	0.00	685.50
Piauí	925.40	178.39	227.90	0.1079	108.39	817.01	0.00	638.62
Alagoas	903.86	223.81	292.20	0.0970	154.49	749.37	0.00	525.57
Bahía	883.48	178.62	454.38	0.0981	237.59	645.89	0.00	467.28
Pernambuco	867.45	160.61	458.14	0.1022	229.94	637.51	0.00	476.90
Río G do Norte	853.05	261.46	459.22	0.1137	207.18	645.87	0.00	384.43
Tocantins	812.46	397.50	423.45	0.1463	148.44	664.02	0.00	266.52
Sergipe	796.48	299.43	441.55	0.0869	260.72	535.76	0.00	236.35
Paraíba	778.05	227.27	317.37	0.0958	169.87	608.19	0.00	380.93
Amazonas	741.49	237.43	767.45	0.9021	427.36	314.12	0.00	76.71
Roraima	740.92	609.24	441.00	0.1052	214.98	525.93	83.31	0.00
Pará	724.58	223.85	332.41	0.0843	199.98	524.59	0.00	300.76
Amapá	679.70	314.84	338.32	0.0677	256.29	423.41	0.00	108.59
Acre	640.09	482.38	392.02	0.1057	190.19	449.90	32.48	0.00
Rondônia	503.64	197.20	513.83	0.1023	257.57	246.07	0.00	48.89
Minas Gerais	390.78	163.36	689.25	0.1017	347.54	43.24	120.12	0.00
Goiás	378.54	228.93	712.39	0.1203	303.75	74.79	154.14	0.00
Paraná	378.37	260.24	755.67	0.0917	422.75	0.00	260.24	0.00
Mato Grosso	377.25	190.12	836.90	0.1236	347.42	29.83	160.29	0.00
Espírito Santo	376.40	143.40	936.51	0.1227	391.46	0.00	143.40	0.00
Río G do Sul	371.55	165.34	868.95	0.0873	510.85	0.00	165.34	0.00
Distrito Federal	358.36	39.77	1348.08	0.0824	839.29	0.00	39.77	0.00
Mato G do Sul	356.69	271.27	793.82	0.1019	363.80	0.00	271.27	0.00
Río de Janeiro	309.45	215.44	1025.47	0.0895	587.82	0.00	215.44	0.00
São Paulo	307.52	131.88	1300.11	0.1145	582.37	0.00	131.88	0.00
Santa Catarina	229.71	255.92	870.61	0.0939	475.61	0.00	255.92	0.00

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE, IPEA Y IETS, 2006.

El valor de las transferencias sociales simplemente debería complementar aquello que el 50% de los ingresos tributarios propios de cada estado (para un mismo EFR) no alcance para costear el GBSH\*. Si de acuerdo con el sistema actual, un estado recibe una cantidad de transferencias condicionadas al gasto social que sobrepase el valor calculado mediante la fórmula ya señalada, se reducirían sus transferencias. Si las actuales transferencias condicionadas no fueran suficientes para completar los ingresos propios que financian el GBSH\*, entonces ese estado recibiría un monto adicional.

La Tabla 3 muestra los valores calculados para las TSH\*, ejemplificados para 2002. Identifica aquellos estados que tendrían un complemento a las transferencias condicionadas del sistema actual, debido a su capacidad fiscal y nivel de pobreza, y aquellos que tendrían una reducción (parcial o total), porque sus ingresos tributarios propios (producto de su capacidad fiscal) serían suficientes para cubrir el GBSH\* (por su nivel de pobreza).

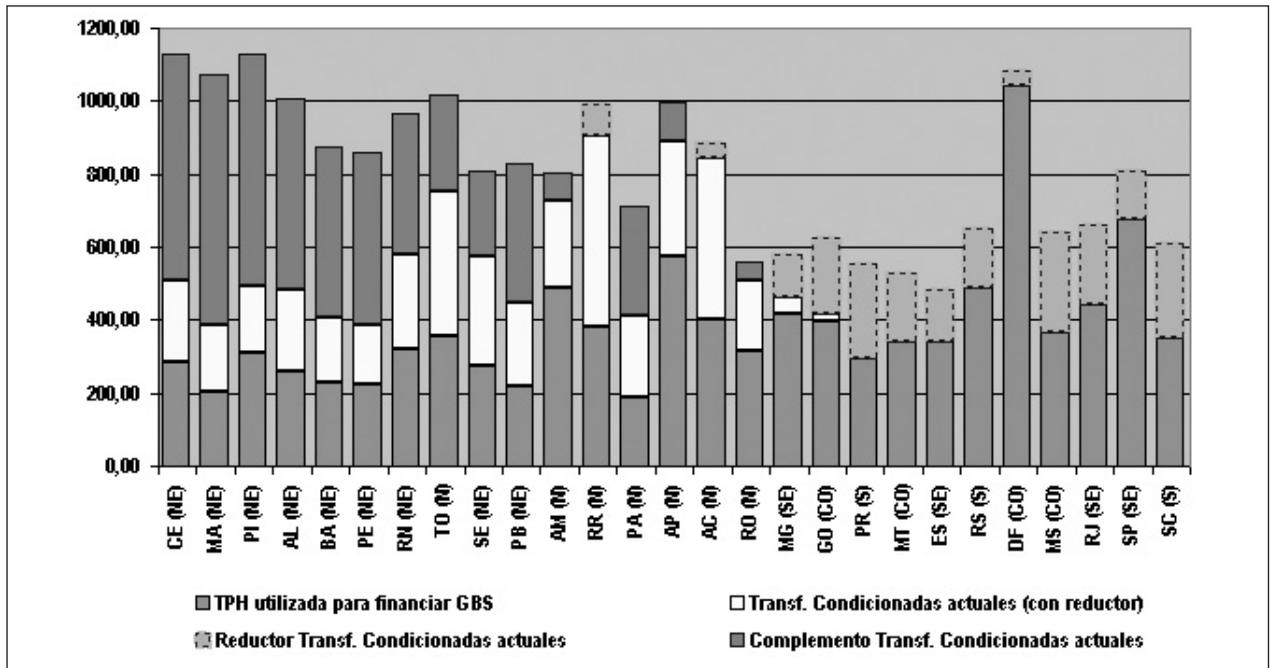
El Gráfico 13 ilustra (para 2002) las TSH\* per cápita que se deberían transferir a cada estado para la actual provisión de bienes sociales, al tomar en cuenta su nivel de pobreza y capacidad fiscal. Basándose en esos criterios, todos los estados de la región Nordeste y la mayoría de la región Norte (Tocantins, Amapá, Pará, Amazonas y Rondonia) deberían recibir un complemento. Estados como Acre, Roraima, Goiás, Minas Gerais y Paraná verían reducidas sus transferencias condicionadas (algunos más, otros menos). Los demás estados pasarían, en principio<sup>45</sup>, a no recibir más transferencias sociales, porque, según los cálculos, el 50% de sus ingresos tributarios propios (respecto del promedio del esfuerzo fiscal nacional) alcanzan (y en la mayor parte de los casos, sobra) para cubrir su GBSH\*.

---

<sup>45</sup> Esto cambia para los estados que poseen índices de resultados sociales mayores a la media nacional, como incentivo para mantener buenas políticas sociales y que otros estados busquen mejorar sus resultados.

**GRÁFICO 13: TRANSFERENCIAS SOCIALES SIN INDICADOR DE RESULTADO TSH\*, 2002**

(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

Además, el gráfico anterior indica los ingresos propios per cápita efectivamente dispuestos en 2002 para acrecentar el GBSH. Se pueden observar las diferentes capacidades tributarias entre los estados. Los más pobres gastaron menos ingreso propio per cápita que los estados ricos en términos absolutos, pero no en términos relativos. El Distrito Federal, por ejemplo, gastó más de R\$ 1.000 per cápita de sus ingresos propios para proveer bienes sociales; sin embargo, este valor representa aproximadamente el 79% de sus ingresos tributarios en 2002, mientras que estados como Maranhão, Piauí, Alagoas y Tocantins, por ejemplo, dispusieron más del 85% de sus ingresos tributarios, pero los valores no llegaron, en el mejor de los casos, a los R\$ 400 per cápita. Lo anterior demuestra la diferencia de capacidad fiscal entre los entes federados de Brasil, que aun con esfuerzos fiscales relativos semejantes recaudan ingresos muy dispares, lo que aumenta las desigualdades. Por esto la importancia de calcular las transferencias fiscales no en virtud de lo que cada estado gasta de sus ingresos propios, sino de lo que gasta relativamente dentro del total de los respectivos ingresos tributarios geográficos.

Para que las transferencias sociales (TSH\*) entregadas a cada ente federado se constituyan también en un incentivo para mejorar la calidad del gasto público social, hay que incluir en el cálculo de las transferencias algún indicador de resultados. A continuación, se agrega a las TSH\* un suplemento calculado a partir de indicadores de resultados sociales de cada estado con el fin de estimular la gestión del gasto público.

#### **B. TRANSFERENCIAS SOCIALES DESEADAS: INCLUYE NIVEL DE POBREZA, CAPACIDAD FISCAL E INDICADORES DE RESULTADOS<sup>46</sup>**

Para fines ilustrativos, los indicadores comparan los gastos efectuados, según la clasificación funcional de los presupuestos subnacionales, y los índices socioeconómicos de cada estado. Por tanto, es una medida que demuestra las condiciones de vida de la población e indica presencia/ausencia o avance/retroceso de las políticas públicas.

Para establecer un suplemento a las transferencias sociales (STS), se emplearán los indicadores de resultados (Ir) relacionados con educación, salud y vivienda, encontrados para cada estado<sup>47</sup>. Los valores de estos indicadores varían en el intervalo de cero (peor) a diez (mejor). Aquellos estados que posean indicadores de resultados mayores a cinco ( $Ir > 5$ ) serían los beneficiarios del suplemento a las TSH\*. Para facilitar la integración de los indicadores en las transferencias sociales, se estableció que el monto de los indicadores representa valores en moneda nacional (R\$), elevados al cuadrado para inducir una mayor dispersión de éstos, al diferenciarlos lo más posible uno de otro con el fin de promover los estímulos necesarios para mejorar resultados sociales.

<sup>46</sup> Este trabajo utilizó los indicadores desarrollados por el gobierno del Estado del Río Grande do Sul ("Estados comparados por funções do orçamento", 2006). Aunque los indicadores presentados parezcan muy interesantes, se utilizan datos resultantes de funciones presupuestarias agregadas (metodología del STN anterior a 2002) lo que contrasta con la metodología de este trabajo, donde las funciones están desagregadas. No obstante, el uso de estos indicadores es básicamente ilustrativo, en el sentido de mostrar la importancia de usar índices de gestión para calcular los montos a ser transferidos con el fin de estimular a los estados a gastar bien los recursos públicos.

<sup>47</sup> Los indicadores de resultado para las funciones de salud, educación y vivienda reflejan la acción gubernamental para más aspectos de la realidad socioeconómica de los estados; es decir, para más de una función del presupuesto (resultantes de la metodología adoptada antes de 2002). La salud está agregada junto al saneamiento, la educación junto a la cultura, y la vivienda junto al urbanismo. Esto, sin embargo, no desvalora la aplicación del indicador, porque no deja de ser una aproximación de los resultados de la función desagregada.

El suplemento se debería calcular, entonces, de la siguiente manera:

$$STSH_{it}^* = (Irs_{it})^2 + (Ire_{it})^2 + (Irv_{it})^2$$

**Donde:**

$STSH_{it}^*$  Suplemento a la  $TSH^*$  que tiene derecho el estado  $i$  en el periodo  $t$

$Irs_{it}$  Índice de resultado para la función salud (si  $Irs > 5$ ), del estado  $i$  en el periodo  $t$

$Ire_{it}$  Índice de resultado para la función educación (si  $Ire > 5$ ), del estado  $i$  en el periodo  $t$

$Irv_{it}$  Índice de resultado para la función vivienda (si  $Irv > 5$ ), del estado  $i$  en el periodo  $t$ ;

Por tanto, el valor encontrado para  $STSH^*$  representaría el monto per cápita en reales (R\$) a que el estado  $i$  tendría derecho como suplemento de las transferencias sociales ( $TSH^*$ ). Para el sistema de transferencias propuesto, los nuevos montos de transferencias sociales per cápita ( $TSH^{**}$ ) para cada estado serían la suma del valor de las transferencias sociales ( $TSH^*$ ) más el suplemento calculado a partir de los indicadores de resultados ( $STSH^*$ ):

$$TSH^{**} = TSH^* + STSH^*$$

La Tabla 4 muestra los nuevos valores, en relación con las transferencias sociales per cápita deseadas ( $TSH^{**}$ ), ejemplificados para 2002. Por su parte, el Gráfico N° 14 ilustra exactamente los valores que representarían las  $TSH^{**}$ , y que serían los montos traspasados a cada estado con el fin de complementar el gasto en bienes sociales ( $GBTH^*$ ), tomando en cuenta el nivel de pobreza, su capacidad fiscal (representado por el 50% de  $TPH$  calculado según el EFR promedio) e indicadores de resultado social (para  $Ir > 5$ ). En el gráfico se observa que los estados más pobres (por nivel de pobreza y capacidad fiscal) serían los más beneficiados por las transferencias sociales, seguidos de aquellos con mejores resultados sociales. Los valores de  $TSH^{**}$  encontrados son visualmente

desiguales, con algunos estados que ganan muchos recursos mientras otros reciben muy poco<sup>48</sup>. Sin embargo, si se toma en cuenta la suma del TPH (representativo de la capacidad tributaria) y de la TSH\*\*, las diferencias son menos pronunciadas y estarían más en concordancia con los criterios de equidad utilizados en este trabajo.

**TABLA 4: CÁLCULO DEL STSH\*, 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$)**

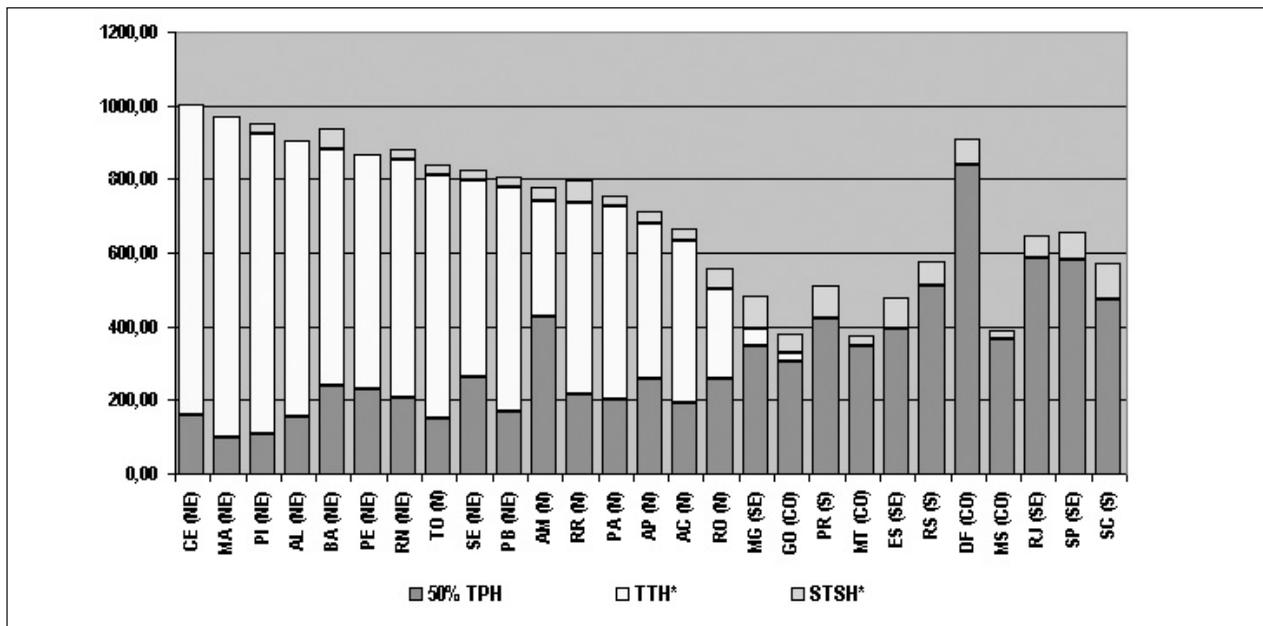
ESTADOS	TSH*	Irs	Ire	Irv	(Irs)2	(Ire)2	(Irv)2	STSH*	TSH**
Maranhão	871.95	4.83	4.66	3.85	0.00	0.00	0.00	0.00	871.95
Piauí	817.01	5.1	4.49	4.76	26.01	0.00	0.00	26.01	843.02
Ceará	842.00	4.89	4.66	4.48	0.00	0.00	0.00	0.00	842.00
Alagoas	749.38	4.34	3.89	4.38	0.00	0.00	0.00	0.00	749.38
Bahía	645.90	5.02	4.21	5.24	25.20	0.00	27.46	52.66	698.56
Tocantins	664.02	5.24	4.52	5.75	27.46	0.00	0.00	27.46	691.48
Río G do Norte	645.88	5.12	4.58	4.64	26.21	0.00	0.00	26.21	672.10
Pernambuco	637.52	4.76	4.27	4.77	0.00	0.00	0.00	0.00	637.52
Paraíba	608.19	5.13	4.33	4.86	26.32	0.00	0.00	26.32	634.51
Roraima	520.42	5.18	4.91	5.73	26.83	0.00	32.83	59.67	580.09
Sergipe	535.77	4.85	4.45	5.15	0.00	0.00	26.52	26.52	562.30
Pará	524.60	4.94	4.47	5.32	0.00	0.00	28.30	28.30	552.90
Acre	444.08	4.22	4.33	5.45	0.00	0.00	29.70	29.70	473.78
Amapá	423.42	4.3	4.83	5.71	0.00	0.00	32.60	32.60	456.03
Amazonas	314.14	4.77	4.47	6	0.00	0.00	36.00	36.00	350.14
Rondônia	246.08	5.17	4.9	5.41	26.73	0.00	29.27	56.00	302.08
Minas Gerais	46.46	5.38	5.95	5.11	28.94	35.40	26.11	90.46	136.62
Santa Catarina	0.00	5.21	5.94	5.89	27.14	35.28	34.69	97.12	97.12
Paraná	0.53	5.18	5.85	5.37	26.83	34.22	28.84	89.89	90.42
Espírito Santo	0.00	5.43	5.45	5.13	29.48	29.70	26.32	85.50	85.50
Goiás	22.35	5.31	5.03	4.94	28.20	25.30	0.00	53.50	75.85
São Paulo	0.00	5.34	6.66	4.95	28.52	44.36	0.00	72.87	72.87
Distrito Federal	0.00	5.35	6.42	4.05	28.62	41.22	0.00	69.84	69.84
Río G do Sul	0.00	4.82	5.97	5.55	0.00	35.64	30.80	66.44	66.44
Río de Janeiro	0.00	5.01	5.77	4.95	25.10	33.29	0.00	58.39	58.39
Mato G do Sul	0.00	4.88	5.17	4.78	0.00	26.73	0.00	26.73	26.73
Mato Grosso	0.00	5.1	4.82	4.99	26.01	0.00	0.00	26.01	26.01

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

<sup>48</sup> Sin embargo, es importante destacar que al mantener exactamente estos valores de transferencias per cápita por estado para GBS, todavía los estados del Norte y Nordeste seguirían con los menores valores de gasto social por pobre, lo que demuestra las grandes disparidades existentes, tanto en nivel de pobreza como en capacidad fiscal.

No obstante, para que estas transferencias logren los resultados que persiguen, es necesario agregar al menos otro criterio, relativo al cálculo de las transferencias sociales en períodos posteriores: para cada 1% y más de pobreza en el estado, hay un 5% menos de recursos para transferencias sociales, y para cada 1% menos de pobreza, las transferencias crecen en un 5%. Esto debería incitar a los estados a disminuir el número de pobres residentes y no a ampliarlo (ya que si crece, no aumentarían las transferencias sociales disponibles). Esta sería la única manera, junto con mejorar los indicadores de resultados, que los estados tendrían para aumentar los recursos recibidos a través de transferencias sociales.

**GRÁFICO 14: TRANSFERENCIAS SOCIALES DESEADAS TSH\*\* (TSH\* + STSH\*), 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

## 2. TRANSFERENCIAS TERRITORIALES

El objetivo de las transferencias fiscales no-condicionadas (que en el sistema propuesto se denominarán transferencias territoriales) debe ser equalizar el acceso a bienes territoriales en todo el país, para que los estados con el mismo esfuerzo fiscal relativo puedan tener el mismo GBTH\*. Esto generaría estímulos positivos en la medida que incita la recaudación propia de los estados, y disminuye efectos indeseables de las transferencias demostrados por la literatura<sup>49</sup>, como el *flypaper effect*<sup>50</sup>, el efecto sustitución<sup>51</sup> y, en Brasil, la creación de diminutos municipios sin ninguna capacidad fiscal<sup>52</sup>.

Para que ese objetivo se alcance, las transferencias territoriales deberían establecerse con el fin exclusivo de completar los ingresos públicos. Estas transferencias, igualmente, deberían utilizar medidas para estimular la gestión los recursos transferidos, por lo que es muy importante tener en cuenta indicadores de resultados. Así, las transferencias territoriales deberían tener los siguientes criterios como mecanismo de traspaso de los recursos públicos: el esfuerzo fiscal relativo, la capacidad fiscal e indicadores de resultados generales.

Los cambios propuestos en este trabajo para las transferencias territoriales se establecieron para todas las transferencias no-condicionadas, de manera muy agregada.

---

<sup>49</sup> Gramlich y Galper (1973) y Gramlich (1977), citados por Mendes y Rocha (2003).

<sup>50</sup> Recibir las transferencias fiscales no condicionadas por los gobiernos subnacionales implica un aumento de los gastos públicos locales proporcionalmente mayor que el que se generaría por un incremento equivalente en el ingreso de los contribuyentes. Según Porto (2002), las consecuencias del *flypaper effect* indican que los representantes de la comunidad, al tomar las decisiones presupuestarias, se apartan de las preferencias de los ciudadanos y, además, conlleva a la indisciplina fiscal. En este sentido, se induce un gasto público local excesivo y un aumento similar de la presión tributaria.

<sup>51</sup> Hay una disminución del esfuerzo fiscal por parte del gobierno receptor de las transferencias, ya que los representantes de la comunidad perciben una ventaja política al disminuir la recaudación tributaria propia, y sustituirla por los ingresos coparticipados (menor costo político). En general, al aumentar el grado de importancia de las transferencias de las unidades receptoras, se puede perder la correspondencia entre carga de impuestos y provisión de bienes públicos locales. En este sentido, la teoría económica argumenta que las transferencias promueven la subvaloración de los costos de los bienes públicos y lleva a una provisión ineficiente en comparación con la que se produciría si el sistema impositivo propio representase el precio de la oferta de estos bienes.

<sup>52</sup> Hay incentivo para crear nuevos municipios en Brasil, porque las reglas de división de los recursos a ser transferidos privilegia a los municipios de menor tamaño que, en general, tienen bajo esfuerzo fiscal, ya que nacen con una buena fuente de ingresos asegurada, independiente de cualquier esfuerzo propio de recaudación (Viol, 1999).

No se evaluaron cambios específicos para ninguna transferencia concreta (como FPE o FPM), sino que para todo el monto transferido para gasto en bienes territoriales, como si fuera una única transferencia.

A continuación, se considera una primera tentativa para determinar las transferencias territoriales, tomando en cuenta el esfuerzo fiscal relativo de cada estado y su capacidad fiscal. Luego, se agregan indicadores de resultados.

**A. TRANSFERENCIAS TERRITORIALES DESEADAS: INCLUYEN ESFUERZO FISCAL RELATIVO Y CAPACIDAD FISCAL**

El monto deseado para cada estado de la federación brasileña, correspondiente al total de transferencias territoriales, si se considera solamente el esfuerzo fiscal relativo y la capacidad fiscal, podría calcularse de la siguiente manera:

$$TTH_{it}^* = GBTH_{it}^* - \frac{(TPH_{it})}{2} \times \frac{\sum EFR_{it}/n}{EFR_{it}}$$

*Donde:*

- $TTH_{it}^*$  Transferencias territoriales, per cápita, que corresponderían al estado *i* en el año *t*.
- $GBTH_{it}^*$  Gasto público per cápita deseado en bienes territoriales (valor teórico) del estado *i* en el año *t*, referente al GBTH proporcional al EFR.
- $TPH_{it}$  Tributación propia per cápita del estado *i* en el año *t*.
- $\sum EFR_{it}/n$  Promedio de los esfuerzos fiscales relativos de los estados en el año *t*. (*n* = N° de estados)
- $EFR_{it}$  Esfuerzo fiscal relativo del estado *i* en el año *t*.

Representa el 50% de los ingresos tributarios propios, según la capacidad fiscal de los estados.

El valor de las transferencias territoriales propuestas (TTH\*) correspondería al valor que debería complementar aquello que el 50% de los ingresos tributarios propios de cada estado no alcanza para financiar el GBTH\*. Este cálculo toma en cuenta, por tanto, el esfuerzo fiscal relativo de cada estado (ya que busca alcanzar el valor propuesto de GBTH\*) y su capacidad fiscal (puesto que incluye el mismo porcentaje de ingreso tributario propio por estado, para el mismo EFR).

Es importante aclarar que el 50% del ingreso tributario propio no representa un valor legalmente condicionado al gasto en bienes territoriales, sino que un valor arbitrario, utilizado para calcular las transferencias según la capacidad tributaria de cada estado. Se ha sostenido el método convenido para calcular las transferencias sociales (TSH\*) y mantener una lógica. El valor de las transferencias territoriales debería simplemente complementar aquello que el 50% de los ingresos tributarios propios de cada estado (para un mismo EFR) no alcanzara para costear el GBTH\*. Si de acuerdo con el sistema actual, un estado recibe una cantidad de transferencia no-condicionadas que sobrepasa el valor calculado con la fórmula ya señalada, habría una reducción de esas transferencias. Si las transferencias no-condicionadas actuales no son suficientes para completar los ingresos propios dispuestos para financiar el GBTH\*, entonces ese estado tendría un complemento de transferencias territoriales.

Aunque pueda parecer que se condicionan los recursos de las transferencias territoriales al gasto en bienes territoriales, esto no sucedería en la práctica. Cada estado podría utilizar las transferencias no-condicionadas como le pareciera más conveniente. Tampoco sus ingresos tributarios estarían condicionados. Sin embargo, como los recursos para el gasto en bienes sociales están condicionados, lo más probable es que las transferencias no-condicionadas se usen para proveer bienes territoriales.

La Tabla 5 muestra los valores calculados para la TTH\* para 2002. Identifica aquellos estados con un complemento de las transferencias no-condicionadas actuales, por su capacidad fiscal y esfuerzo fiscal relativo, y los que tendrían una reducción, debido a sus ingresos tributarios propios (producto de su capacidad fiscal) que serían suficientes para cubrir el GBTH\* (dado por la EFR de cada estado).

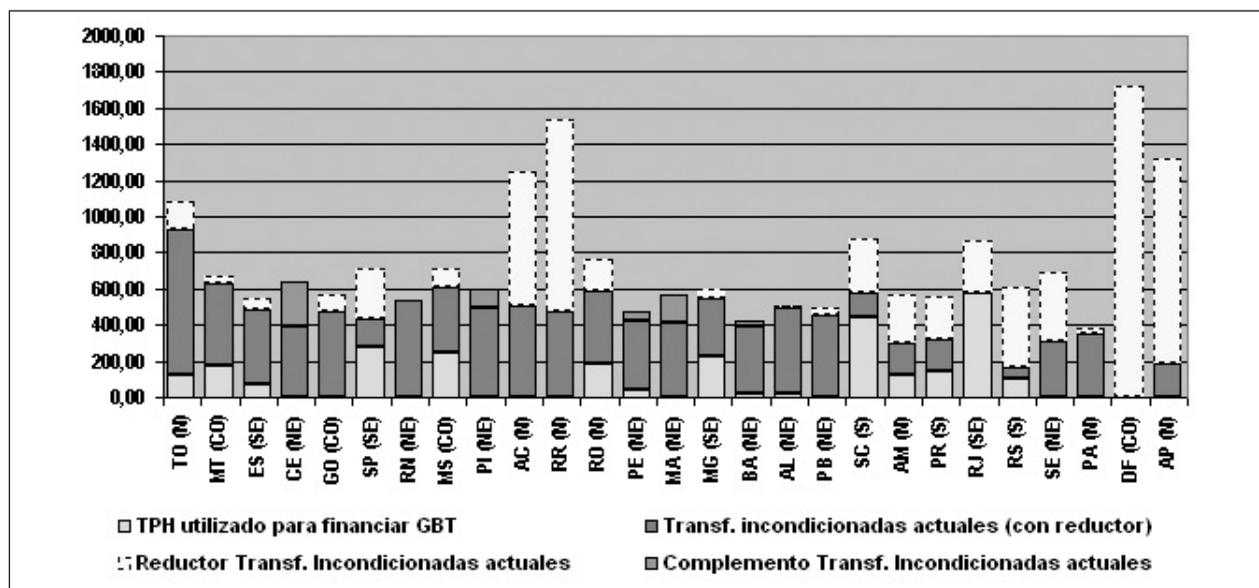
**TABLA 5: CÁLCULO DE LAS TTH\*, 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$)**

	A	B	C	D	E	F	G	H
ESTADOS	GBTH*	Transf. incondicionadas (Sistema actual)	(TPH)	EFR	50% TPH según la capacidad fiscal	TTH* (A - E) o (C(0.1026)/D)/2	Reductor (transf. Actual)	Complemento (trans. Actual)
						(B - G + H)	B - F	F - B
Tocantins	952.54	961.29	423.45	0.1463	148.44	804.11	157.18	0.00
Mato Grosso	804.36	500.15	836.90	0.1236	347.42	456.95	43.20	0.00
Espírito Santo	798.82	466.54	936.51	0.1227	391.46	407.38	59.16	0.00
Ceará	793.46	393.27	381.38	0.1219	160.50	632.97	0.00	239.70
Goiás	783.11	567.84	712.39	0.1203	303.75	479.37	88.46	0.00
São Paulo	745.44	436.44	1300.11	0.1145	582.37	163.09	273.35	0.00
Río G. do Norte	740.13	532.51	459.22	0.1137	207.18	532.96	0.00	0.45
Mato G do Sul	728.59	467.17	793.82	0.1119	363.80	364.80	102.37	0.00
Piauí	702.10	492.08	227.90	0.1079	108.39	593.72	0.00	101.64
Acre	688.25	1247.15	392.02	0.1057	190.19	498.06	749.08	0.00
Roraima	684.96	1531.44	441.00	0.1052	214.98	469.99	1061.45	0.00
Rondônia	666.13	581.14	513.83	0.1023	257.57	408.57	172.57	0.00
Pernambuco	665.29	386.25	458.14	0.1022	229.94	435.36	0.00	49.11
Maranhão	665.11	409.37	199.18	0.1022	99.99	565.12	0.00	155.75
Minas Gerais	662.22	370.74	689.25	0.1017	347.54	314.70	56.04	0.00
Bahía	638.59	368.73	454.38	0.0981	237.59	401.01	0.00	32.28
Alagoas	631.54	487.94	292.20	0.0970	154.49	477.06	10.88	0.00
Paraíba	623.87	498.49	317.37	0.0958	169.87	454.01	44.48	0.00
Santa Catarina	611.23	436.20	870.61	0.0939	475.61	135.64	300.56	0.00
Amazonas	599.63	449.27	767.45	0.0921	427.36	172.29	276.99	0.00
Paraná	596.86	419.17	755.67	0.0917	422.75	174.12	245.04	0.00
Río de Janeiro	582.52	281.93	1025.47	0.0895	587.82	0.00	287.21	0.00
Río G do Sul	567.98	501.86	868.95	0.0873	510.85	57.16	444.71	0.00
Sergipe	565.51	686.72	441.55	0.0869	260.72	304.81	381.91	0.00
Pará	555.03	379.51	332.41	0.0853	199.98	355.06	24.45	0.00
Distrito Federal	536.33	1417.69	1348.08	0.0824	839.29	0.00	1720.61	0.00
Amapá	440.79	1315.66	338.32	0.0677	256.29	184.51	1131.15	0.00

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

El Gráfico 15 ilustra para 2002 el monto de recursos per cápita que le tocaría a cada estado en transferencias territoriales (TTH\*), si se considerara su esfuerzo fiscal relativo y capacidad fiscal. Basándose en los criterios de cálculo ya señalados, solamente algunos estados de la región Nordeste (Bahía, Ceará, Maranhão, Pernambuco y Piauí) deberían recibir un complemento sobre el monto total de transferencias no-condicionadas. Los demás estados tendrían una reducción parcial de las transferencias territoriales porque, según los cálculos, el 50% de sus ingresos tributarios propios (en relación con el promedio del esfuerzo fiscal nacional) alcanza para cubrir la mayor parte del GBTH\*. En el caso del Distrito Federal y Río de Janeiro, la reducción de las transferencias es total, ya que el 50% de sus recursos tributarios propios sería suficientes para costear todo el GBTH\*.

**GRÁFICO 15: TRANSFERENCIAS TERRITORIALES SIN INDICADORES DE RESULTADOS TTH\*, 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN Y IBGE, 2006.

El Gráfico 15 indica, además, los ingresos propios per cápita efectivamente dispuestos en 2002 para acrecentar el GBTH. Se observa que fueron bastantes diferentes entre los estados. Muchos han utilizado solamente recursos de las transferencias no-condicionadas para el GBT, dado los altos valores per cápita de estas transferencias para algunos

estados y la falta de recursos tributarios de otros. Por esto la importancia de calcular las transferencias fiscales no en relación con lo que efectivamente gasta cada estado de sus ingresos propios, sino con lo que gasta en virtud del total disponible de sus ingresos tributarios propios.

Para que las transferencias territoriales entregadas a cada ente federado también sean un incentivo para mejorar la calidad del gasto público, hay que incluir algún indicador de resultados. A continuación, se agrega a las TTH\* un suplemento calculado sobre la base de un indicador de resultados, con el fin de estimular la gestión del gasto público en cada estado brasileño.

**B. TRANSFERENCIAS TERRITORIALES DESEADAS: INCLUYEN ESFUERZO FISCAL RELATIVO, CAPACIDAD FISCAL E INDICADOR DE RESULTADO**

Para las transferencias territoriales se empleó el indicador de resultado general establecido para cada estado, también desarrollado por el Gobierno del Estado del Río Grande do Sul (2006)<sup>53</sup>. El indicador general es un conjunto de indicadores de resultados de varias funciones subnacionales y fornece una visión general de la calidad de vida de la población de cada estado.

Para establecer un suplemento a las transferencias territoriales (STT), se empleará el indicador de resultado general (Irg). Los valores del indicador también varían de cero (peor) a diez (mejor) Aquellos estados que posean indicadores mayores a cinco ( $Irg > 5$ ) serían los beneficiarios del suplemento a las TTH\*. Para facilitar la integración del indicador en las transferencias territoriales, se establecerá que los valores del indicador representan valores en reales (R\$), elevados al cuadrado para inducir una mayor dispersión de los valores.

<sup>53</sup> La metodología utilizada para calcular los indicadores de resultado se detalla en "Estados comparados por funções do orçamento" (2006).

Este suplemento se debería calcular de la siguiente manera:

$$STTH_{it}^* = (Irg_{it})^2$$

*Donde:*

$STTH_{it}^*$  Suplemento a la transferencia territorial (TTH) a que tiene derecho el estado  $i$  en el periodo  $t$

$Irg_{it}$  Índice de resultado general (si  $Irg > 5$ ), del estado  $i$  en el periodo  $t$

El valor encontrado para  $STTH^*$  representa el monto per cápita en reales (R\$) a que el estado  $i$  tendrá derecho como suplemento de las transferencias territoriales ( $TTH^*$ ). Para el sistema de traspasos propuesto, las transferencias territoriales per cápita deseadas propuestas para cada estado ( $TTH^{**}$ ) serían la suma del valor de las transferencias territoriales ( $TTH^*$ ) más el suplemento calculado a partir del indicador de resultados generales ( $STTH^*$ ):

$$TTH^{**} = TTH^* + STTH^*$$

La Tabla 6 muestra los valores de las transferencias territoriales per cápita deseadas ( $TTH^{**}$ ).

**TABLA 6: CÁLCULO DEL  $STTH^*$ , 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$) - I PARTE**

ESTADOS SEGÚN REGIÓN	TTH*	Irg	(Irg)2	STTH*	TTH**
Tocantins	804.11	4.64	0.00	0.00	804.11
Ceará	632.97	4.48	0.00	0.00	632.97
Piauí	593.72	4.28	0.00	0.00	593.72
Maranhão	565.12	4.38	0.00	0.00	565.12
Río G do Norte	532.96	4.59	0.00	0.00	532.96
Acre	498.06	4.75	0.00	0.00	498.06
Goiás	479.37	5.16	26.63	26.63	506.00
Alagoas	477.06	4.16	0.00	0.00	477.06
Roraima	469.99	5.06	25.60	25.60	495.60
Mato Grosso	456.95	5.37	28.84	28.84	485.79
Paraíba	454.01	4.22	0.00	0.00	454.01
Pernambuco	435.36	4.52	0.00	0.00	435.36

**TABLA 6: CÁLCULO DEL STTH\*, 2002 (VALORES PER CÁPITA EN R\$) - II PARTE**

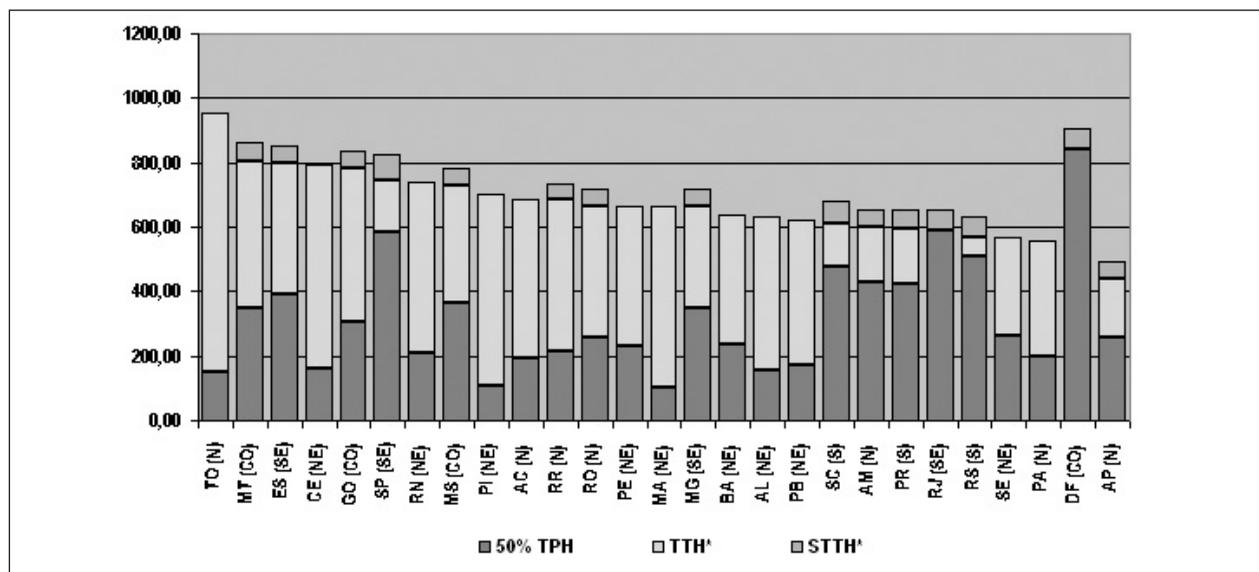
ESTADOS SEGÚN REGIÓN	TTH*	lrg	(lrg)2	STTH*	TTH**
Rondônia	408.57	5.16	26.63	26.63	435.20
Espírito Santo	407.38	7.07	25.70	25.70	433.08
Bahía	401.01	4.5	0.00	0.00	401.01
Mato G do Sul	364.80	5.16	26.63	26.63	391.43
Pará	355.06	4.84	0.00	0.00	355.06
Minas Gerais	314.70	5.16	26.63	26.63	341.32
Sergipe	304.81	4.49	0.00	0.00	304.81
Amapá	184.51	5.22	27.25	27.25	211.76
Paraná	174.12	5.31	28.20	28.20	202.32
Amazonas	172.29	5.3	28.09	28.09	200.38
São Paulo	163.09	6.25	39.06	39.06	202.16
Santa Catarina	135.64	5.81	33.76	33.76	169.40
Río G do Sul	57.16	5.71	32.60	32.60	89.76
Distrito Federal	0.00	5.73	32.83	32.83	32.83
Río de Janeiro	0.00	5.69	32.38	32.38	32.38

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

El Gráfico 16 ilustra exactamente los valores de las TTH\*\*, que serían los montos traspasados a cada estado para complementar el gasto público, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal de cada estado, su capacidad fiscal (representado por el 50% de TPH calculado según el EFR promedio) y el indicador de resultado.

En el total de las transferencias territoriales correspondientes a cada estado, se verifica una mayor paridad de los valores transferidos, ya que el esfuerzo fiscal no es muy distinto entre los estados (con algunas excepciones). Además, todos los estados dispondrían del 50% de sus ingresos tributarios propios para financiar el GBT (en realidad son pocos los estados que en 2002 agregaron recursos tributarios propios y los que lo hicieron, no procedieron de igual manera).

**GRÁFICO 16: TRANSFERENCIAS TERRITORIALES DESEADAS TTH\*\* (TTH\* + STTH\*), 2002**  
(VALORES PER CÁPITA EN R\$)



FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN Y IBGE, 2006.

En esta mayor paridad de las transferencias territoriales, los estados más pobres saldrían más beneficiados. Con el sistema vigente reciben mucho menos transferencias no-condicionadas que los demás estados brasileños, especialmente porque ellas no tenían relación con el esfuerzo fiscal relativo de los estados. Los estados ricos recibirían el suplemento de recursos correspondiente al indicador general de resultados, ya que los estados pobres no presentan, en general, buenos resultados<sup>54</sup>.

En el caso de las transferencias territoriales, los criterios utilizados estimularían a los estados a alcanzar los propósitos esperados: equidad en el acceso de los ciudadanos a bienes territoriales (para un igual esfuerzo fiscal de los ciudadanos, habría igual GBTH), mayor esfuerzo fiscal (las transferencias territoriales incitarían un mayor esfuerzo

<sup>54</sup> En el caso de los estados de la región Nordeste, el trabajo del Gobierno del Estado del Río Grande do Sul (2006) demostró que los insumos utilizados (disponibilidad de recursos financieros para determinada función) y productos (disponibilidad de recursos humanos y materiales para determinada función) son, en general, más bajos que la media nacional, lo que podría explicar los bajos resultados y no necesariamente una mala gestión de los recursos públicos. No ocurre lo mismo con los estados de la región Norte. En la mayor parte de los casos, cuentan con insumos y productos por sobre la media nacional. Sus bajos resultados pueden ser representativos de la mala gestión pública.

fiscal de los estados, además de que las transferencias equiparan relativamente sus capacidades tributarias), y mejor gestión pública (dar más transferencias territoriales a aquellos con mejores resultados en la provisión de bienes públicos).

### 3. IMPACTOS FISCALES

Para verificar la viabilidad financiera y política de los cambios presentados, se evaluarán los impactos fiscales para el gobierno central y los gobiernos estatales.

La Tabla 7 compara los valores per cápita, para 2002, de las transferencias sociales y territoriales (TSH\*\* y TTH\*\*) del sistema propuesto con las transferencias condicionadas y las no-condicionadas del sistema vigente. Como se observa, habría un aumento de las transferencias condicionadas (sociales) para los estados con peores indicadores sociales y económicos, buscando revertir este panorama. Las transferencias incondicionadas serían más parejas entre los entes de la federación, pero representarían una disminución de recursos para la mayoría de los gobiernos subnacionales.

**TABLA 7: COMPARACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SISTEMA ACTUAL Y EL PROPUESTO, 2002**  
**(VALORES PER CÁPITA EN R\$) - PARTE I**

ESTADOS SEGÚN REGIÓN	Transf. Condicionadas (sistema actual)	TSH** (sistema propuesto)	Diferencia %	Transf. incondicionadas (sistema actual)	TTH** (sistema propuesto)	Diferencia %
Región Norte	351.78	<b>486.64</b>	<b>38.14</b>	923.64	443.96	-51.93
Rondônia	197.20	<b>302.08</b>	<b>53.19</b>	581.14	461.82	-20.53
Acre	482.38	473.78	-1.78	1247.15	498.06	-60.06
Amazonas	237.43	<b>350.14</b>	<b>47.47</b>	449.27	228.47	-49.15
Roraima	609.24	580.09	-4.79	1531.44	521.20	-65.97
Pará	223.85	<b>552.90</b>	<b>147.00</b>	379.51	355.06	-6.44
Amapá	314.84	<b>456.03</b>	<b>44.85</b>	1315.66	239.01	-81.83
Tocantins	397.50	<b>691.48</b>	<b>73.96</b>	961.29	804.11	-16.35

**TABLA 7: COMPARACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SISTEMA ACTUAL Y EL PROPUESTO, 2002**  
**(VALORES PER CÁPITA EN R\$) - PARTE II**

ESTADOS SEGÚN REGIÓN	Transf. Condicionadas (sistema actual)	TSH** (sistema propuesto)	Diferencia %	Transf. incondicionadas (sistema actual)	TTH** (sistema propuesto)	Diferencia %
<b>Región Nordeste</b>	215.68	<b>723.48</b>	<b>235.44</b>	472.82	<b>488.56</b>	<b>3.33</b>
Maranhão	186.46	<b>871.95</b>	<b>367.65</b>	409.37	<b>565.12</b>	<b>38.05</b>
Piauí	178.39	<b>843.02</b>	<b>372.57</b>	492.08	<b>593.72</b>	<b>20.65</b>
Ceará	225.08	<b>842.00</b>	<b>274.10</b>	393.27	<b>632.97</b>	<b>60.95</b>
Río Grande do Norte	261.46	<b>672.10</b>	<b>157.06</b>	532.51	<b>532.96</b>	<b>0.08</b>
Paraíba	227.27	<b>634.51</b>	<b>179.19</b>	498.49	454.01	-8.92
Pernambuco	160.61	<b>637.52</b>	<b>296.93</b>	386.25	<b>435.36</b>	<b>12.71</b>
Alagoas	223.81	<b>749.38</b>	<b>234.83</b>	487.94	477.06	-2.23
Sergipe	299.43	<b>562.30</b>	<b>87.79</b>	686.72	304.81	-55.61
Bahía	178.62	<b>698.56</b>	<b>291.08</b>	368.73	<b>401.01</b>	<b>8.75</b>
<b>Región Centro-Oeste</b>	182.52	49.61	-72.82	738.21	382.74	-48.15
Mato Grosso do Sul	271.27	26.73	-90.15	467.17	418.05	-10.51
Mato Grosso	190.12	26.01	-86.32	500.15	<b>514.62</b>	<b>2.89</b>
Goiás	238.93	75.85	-66.87	567.84	532.62	-6.20
Distrito Federal	39.77	<b>69.84</b>	<b>75.62</b>	1417.69	65.67	-95.37
<b>Región Sudeste</b>	163.52	88.35	-45.97	388.91	283.18	-27.19
Minas Gerais	163.36	136.62	-16.37	370.74	367.95	-0.75
Espírito Santo	143.40	85.50	-40.37	466.54	458.79	-1.66
Río de Janeiro	215.44	58.39	-72.90	281.93	64.75	-77.03
São Paulo	131.88	72.87	-44.74	436.44	241.22	-44.73
<b>Región Sur</b>	227.17	84.66	-62.73	452.41	185.34	-59.03
Paraná	260.24	90.42	-65.25	419.17	230.52	-45.01
Santa Catarina	255.92	97.12	-62.05	436.20	203.15	-53.43
Rio Grande do Sul	165.34	66.44	-59.81	501.86	122.36	-75.62

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE Y IETS, 2006.

Este sistema de transferencias propuesto, por tanto, representaría para los estados más ricos una reducción de los ingresos públicos disponibles, especialmente de las transferencias de libre disponibilidad, lo que en cierta medida representaría una disminución de la autonomía financiera respecto del total de recursos disponible. Estos

serían aspectos negativos desde el punto de vista de los estados perdedores, que seguramente dificultarían la implementación de los cambios.

No obstante, los cambios deberían estimular el esfuerzo fiscal relativo y la respuesta gerencial de los estados, lo que sería bueno desde muchos puntos de vista:

- Verdadera autonomía subnacional, ya que los entes federados dependerían menos de las transferencias intergubernamentales y más del propio esfuerzo tributario local.
- Mejor gestión pública, ya que uno de los nuevos criterios para transferir los recursos públicos (indicadores de resultados del gasto público estadual) busca incentivar la calidad del gasto público y no el simple gasto.
- Mayor participación ciudadana<sup>55</sup>, toda vez que los residentes de cada estado estarían más atentos a los gastos de responsabilidad local, pues un aumento del gasto público seguramente se vincularía con un aumento de la carga tributaria subnacional.
- Mayor vinculación de los recursos transferidos al gasto social para facilitar el cumplimiento de las políticas públicas con objetivos nacionales.
- Mayor equidad, ya que los estados con mayor demanda social (por su nivel de pobreza) tendrían prioridad en las transferencias condicionadas al gasto en bienes sociales, a fin de atender a los objetivos de reducción de la desigualdad social y, además, con incentivos para aumentar la calidad del gasto, para buscar establecer así mayor igualdad de acceso a los bienes sociales en todo Brasil. Por otro lado, cada ente de la federación sería igualmente beneficiado por las transferencias incondicionadas, según su esfuerzo fiscal relativo, lo que promovería mayor equidad también en el acceso a los bienes territoriales.

Para entender mejor los efectos fiscales causados por los cambios propuestos, la Tabla 8 confronta los valores de las transferencias per cápita del sistema actual (condicionadas y no-condicionadas) y los valores per cápita de las transferencias calculadas con las modificaciones sugeridas (TSH\*\* + TTH\*\*). Se indica a escala nacional

<sup>55</sup> *Un criterio que podría añadirse en el caso de las transferencias para los municipios, para estimular la participación ciudadana, es privilegiar de alguna manera a aquellas comunidades que establezcan legalmente el "presupuesto participativo".*

los recursos totales necesarios en cada caso y el valor per cápita para el total de la población.

**TABLA 8: COMPARACIÓN ENTRE EL SISTEMA ACTUAL Y EL SISTEMA PROPUESTO, 2002**  
**(VALORES PER CÁPITA EN R\$) - PARTE I**

ESTADOS según Región	Total de Transferencia (sistema actual)	Total de Transferencia (sistema propuesto)	Diferencia %
<b>Región Norte</b>	1275.41	930.60	-27.03
Rondônia	778.33	<b>763.91</b>	-1.85
Acre	1729.53	971.85	-43.81
Amazonas	686.71	578.61	-15.74
Roraima	2140.68	1101.28	-48.55
Pará	603.35	<b>907.96</b>	50.49
Amapá	1630.50	695.04	-57.37
Tocantins	1358.79	<b>1495.59</b>	10.07
<b>Región Nordeste</b>	688.54	<b>1212.04</b>	76.03
Maranhão	595.82	<b>1437.07</b>	141.19
Piauí	670.47	<b>1436.74</b>	114.29
Ceará	618.34	<b>1474.97</b>	138.54
Río Grande do Norte	793.97	<b>1205.06</b>	51.78
Paraíba	725.76	<b>1088.52</b>	49.98
Pernambuco	546.87	<b>1072.88</b>	26.19
Alagoas	712.15	<b>1226.43</b>	72.22
Sergipe	986.15	867.10	-12.07
Bahía	547.35	<b>1099.56</b>	100.89
<b>Región Centro-Oeste</b>	925.90	432.35	-53.31
Mato Grosso do Sul	738.44	444.78	-39.77
Mato Grosso	690.27	540.63	-21.68
Goiás	796.76	608.47	-23.63
Distrito Federal	1478.14	135.50	-90.83
<b>Región Sudeste</b>	552.43	371.52	-32.75
Minas Gerais	534.09	504.36	-5.53
Espírito Santo	609.93	544.29	-10.76
Río de Janeiro	497.37	123.15	-75.24
São Paulo	568.32	314.09	-44.73

**TABLA 8: COMPARACIÓN ENTRE EL SISTEMA ACTUAL Y EL SISTEMA PROPUESTO, 2002**  
**(VALORES PER CÁPITA EN R\$) - PARTE II**

ESTADOS según Región	Total de Transferencia (sistema actual)	Total de Transferencia (sistema propuesto)	Diferencia %
Región Sur	679.58	270.01	-60.27
Paraná	679.41	320.94	-52.76
Santa Catarina	692.12	300.27	-56.62
Rio Grande do Sul	667.20	188.81	-71.70
<b>Total de recursos transferidos (Brasil)</b>	111.838.073.143,35	109.756.278.151,42	-1.86
Población (Brasil)	176.391.015,00	176.391.015,00	0.00
Valor per cápita de las transferencias	<b>634.03</b>	<b>622.23</b>	-1.86

FUENTE: ELABORADO SOBRE LA BASE DE DATOS DE STN, IBGE, IPEA Y IETS, 2006.

El sistema de transferencia propuesto permitiría ahorrar más de R\$ 2 billones (aproximadamente mil millones de dólares). Para los estados existirían situaciones antagónicas. De los 27 estados brasileños, habría 11 (Rondonia, Pará, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas y Bahía) que verían aumentar sus recursos disponibles, al menos en el corto plazo, especialmente para el gasto en bienes sociales, pero en muchos casos también en los recursos no-condicionados. Los otros 16 estados recibirían menos recursos transferidos, lo que ciertamente representaría para ellos un problema financiero, al menos en el corto plazo, ya que las transferencias podrían aumentar a futuro a raíz de una buena gestión pública y de su comportamiento fiscal.

De cualquier manera, la gran cantidad de estados perdedores hace menos factible los cambios propuestos, dada la composición del Poder Legislativo, aunque se perciban reales ganancias nacionales en función de la equalización federativa y de la gestión pública.

Para que los cambios fueran viables habría que buscar compensaciones a los estados perdedores y incrementar de alguna manera los recursos traspasados (lo que terminaría por crear problemas fiscales para el gobierno central) u otros beneficios económicos o políticos, lo que de cualquier manera aumentaría las inequidades existentes. Otra

posibilidad es considerar solamente algunos de los criterios propuestos, y posponer otros, con un mecanismo de cambio gradual, pero que produzcan mejoras en comparación con el sistema actual.

Lo que definitivamente no se debería admitir es mantener el actual sistema de transferencias, que es ineficaz, tanto del punto de vista de la equidad como de la eficiencia, sin presentar cualquier criterio de traspaso de los recursos que incentive la mejora de los resultados del gasto público y/o del desempeño fiscal de los entes de la federación ni tampoco manejar la inmensa heterogeneidad y complejidad social de los estados brasileños.

## VI. CONCLUSIÓN

El propósito de este trabajo fue analizar la inequidad espacial del gasto público subnacional en bienes públicos sociales y territoriales. Esa distinción de los bienes públicos en dos categorías busca promover una mayor armonía entre eficiencia y equidad en el sistema de transferencias fiscales brasileño, en la medida que existiría diferencia en la responsabilidad de los niveles de gobierno para garantizar la provisión mínima de cada tipo de bien, lo que debería reflejarse en el volumen y criterios de traspaso de las transferencias intergubernamentales.

En general, los bienes sociales tienen una demanda social mínima similar en todo país. Por tanto, la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en la provisión de este tipo de bien debería ser compartida, al actuar como agentes o *partners* del gobierno federal para conseguir una equivalencia de la provisión (un mínimo digno) en todo el territorio nacional.

Para alcanzar este objetivo se crearon índices para comparar la inequidad del gasto público subnacional. Los resultados muestran un gran contraste entre los valores gastados por cada unidad federativa. La principal razón para la permanencia de esta desigualdad apunta a que el actual sistema de transferencias fiscales no es capaz de reducir las diferencias de capacidad tributaria entre los estados y entre los municipios brasileños, en particular, porque no ha sido establecido según las particularidades de los bienes públicos suministrados descentralizadamente.

También se realizaron algunas simulaciones de cambios al actual sistema de transferencias intergubernamentales de Brasil. La intención fue mejorar un vector importante para lograr la ecualización federativa. Quedó demostrado que las transferencias fiscales actuales no producen el efecto distributivo que persiguen. Por ende, no parecen capaces de disminuir las inequidades espaciales.

El sistema de transferencias propuesto tomó como referencia los valores calculados de gasto público deseado (teórico), diferenciado para bienes territoriales y sociales, y estableció nuevos criterios de transferencia de los fondos públicos entre los gobiernos. Para los bienes sociales, las transferencias estarían condicionadas y tendrían como mecanismo de traspaso de los recursos los siguientes criterios: nivel de pobreza, capacidad fiscal e indicadores de resultados sociales. Para los bienes territoriales las transferencias fiscales intergubernamentales serían incondicionadas y asumirían como

criterios de entrega los siguientes factores: el esfuerzo fiscal relativo, la capacidad fiscal e indicadores de resultados generales.

En el caso de las transferencias sociales, la intención fue estimular la disminución progresiva de la pobreza y de las desigualdades espaciales en el acceso a bienes sociales, al tomar en cuenta las realidades de los gobiernos subnacionales y sus desempeños en pos de esos objetivos. La meta de las transferencias territoriales fue incitar el esfuerzo tributario local, al buscar fortalecer las autonomías subnacionales y la mayor equidad entre el gasto público subnacional a partir de un similar compromiso financiero local.

Es importante aclarar que el mayor desempeño fiscal que se pretende estimular no se relaciona con el aumento de alícuotas o institución de tributos (ya que en muchos estados y municipios la carga tributaria es bastante alta), sino que busca fortalecer la administración tributaria para disminuir la evasión fiscal, generar mayor justicia del sistema tributario y menos corrupción.

Las cifras resultantes tras aplicar el sistema propuesto significaron, en general, una reducción de las transferencias fiscales, lo que debería representar una disminución del gasto público en muchos estados brasileños. Los afectados son aquellos con mejores indicadores económicos y sociales, por lo que estos resultados deberían ser aceptados como una característica de la modernización del Estado. Es decir, la disminución de los recursos de transferencias para éstos debería implicar más responsabilidades para la sociedad civil y empresarial, toda vez que colocaría límites al gasto público. Esta minimización se relacionaría con el aumento de la calidad del gasto (por los estímulos que se buscó instituir), lo que en cierta medida compensaría la reducción del gasto público.

No obstante, el retraso económico y social de la otra parte de Brasil debe seguir siendo responsabilidad predominante del Estado (aunque también es fundamental fortalecer la sociedad civil y empresarial de esas localidades). Por tanto, se justificaría la necesidad de mayor gasto público en la búsqueda de la ecualización federativa. Es decir, las diferencias entre los valores de las transferencias propuestas se explican, porque persisten grandes inequidades espaciales, de manera que los criterios adoptados para traspasar los fondos públicos son esenciales, en la medida en que estimulen realmente la reducción gradual de las desigualdades en Brasil.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. (2000). “Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil”. Proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Cepal, Santiago de Chile.
- AFONSO, J. R. R. (1994). “Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil”, en *Serie Política Fiscal* núm. 61. Cepal, Santiago de Chile.
- AFONSO, J. R. R. (2004). “Las relaciones intergubernamentales en Brasil”, en *Revista de la Cepal* núm. 84. Cepal, Santiago de Chile.
- BALEEIRO, A. (1995). *Uma introdução à ciências das finanças*. 14<sup>a</sup> edición. Forense, Río de Janeiro.
- BALEEIRO, A. (1999). *Direito tributário brasileiro*. 11<sup>a</sup> edición. Notas de Misabel Abreu de Machado Derzi. Forense, Río de Janeiro.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. (2001). *Curso de Direito Administrativo*. 13<sup>a</sup> edición. Malheiros Editores, São Paulo.
- BARACHO, J. A. de O. (1986). *Teoria geral do federalismo*. Forense, Río de Janeiro.
- BIRD, M. M. (1992). *Intergovernmental finance and local taxation*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
- BIRD, M. M. (2003). “Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency”. International Tax Program, ITP Paper 0306. Universidad de Toronto, Toronto.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1998). “La reconstrucción del Estado en América Latina”, en *Revista de la Cepal*, número extraordinario. Cepal, Santiago de Chile.
- CASTRO, J. A. (2000). *Avaliação do impacto do Fundef nas receitas fiscais de estados e municípios*. Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Editora da UNB, Brasília .
- CAVALCANTE, L. R. M. T. (2003). *Desigualdades regionais no Brasil: uma análise do período 1985-1999*. UFBA, Salvador.
- CAVALCANTI, C. E., S. R. Prado y W. L. de Quadros (1999). “Análise do sistema de partilha de recursos em um Estado federativo”. Curso de relações fiscais intergovernamentais. Fundap, São Paulo.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Cepal, Santiago de Chile.

- DÍAZ-CAYEROS, A. (2004). “El federalismo y los límites políticos de la redistribución”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II semestre. CIDE, México.
- ENGEL, E.; A. GALETOVIC y C. RADDATZ (1998). “Los impuestos y la distribución del ingreso en Chile”. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- FINOT, I. (2001). “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, en *Serie Gestión Pública* núm. 12. Cepal, Santiago de Chile.
- FINOT, I. (2002). “Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía”, en *Revista de la Cepal*, núm. 78. Cepal, Santiago de Chile.
- FINOT, I. (2004). “Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en América Latina” (mimeo).
- FINOT, I. (2005). “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en *Revista de la Cepal* núm. 86. Cepal, Santiago de Chile.
- FURTADO, C. (2003). *Formação econômica do Brasil*. 32ª edición. Companhia Editora Nacional, São Paulo.
- GASPARINI, C. E. y C. S. L. de MELO (2003). “Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do Fundo de Participação dos Municípios” (FPM). Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. ESAF, Brasília.
- GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL (2006). “Estados comparados por funções do orçamento”. Relatório 2005. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Disponible en Internet en [www.spc.rs.gov.br/estadoscomparados](http://www.spc.rs.gov.br/estadoscomparados).
- IPEA - IBGE (2004). *Objetivos de desenvolvimento do milênio. Relatório nacional de acompanhamento*. IPEA, Brasília.
- LAVINAS, L., M. A. MAGINA y M. C. SILVA (1995). “Federalismo e regionalização dos recursos públicos”. Texto para discussão num. 369. IPEA, Brasília.
- LERDA, J. C. (1997). “Sustitución entre políticas presupuestarias y cuasi-fiscal: asignatura pendiente de la reforma del Estado”. IX Seminario Regional de Política Fiscal. Compendio de Documentos. Cepal - PNUD. Santiago de Chile.
- LERDA, J. C. (2002). “Movilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina: posibilidades, limitaciones y desafíos”. III Taller Regional sobre Tributación. ESAF, Brasília.
- MANKIW, N. G. (2002). *Principios de economía*. 2ª edición. McGraw-Hill, Madrid.

- MARDONES, R. (2001). “Impacto económico de la descentralización en Chile: evaluación actual y prospectiva”, en Oscar Muñoz Goma. *Más allá del bosque: transformar el modelo exportador*. Flacso, Santiago de Chile.
- MENDES, M. J. (2002). “A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do Fundef”. Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. ESAF, Brasília.
- MENDES, M. J. y ROCHA, F. F. (2003). “Transferencia Intergovernamentais e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros». Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. ESAF, Brasília.
- MOLINA, C. G. (2002). “Entrega de servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina”. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- MUSGRAVE, R. y P. MUSGRAVE (1992). *Hacienda pública, teórica y aplicada*. McGraw-Hill Interamericana, Madrid.
- NASSER, B. (2000). “Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, en *Revista do BNDES*, vol. 7, núm. 14. BNDES, Río de Janeiro.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- OATES, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- OATES, W. (1999). “An essay on fiscal federalism”, en *The Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3. American Economic Association, Nashville, Tennessee.
- OLIVEIRA, F. A. de (2001). “Fundef e Saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização”. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. EBAP/FGV e Fundação K. Adenauer, Río de Janeiro.
- OSTROM, V., C. TIEBOUT y R. WARREN (1961). “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”, en *American Political Science Review*, núm. 55. Johnson Reprint Corporation, New York.

- PORTO, A. (2002). *Microeconomía y federalismo fiscal*. Editorial de la Universidad de La Plata, La Plata, Argentina.
- PRUD'HOMME, R. (1994). "On the dangers of decentralization". Policy research working paper. Banco Mundial, Washington.
- PUTNAM, R.D. (1994). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- RAMOS, D. T. (2000). *O federalismo assimétrico*. Forense, Río de Janeiro.
- REPÚBLICA FEDERAL DE BRASIL (2001). *Constituição de 1988*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.
- REZENDE, F. (2000). "Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil", en CEPAL Serie Seminarios y conferencias N° 3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo. Cepal, Santiago de Chile.
- SAMUELSON, P. (1954). "The pure theory of public expenditure", en *The Review of Economic and Statistics*, vol. 36, núm. 4. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- SCHWENGBER, S. B. y E. P. RIBEIRO (1999). "O impacto do Fundo de Participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS". Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. ESAF, Brasília.
- SERRA, P. (1998). "El sistema impositivo y su efecto en el funcionamiento de la economía: una revisión de la literatura". Documento de trabajo núm. 39, Banco Central de Chile, Santiago de Chile.
- SMITH, A. (1988). *A riqueza das nações*. Nova Cultural, São Paulo.
- STIGLITZ, J. E. (1995). *La economía del sector público*. 2ª edición. Antoni Bosh Editor, Barcelona.
- TANZI, V. y H. ZEE (2001). "La política tributaria en los países en desarrollo". Temas de Economía. Fondo Monetario Internacional, Washington.
- TEMER, M. (1999). *Elementos de direito constitucional*. 15ª edición. Malheiros Editores, São Paulo.

- TIEBOUT, C. (1956). "A pure theory of local expenditures", en *The Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5. The University Chicago Press Chicago, Illinois.
- VAZQUEZ, D. A. (2002). "Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do Fundef". Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. ESAF, Brasília.
- VIOL, A. L. (1999). "O fenômeno da competição tributaria: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro". Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas. ESAF, Brasília.
- WIESNER, E. (1997). "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local", en Gabriel Aghón y Herbert Edling (compiladores), *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Cepal, Santiago.
- WIESNER, E. (2003). "Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política". Archivos de Economía, Documento 227. Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

## VIII. ESTUDIOS DE CASO

### PUBLICADOS EN 1996

**Estudio de Caso N° 1**  
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.  
*César Pastore Britos.*

**Estudio de Caso N° 2**  
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).  
*Fernando Correa Alsina.*

**Estudio de Caso N° 3**  
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.  
*Walter Orellana Rocha.*

**Estudio de Caso N° 4**  
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.  
*Ramón Borges Méndez.*

**Estudio de Caso N° 5**  
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.  
*Patricia Noda Videá.*

**Estudio de Caso N° 6**  
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.  
*María Lila Iwasaki.*

**Estudio de Caso N° 7**  
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?  
*Cristián Saieb Mena.*

**Estudio de Caso N° 8**  
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.  
*Sandra Lerda y Francisco Sabatini.*

**Estudio de Caso N° 9**  
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.  
*Soledad Ubilla.*

**Estudio de Caso N° 10**  
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.  
*Cecilia Montero y Carlos Vignolo.*

**Estudio de Caso N° 11**  
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.  
*Claudio Orrego Larraín.*

### PUBLICADOS EN 1997

**Estudio de Caso N° 12**  
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.  
*Fernando Díaz Mujica.*

**Estudio de Caso N° 13**  
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.  
*Liliana Cannobbio Flores.*

**Estudio de Caso N° 14**  
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.  
*Luis Gonzalo Urcullo Cossío.*

**Estudio de Caso N° 15**  
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.  
*Alejandra Faúndez Meléndez.*

**Estudio de Caso N° 16**  
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.  
*Julio Waldo López Aparicio.*

**Estudio de Caso N° 17**  
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.  
*Luis Esteban Lucero Villarreal.*

**Estudio de Caso N° 18**  
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.  
*Marvin Francisco Discua Singh.*

## PUBLICADOS EN 1998

### Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

*Juan Carlos Cortázar Velarde.*

### Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

*Claudio Rodolfo Rammsy García.*

### Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

*Michel-Ange Pantal.*

### Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

*Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.*

### Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

*Juan Enrique Vargas Viancos.*

### Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

*David Mieres Valladares.*

### Estudio de Caso N° 25.

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA. (1984 - 1996).

*Alejandro Esteban Rodríguez.*

### Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

*Georgina Paniagua Ramírez.*

### Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

*Sixto Carrasco Vielma.*

### Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

*Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.*

### Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

*José Antonio Terán Carreón.*

### Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

*Ana María Güémez Perera.*

### Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

*Claudia Muñoz Salazar.*

## PUBLICADOS EN 1999

### Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

*Nelson Sback Yalta.*

### Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE-BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

*María Gabriela Rubilar Donoso.*

### Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

*Cecilia Má Cárdenas.*

### Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

*Ricardo Cordero Vargas.*

**PUBLICADOS EN 1999****Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

*Luzmari Martínez Reyes.*

**Estudio de Caso N° 37**

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. (1995 - 1997).

*Pablo Franky Méndez.*

**Estudio de Caso N° 38**

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

*Urby Pantoja Vásquez.*

**Estudio de Caso N° 39**

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

*Irma Miryam Monasterolo.*

**Estudio de Caso N° 40**

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

*César Chanamé Zapata.*

**Estudio de Caso N° 41**

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

*Teresa Reinaga Joffré.*

**Estudio de Caso N° 42**

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

*Justo Tovar Mendoza.*

**PUBLICADOS EN 2000****Estudio de Caso N° 43**

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

*Julio Castro Sepúlveda.*

**Estudio de Caso N° 44**

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

*Danae de los Ríos Escobar.*

**Estudio de Caso N° 45**

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

*Jorge Menéndez Gallegos.*

**Estudio de Caso N° 46**

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

*Jorge Ríos Cueto.*

**Estudio de Caso N° 47**

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

*Edgar Rojas Calderón.*

**Estudio de Caso N° 48**

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR.

*Irma Lorena Dueñas Pacheco.*

**Estudio de Caso N° 49**

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

*Tatiana Genuzio Patzi.*

**Estudio de Caso N° 50**

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

*Roberto Godoy Fuentes.*

**Estudio de Caso N° 51**

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

*John Vela Guimet.*

**Estudio de Caso N° 52**

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

*Juan Salamanca Velázquez.*

## PUBLICADOS EN 2001

### Estudio de Caso N° 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

*Raquel del Carmen Aguirre.*

### Estudio de Caso N° 54

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

*Humberto Rosso Morales.*

### Estudio de Caso N° 55

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

*Emilio Porta Pallais.*

### Estudio de Caso N° 56

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

*Juan Pablo Severin Concha.*

### Estudio de Caso N° 57

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

*Juan Eduardo Serra Medaglia.*

### Estudio de Caso N° 58

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

*Alvaro Vicente Ramírez Alujas.*

### Estudio de Caso N° 59

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

*Lucas Godoy Garraza.*

### Estudio de Caso N° 60

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

*Fernando Pachano Ordóñez.*

## PUBLICADOS EN 2002

### Estudio de Caso N° 61

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

*María Andrea Salazar Mejía.*

### Estudio de Caso N° 62

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

*Cinthya Arguedas Gourzong.*

### Estudio de Caso N° 63

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

*Jorge Iván Cuervo Restrepo.*

### Estudio de Caso N° 64

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

*Sergio Antonio Ibáñez Schuda.*

### Estudio de Caso N° 65

LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.

*Rafael Mery Nieto.*

### Estudio de Caso N° 66

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.

*Carlos René Martínez Calderón.*

### Estudio de Caso N° 67

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.

*Paula Ximena Quintana Meléndez.*

### Estudio de Caso N° 68

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?

*Claudia Marcela Peña Barría.*

### Estudio de Caso N° 69

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.

*José Carlos Chávez Cuentas.*

**PUBLICADOS EN 2003****Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.

*Leonardo José Salas Quirós.*

**Estudio de Caso N° 71**

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.

*Paula Daniela Bustos Muñoz.*

**Estudio de Caso N° 72**

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).

*Juan Carlos Camacho Encinas.*

**Estudio de Caso N° 73**

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.

*Valeria Andrea Sánchez de Buglio.*

**Estudio de Caso N° 74**

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN EL SALVADOR.

*Juan Carlos Rodríguez.*

**Estudio de Caso N° 75**

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.

*Carmen Gloria Marambio Ortiz.*

**PUBLICADOS EN 2004****Estudio de Caso N° 76**

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.

*Antonio Frey Valdés.*

**Estudio de Caso N° 77**

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).

*Karen Angelika Hussmann.*

**Estudio de Caso N° 78**

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.

*Víctor Contreras Zavala.*

**Estudio de Caso N° 79**

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL

*José Ramón Laguna Torres.*

**Estudio de Caso N° 80**

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.

*Marlene Sepúlveda Cancino.*

**Estudio de Caso N° 81**

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.

*María Angélica Pavez García.*

## PUBLICADOS EN 2005

### Estudio de Caso N° 82

EFFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.

*Mauricio Reyes Reyes.*

### Estudio de Caso N° 83

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.

*Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.*

### Estudio de Caso N° 84

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.

*María Elisa Ansoleaga Moreno.*

### Estudio de Caso N° 85

LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.

*Cristián Andrés Letelier Gálvez.*

### Estudio de Caso N° 86

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERIODO 1996-2003.

*Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.*

### Estudio de Caso N° 87

¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?

*Mariela Solange Torres Monroy.*

### Estudio de Caso N° 88

FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

(Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa)

*Claudia Andrea Mardones Fuentes.*

## PUBLICADOS EN 2006

### Estudio de Caso N° 89

LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

*Pablo Iván Rupin Gutiérrez.*

### Estudio de Caso N° 90

IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.

*José Luis Tangara Colque.*

### Estudio de Caso N° 91

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

*Elizabeth Rivera Gómez.*

### Estudio de Caso N° 92

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

*Luis Antonio Riquelme Contreras.*

### Estudio de Caso N° 93

SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.

*David Ricardo Pineda Zelaya.*

### Estudio de Caso N° 94

BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005

"UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".

*Cristian Marcelo Leyton Navarro.*

### Estudio de Caso N° 95

LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.

*Cristina Aziz Dos Santos.*

### Estudio de Caso N° 96

HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.

*Alejandra Contreras Altmann*