

## ■ BRASIL

# Presupuesto público: gasto financiero devora derechos



Para pagar la deuda, el Gobierno ha dejado de realizar gastos en las políticas que garantizan derechos. En el último cuatrienio, los montos pagados por intereses y amortización de la deuda duplican el gasto en asistencia social, salud, trabajo, educación y cultura, derechos de ciudadanía, vivienda, saneamiento, gestión ambiental, organización agraria, deportes y entretenimiento. Ya sea a través de la contribución directa o del pago de tributos indirectos agregados a los precios de bienes, son los propios beneficiarios de las políticas sociales quienes los están financiando.

Social Watch Brasil<sup>1</sup>  
Evlásio Salvador  
Iara Pietricovsky

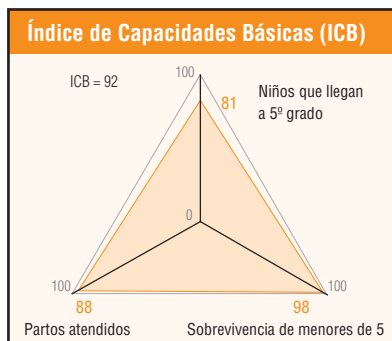
### Presupuesto público: la concreción de los DESCAs

En 1992 Brasil adhirió a los Pactos Internacionales de la ONU de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA, además de haber ratificado otros varios instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia. El Artículo 2 del PIDESC dispone que los Estados nacionales deben destinar la mayor cantidad de recursos disponibles (humanos y financieros) a la realización de los derechos previstos en el pacto, debiendo realizarse la implantación de una manera progresiva y sin retrocesos. A nivel nacional, la Constitución Federal de 1998 contiene un conjunto de principios y reglas que incorporan los derechos enunciados en los tratados internacionales ratificados por Brasil.

Las políticas del ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) – además de marcos normativos, leyes, instituciones legítimas y sistema judicial – necesitan recursos para poder ser implementadas. De esta manera, el presupuesto público es un instrumento privilegiado de realización de esos derechos. Finalmente, los derechos “cuestan” y la manera de concretarlos – respetando las características inherentes de universalidad, indivisibilidad e interdependencia – depende de las opciones políticas y económicas efectuadas por el Estado para la producción y distribución de los bienes y servicios.

Por lo tanto, se debe analizar el presupuesto público más allá del reparto equitativo de los recursos disponibles, con una planificación que tenga como objeto la recaudación de recursos y la implementación de políticas que hagan efectivos los derechos humanos. Una amplia gama de servicios como seguridad, salud y previsión social, entre otros, depende en gran medida de la acción del Estado y, si la recaudación tributaria es insuficiente, se corre el riesgo de que

1 Evlásio Salvador es economista y asesor de política fiscal y presupuestaria del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC); Iara Pietricovsky es codirectora de INESC. Los autores contaron además con la valiosa colaboración de Alexandre Ciconello, asesor de derechos humanos del INESC.



no se presten esos servicios esenciales en la medida necesaria o de que se los financie por medio de la emisión de moneda o del endeudamiento público.

Desde su dimensión política, el presupuesto puede ser visto como una arena de disputa o como un espacio de lucha (o de cooperación) entre varios intereses que gravitan en torno del sistema político.

Hemos analizado la ejecución presupuestaria del período comprendido entre 2004 y 2007<sup>2</sup>, teniendo en cuenta que el presupuesto público debe asignar, de manera progresiva, recursos suficientes para la concreción de los derechos, expresando las prioridades en términos del monto financiero, con el fin de cumplir los tratados internacionales de los que Brasil es signatario y, principalmente, la efectivización de los derechos expresados en la Carta Magna y en la legislación infraconstitucional.

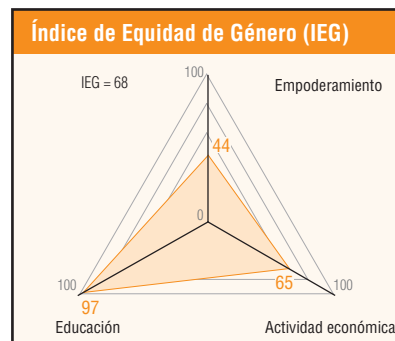
### DESCA no atendidos

En el período analizado se seleccionaron algunas funciones<sup>3</sup> de la ejecución presupuestaria cuyos gastos están relacionados directamente con la implementación de los DESCAs<sup>4</sup>. El gasto total en esos

2 Este período corresponde a la realización del último Plan Plurianual (PPA 2004-2007). Los datos se tomaron de la base de datos Siga Brasil, disponible en: <www.senado.gov.br>.

3 Función es la clasificación de los gastos presupuestarios con el objetivo de registrar el destino de los mismos. Se puede definir la función como el mayor nivel de agregación de las diversas áreas de actuación del sector público. Está relacionada con la misión institucional fundamental del órgano ejecutor, por ejemplo, cultura, educación, salud o defensa. La especificación de las funciones es fijada, en el ámbito nacional, por la Resolución MPOG 42, del 14 de abril de 1999.

4 Asistencia social, salud, trabajo, educación, cultura, derechos de la ciudadanía, vivienda, urbanismo, saneamiento, gestión ambiental, organización agraria, deportes y entretenimiento.



rubros presenta un crecimiento real (ya ajustado por la inflación) de 17,26%. Esa evolución es inferior al incremento de 25,26% del total de los gastos presupuestarios en el mismo período, lo que sugiere que hubo otros gastos prioritarios que desplazaron los previstos para la implementación de los DESCAs.

El conjunto de gastos presupuestarios relacionados con los DESCAs representa 44,7% del monto de los presupuestos fiscal y de la seguridad social de 2004; una participación que se redujo a 41,9% en 2007. El pago de los beneficios de la previsión social para los sectores público y privado fue responsable de 67% de los gastos relacionados con los DESCAs en el presupuesto. Si esos gastos no se toman en consideración, los gastos presupuestarios destinados a los DESCAs equivalen sólo a 14,25% de los montos liquidados en el presupuesto. Como proporción del PBI, los gastos representaban 12,52% en 2004, y 12,65% en 2007. Si se excluye la previsión social, los gastos presupuestarios de los DESCAs representarían sólo 4,31% del PBI en 2007. Este hecho indica que el presupuesto no ha priorizado la asignación de recursos para la concretización de los DESCAs.

### Desafíos en previsión social

La función previsión social es por lejos la más representativa dentro de los gastos destinados a implementar los DESCAs. El Régimen General de la Previsión Social paga beneficios a 21 millones de personas, entre jubilaciones, pensiones y auxilios. No obstante, solamente se puede acceder a la previsión social mediante la contribución directa de los ciudadanos, fuertemente vinculada a la inserción en el mercado de trabajo asalariado formal. Debe observarse que, en 2005, 52,4% de la población económicamente activa no realizaba aportes a la previsión social. Este hecho plantea enormes desafíos a la universalización de los

derechos previsionales<sup>5</sup>. Conviene observar que 67% de los recursos destinados a la previsión social en el presupuesto de 2007 tenían como fuente de financiación los aportes directos de los empleadores y de los empleados, tanto públicos como privados. Por lo tanto, los impuestos (recursos fiscales) tienen una baja incidencia en la financiación de la previsión social en Brasil (Salvador, 2007).

### Bajo gasto en salud

Los gastos de salud son los segundos más representativos en el ámbito de los relacionados con los DESCA. A pesar de un aumento de 12,9%, en los valores ajustados por la inflación por el IGP-DI<sup>6</sup>, se registra una disminución, desde 1,7% del PBI en 2004 a 1,57% en 2007. El nivel del gasto público en salud es claramente insuficiente para cumplir con lo establecido por la Constitución de 1998: establecer un sistema de salud público, universal, integral y gratuito.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), Brasil gasta – incluyendo los presupuestos de los estados y municipales – sólo 3,45% del PBI en políticas de salud. Existe también el agravante de que la red privada de coberturas y seguros de salud atiende a alrededor de 24% de la población, moviendo recursos que, sumados a los gastos de medicamentos que tienen las familias, alcanza a 4,1% del PBI (IPEA, 2007).

### Funciones sociales a la baja

El aumento real de 48,53% de los gastos de asistencia social en los presupuestos de 2005 a 2007, se debe a programas de transferencia de ingresos como *Bolsa Família* (Ayuda Familiar), además del aumento de la cantidad de personas que reciben los Beneficios de Prestación Continua<sup>7</sup> derivados de la reducción del límite de edad<sup>8</sup> para acceder al beneficio y al aumento real del salario mínimo. Por otro lado, en este período se registró una gran restricción presupuestaria en los recursos destinados a las universidades.

5 Datos de la última Encuesta Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD de 2006, IBGE).

6 Índice General de Precios-Disponibilidad Interna.

7 El Beneficio de Prestación Continua (BPC), que substituyó el antiguo Ingreso Mensual Vitalicio, garantizado por la Ley Orgánica de la Asistencia Social, tiene por objeto asegurar un ingreso equivalente a un salario mínimo a todos los ciudadanos que, por situación de vejez o de incapacidad, no puedan mantenerse por sí mismos. Se paga el beneficio a los ancianos y a personas con deficiencias e incapacitadas para una vida autónoma, cuyo ingreso familiar mensual per capita sea inferior a un cuarto del salario mínimo, independientemente de su aporte a la previsión social.

8 El primer límite de edad para acceder al BPC fue fijado en 70 años (1996) y se redujo luego a 67 años, en 1998. A partir de 2003, con aprobación del Estatuto del Anciano este límite fue reducido a 65 años.

Se observa también una baja ejecución presupuestaria<sup>9</sup> en otras funciones que garantizan derechos. Como ejemplo, se puede mencionar que la ejecución presupuestaria de 2007 reveló que 82% de los recursos autorizados se liquidaron en el mencionado año. Sin embargo, algunos gastos muestran una ejecución muy por debajo de ese promedio. Los casos de las funciones Urbanismo (15%), Vivienda (0,037%) y Saneamiento (2,24%) son ejemplos típicos de la bajísima tasa de ejecución presupuestaria. También presentaron un bajo nivel de ejecución presupuestaria las siguientes funciones: Gestión Ambiental (35,9%), Derechos de Ciudadanía (49,3%), Cultura (43,2%) y Organización Agraria (67,1%). En el caso de la Previsión Social, Asistencia, Salud, Educación y Trabajo, los recursos son de naturaleza obligatoria, o sea, que su ejecución está vinculada a preceptos constitucionales o a alguna norma legal. Esto explica los altos niveles de ejecución presupuestaria.

Al mismo tiempo que se reducían los gastos presupuestarios que garantizan las condiciones materiales para la efectivización de los DESCA, Brasil pagó más de BRL 795 mil millones (aprox. USD 408.740 millones) en intereses, cargos y amortización de la deuda, en el período comprendido entre 2004 y 2007. Esos recursos se transfirieron al sector financiero de la economía, beneficiando especialmente a 20 mil familias de rentistas (propietarios de intereses) (Pochmann *et al.*, 2004).

### La mordida de las finanzas

Los gastos financieros, que en 2004 representaban 26,84% de los presupuestos de seguridad social y fiscal, aumentaron a 30,71%, en 2007. En los cuatro años de ejecución del PPA 2004-2007, los montos pagados por intereses y amortización de la deuda son dos veces superiores a los destinados a los DESCA.

Para hacer frente a semejante transferencia de riqueza a los detentadores de excedentes financieros, principalmente el capital bancario, el Gobierno tuvo que comprometer una parte considerable de los recursos que recaudaba dejando de realizar los gastos necesarios en las políticas públicas que aseguran derechos.

Uno de los mecanismos que permite esa transferencia es la Desvinculación de los Ingresos de la Unión (DRU) que garantiza la desvinculación de 20% de la recaudación de impuestos y aportes sociales para la “libre” aplicación en el presupuesto. Las políticas sociales más perjudicadas por el mecanismo de la DRU son las de Seguridad Social y Educación. Como ejemplo, en 2006, los datos divulgados por la Secretaría del Tesoro Nacional indican que los ingresos desviados de la Seguridad Social, por medio de la DRU, llegaron a BRL 33,8 mil millones (USD 15,8 mil millones), y en 2007 el Ministerio de Educación perdió BRL 7,1 mil millones (USD 4 mil millones).

9 Para el seguimiento de la ejecución presupuestaria, se emplea la relación de los montos liquidados sobre los montos autorizados en el presupuesto. El resultado indica en qué proporción el gasto planificado se tradujo en servicio prestado o bien adquirido. Esta relación muestra el nivel de eficiencia del Gobierno.

Esos recursos ingresaron a las cajas públicas para ser aplicados a las políticas de Asistencia Social, Previsión Social y Salud, pero fueron destinados al presupuesto fiscal, principalmente a la composición del superávit primario.

### Los más pobres pagan la cuenta

Otro factor relevante que afecta la justicia social es el origen de los impuestos, tasas, contribuciones y otras fuentes de recaudación que se utilizan para costear los gastos públicos. Brasil, que se encuentra entre las diez economías más ricas del mundo<sup>10</sup>, posee una de las mayores concentraciones de ingreso del planeta. Esta distribución desequilibrada del ingreso contribuye a perpetuar la desigualdad entre las diferentes clases sociales. En 2000, los salarios representaban 32,1% del PBI y en 2005 disminuyeron a 31,7%, mientras que las ganancias medidas a partir del excedente operacional bruto aumentaron su participación en la recaudación nacional de 34% del PBI en 2000 a 35,2% en 2005.

El sistema tributario no colabora para revertir esta situación; al contrario, ha agravado la carga fiscal de los más pobres y aliviado la de las clases más ricas.

Las familias de bajos ingresos son las más perjudicadas por la estructura tributaria, debido a que sus gastos de consumo son proporcionalmente más altos. Se estima que las familias que tienen un ingreso de hasta dos salarios mínimos soportan una carga tributaria indirecta de un 46% del ingreso familiar, mientras que las familias con un ingreso superior a 30 salarios mínimos gastan un 16% del ingreso en tributos indirectos (Zockun, 2005).

Esto significa que los propios beneficiarios de las políticas sociales son quienes las están financiando, ya sea a través de la contribución directa para acceder a los beneficios de la previsión social o a través del pago de los tributos indirectos que se encuentran incluidos en los precios de los bienes y servicios y que se destinan sólo parcialmente a las políticas que garantizan los DESCA. ■

### Referencias

- Banco Mundial. World Development Indicators database, 14 de septiembre de 2007. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\_PPP.pdf>, ingresado el 4 de marzo de 2008.
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (2007). Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, Nº 13, p. 45-76. Edición especial.
- Pochmann, M. *et al.* (2004). *Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Salvador, E. (2007). “Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?” en: *Observatório da Cidadania: Relatório 2007*, Rio de Janeiro, Nº 11, p. 81-90.
- Zockun, M. (Coord.) (2005). *Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado*. São Paulo: FIPE.

10 Banco Mundial. World Development Indicators Database. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\_PPP.pdf>.