



Ensayos sobre el PRESUPUESTO PÚBLICO



Ensayos sobre el presupuesto público

Senado Federal

Mesa Directiva

Bienio 2025/2026

Senador **Davi Alcolumbre**
PRESIDENTE

Senador **Eduardo Gomes**
1^{er} VICEPRESIDENTE

Senador **Humberto Costa**
2^{do} VICEPRESIDENTE

Senadora **Daniella Ribeiro**
1^a SECRETARIA

Senador **Confúcio Moura**
2^o SECRETARIO

Senadora **Ana Paula Lobato**
3^a SECRETARIA

Senador **Laércio Oliveira**
4^o SECRETARIO

SUPLENTES DE SECRETARIO

Senador **Chico Rodrigues**
1^o SUPLENTE

Senadora **Roberta Acioly**
2^a SUPLENTE

Senador **Styvenson Valentim**
3^o SUPLENTE

Senadora **Soraya Thronicke**
4^a SUPLENTE

Ilana Trombka
DIRECTORA GENERAL

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
SECRETARIO GENERAL DE LA MESA

Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control – Conorf

Ensayos sobre el presupuesto público

Brasilia, 2026

SENADO FEDERAL



Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control (CONORF)

Consultor General: Flávio Diogo Luz

Organización: Ana Claudia C. S. Borges y Flávio Diogo Luz

Revisión: Aritan Borges A. Maia y Marcel Pereira

Cubierta: Priscilla Paz, sobre imágenes de Freepik

Secretaría de Edición y Publicaciones (SEGRAF)

Director: Rafael André Vaz Chervenski

Proyecto gráfico: Bruna Chaibe y Eduardo Franco

Diagramación: Rafael André Vaz Chervenski

Revisión técnica: Bárbara Tavares

Secretaría de Gestión de la Información y Documentación (SGIDOC)

Directora: Daliane Aparecida Silvério de Souza

Traducción: Angela Silva Brandão, Mariana Abreu Oliveira y Rosana Cunha Cenicerros

Esta publicación corresponde a la versión en español de la obra *Ensaio sobre orçamento público*, publicada originalmente en lengua portuguesa por el Senado Federal, en 2024.

© Senado Federal, 2026

Congreso Nacional

Praça dos Três Poderes s/nº

CEP 70165-900 – DF

Brasil

Ensayos sobre el presupuesto público / organización : Ana Claudia C. S. Borges y Flávio Diogo Luz ; traducción : Angela Silva Brandão, Mariana Abreu Oliveira y Rosana Cunha Cenicerros. – Brasília : Senado Federal, Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control , 2026.
379 p. : il.

Versión en español de la obra *Ensaio sobre orçamento público*, publicada originalmente en lengua portuguesa.

Incluye bibliografía.

ISBN: 978-65-5676-741-3

1. Presupuesto público, Brasil. 2. Ejecución presupuestaria, Brasil. 3. Programación presupuestaria, Brasil. 4. Finanzas públicas, Brasil. I. Borges, Ana Claudia C. S., org. II. Luz, Flávio Diogo, org. III. Brandão, Angela Silva, trad. IV. Oliveira, Mariana Abreu, trad. V. Cenicerros, Rosana Cunha, trad. VI. Brasil. Congreso Nacional. Senado Federal. Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control. VII. Título: Ensaio sobre orçamento público.

CDD 352.48

SUMARIO

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO	13
ACTUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CONORF	25
I. CONSULTORÍA DE PRESUPUESTOS, FISCALIZACIÓN Y CONTROL: DISEÑO INSTITUCIONAL Y INDIVIDUALIDAD HISTÓRICA	27
<i>Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt</i>	
II. EL PAPEL DE LA CONORF EN LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA PRESUPUESTARIA Y LA GOBERNANZA PÚBLICA: SIGA BRASIL, PRESUPUESTOS TEMÁTICOS, EDUCACIÓN PRESUPUESTARIA Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	59
<i>Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos</i>	
III. INNOVACIÓN Y CIENCIA DE DATOS EN LA CONORF: HABILIDADES Y REFLEXIONES SOBRE EL MODELO CONCEPTUAL Y SUS APLICACIONES AL PROCESO PRESUPUESTARIO	87
<i>Orlando de Sá Cavalcante Neto</i>	
<i>Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos</i>	

PLANES **103**

**I. PROCESO DECISORIO PRESUPUESTARIO Y PLANIFICACIÓN
DE PRIORIDADES** **105**

Ana Claudia C. S. Borges

**II. MÁS ALLÁ DEL INMEDIATISMO: INSTRUMENTOS PARA
ROMPER LA MIOPIA FISCAL EN BRASIL** **141**

Daniel Veloso Couri

**III. ¿LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES DISCRECIONALES
MÁS RELEVANTES DE LA UNIÓN EN EL PERÍODO DE 2017 A 2023
CORRESPONDE A LO PLANIFICADO?** **173**

Carlos Murilo Espinola P. de Carvalho

PRESUPUESTOS PÚBLICOS **207**

I. METAS Y TECHOS DE GASTO: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO? **209**

Flávio Diogo Luz

II. AUMENTO DEL GASTO EN PRECATORIOS DE LA UNIÓN **243**

Augusto Bello de Souza Neto

**III. INGRESO Y RIQUEZA: PANORAMA DE LA DESIGUALDAD Y
DE LA TRIBUTACIÓN REGRESIVA EN BRASIL** **261**

Fernando Veiga Barros e Silva

**IV. CONTRIBUCIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES:
CUESTIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS
GASTOS POR CONTRIBUCIONES INTERNACIONALES** **281**

Fernanda Tercetti Nunes Pereira

V. PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO PÚBLICO Y SECTOR PRIVADO	297
<i>Antônio Helder Medeiros Rebouças</i>	
FISCALIZACIÓN	323
I. LOS CUATRO PILARES FUNDAMENTALES DE LA LRF	325
<i>Marcel Guimarães</i>	
II. CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS ABIERTOS POR DECRETO DEL PODER EJECUTIVO Y EL <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF	351
<i>Diogo Antunes de Siqueira Costa</i>	

En el año 2024, la Consultoría de Presupuestos del Senado Federal – Conorf – cumple 30 años de su creación y funcionamiento. La Conorf es el órgano superior de asesoramiento del Senado Federal en las áreas de derecho financiero, planes, presupuestos públicos, fiscalización y control. Tiene como función institucional apoyar el procedimiento legislativo de las materias presupuestarias y financieras sometidas al Congreso Nacional, así como asistir a los parlamentarios en el ejercicio de la competencia constitucional de fiscalización de la ejecución presupuestaria y financiera.

En las proposiciones legislativas que dieron lugar a la creación de la Conorf en 1994 (aún bajo la denominación de Consultoría de Presupuestos) y a su reorganización en 1998 (cuando recibió su denominación actual), la Comisión Directiva del Senado Federal ya destacaba la necesidad de un mecanismo de consultoría y asesoramiento para apoyar a los senadores, con un cuerpo permanente de consultores especializados, sin lo cual se veían perjudicados el examen de las leyes relativas a planes y presupuestos públicos y el ejercicio de las funciones de control y fiscalización, hasta el punto de considerarse entonces que el Senado se encontraba «prácticamente apartado del proceso presupuestario» desde el punto de vista de su instrumentalización, que quedaba enteramente a cargo de la Cámara de Diputados.

Instalada a partir de 1995, esta unidad, desde sus inicios, desplegó una intensa labor en el desarrollo de instrumentos legislativos y en el apoyo directo a las deliberaciones presupuestarias, reconociéndose posteriormente la necesidad de ampliar su plantilla en función del significativo aumento de la demanda de sus servicios por parte de los senadores y de las comisiones del Parlamento. A lo largo de este recorrido, se incorporaron de manera definitiva a su cartera de servicios muchas otras prestaciones, más allá de la redacción de borradores y de la implementación de las decisiones presupuestarias: cobraron especial relevancia los estudios analíticos, las estimaciones de costos

e impactos y las evaluaciones relativas a la fiscalización y al control parlamentario sobre los aspectos presupuestarios, fiscales y administrativos de la actuación gubernamental. A partir de la primera década del siglo, la Conorf amplió su ámbito de actuación para incluir la formulación y el desarrollo, en colaboración con el órgano de tecnología de la información del Senado Federal, de sistemas tecnológicos como el SIGA Brasil, que han ampliado la capacidad de tratamiento de la información presupuestaria por parte del Senado Federal y, sobre todo, constituyen un valioso instrumento para la difusión pública de información sobre los recursos públicos, reconocido a nivel nacional e internacional como una herramienta de referencia en el control social y en la promoción de la transparencia democrática.

Dado que uno de los papeles esperados de una Consultoría permanente en el ámbito del Poder Legislativo es actuar como depositaria de la «Memoria del Parlamento», presentamos, como una de las iniciativas conmemorativas de esta fecha, la elaboración de este libro. Se trata de 13 ensayos de autoría de consultores que han formado parte de esta trayectoria. Los autores han tenido libertad para seleccionar temas y enfoques de acuerdo con sus experiencias y especialización, lo que ha dado lugar a una obra de amplio espectro temático que abarca las áreas de actuación institucional de la Consultoría.

Una característica de especial relevancia de la presente obra es el carácter ensayístico que se ha permitido a los capítulos. Como práctica permanente, el trabajo técnico de los integrantes de la Consultoría se rige por formatos y estándares metodológicos extremadamente rigurosos, que resultan indispensables, pero que establecen límites estrechos al contenido que puede transmitirse en ese marco. Dado que el ensayo es un género discursivo de carácter argumentativo y expositivo, que ofrece una reflexión crítica y subjetiva en un desarrollo fluido de ideas, permite añadir a la vasta bibliografía técnica publicada bajo los auspicios de la Conorf esta colección, en la que se exponen ideas, críticas, reflexiones e impresiones personales, con el propósito de realizar una evaluación de los temas seleccionados. De este modo, los puntos de vista personales y testimoniales que aquí se incorporan al contenido técnico aportan información hasta ahora poco difundida, profundizan en el registro empírico de aspectos poco conocidos de la realidad del Parlamento

y sugieren nuevas conclusiones y desarrollos originales del conocimiento existente sobre el conjunto de la actuación técnica presupuestaria en el ámbito del Poder Legislativo.

Así, nuestra expectativa es que la experiencia particular de estos espectadores privilegiados, que trabajan en estrecha proximidad al proceso de toma de decisiones políticas implicado en el examen de estas materias – y que, por ello, pueden analizarlo desde diferentes perspectivas –, aflore y contribuya a fomentar una discusión y un debate amplios sobre temas relevantes en el ámbito de las finanzas públicas, así como sobre el papel del Poder Legislativo en el examen de las materias presupuestarias.

Flávio Diogo Luz
Consultor General de Presupuestos

En 1994, año de creación de la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control (Conorf) del Senado Federal, el Congreso Nacional concluyó los trabajos de una de las comisiones de investigación más importantes de su historia. Los trabajos de la Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación (CPMI) del Presupuesto arrojaron resultados relevantes en varios sentidos. Además de las sanciones aplicadas por las malas prácticas e irregularidades cometidas, la Comisión elaboró un diagnóstico preciso de las deficiencias del procedimiento legislativo presupuestario en el ámbito de la Comisión Mixta de Presupuestos (CMO), lo que permitió sentar las bases institucionales de un nuevo sistema de tramitación de los proyectos de ley presupuestaria, así como de las leyes de directrices presupuestarias y del plan plurianual.

Entre las principales razones que favorecieron el esquema de ilegalidades y corrupción investigado por la CPMI se encontraba la ausencia de normas adecuadas en el ámbito del Congreso Nacional y de la CMO, en particular de disposiciones relativas a la presentación y aprobación de enmiendas, prerrogativa restituida a los parlamentarios por la Constitución de 1988 y prohibida en el régimen constitucional anterior. El derecho presupuestario brasileño, desde la Constitución Imperial de 1824, establece que la elaboración y la aprobación del presupuesto siguen el siguiente esquema: el Poder Ejecutivo elabora y el Poder Legislativo vota el proyecto de ley. La primera Constitución Republicana (1891) intentó innovar al establecer que la elaboración del presupuesto correspondería al Congreso Nacional, y la iniciativa del proyecto de ley quedaría a cargo de la Cámara de Diputados (CD). El constituyente buscó claramente inspiración en el modelo del presupuesto federal estadounidense, en el que las comisiones presupuestarias de ambas cámaras ejercían un control total sobre la elaboración presupuestaria. Este mismo control no se reproducía en Brasil, y la Cámara de Diputados dependía de arreglos extraoficiales con el

Ministerio de Hacienda para obtener la información necesaria con vistas a la elaboración del proyecto de ley.

El Código de Contabilidad de la Unión aprobado en 1922 terminó por formalizar la informalidad al establecer que «el gobierno enviará a la Cámara de Diputados, hasta el 31 de mayo de cada año [sic], la propuesta de fijación del gasto, con la estimación de los ingresos generales de la República, para servir de base a la iniciativa de la ley de presupuesto» (Brasil, [20--?a], cap. II, art. 13). El artículo 15 introdujo un nuevo elemento de interés al dejar claro que la propuesta remitida por el gobierno debía adoptar la forma de un proyecto de ley acabado.

La Constitución de 1946 restableció el principio del presupuesto como ley de iniciativa reservada al jefe del Poder Ejecutivo, dejando, sin embargo, de regular las modificaciones del proyecto de ley presupuestaria, en particular en lo relativo a las enmiendas. La doctrina, por el contrario, se ocupó del tema. En un estudio sobre la Constitución de 1946, José Afonso da Silva (1973, p. 280) sostenía que en las leyes de iniciativa reservada no cabrían enmiendas sustanciales, es decir, aquellas «[...] que modifiquen los intereses contenidos en el proyecto de ley» o que alteren «[...] los límites de los intereses que el titular del poder de iniciativa propone proteger con la presentación del proyecto».

Siguiendo la doctrina, la primera norma que reguló las enmiendas parlamentarias aplicables a todas las entidades federativas fue la Ley n.º 4.320, de 1964. Las enmiendas al proyecto de ley presupuestaria no podían:

- (a) alterar la asignación solicitada para gastos corrientes, salvo cuando se demostrara, en ese punto, la inexactitud de la propuesta; (b) asignar créditos para el inicio de obras cuyo proyecto no hubiera sido aprobado por los órganos competentes; (c) asignar créditos para la instalación o el funcionamiento de servicios que no hubieran sido previamente creados; (d) asignar créditos superiores a los montos previamente fijados en resolución

del Poder Legislativo para la concesión de ayudas y subvenciones (Brasil, [20--?c], tít. III, art. 33).¹

A pesar de estas prohibiciones, numerosas enmiendas eran presentadas cada año. Según señala Oswaldo Trigueiro (1959 *apud* Abranches; Soares, 1973, p. 90), solo en la Cámara de Diputados se presentaron 8.572 enmiendas al proyecto de ley presupuestaria de 1959.

La figura de la enmienda al presupuesto sufrió un duro revés con lo dispuesto en la Constitución de 1967, confirmado en la Enmienda Constitucional n.º 1, de 1969: «No será objeto de deliberación la enmienda de la que se derive un aumento del gasto global o del gasto de cada órgano, fondo, proyecto o programa, o que tenga por objeto modificar su cuantía, naturaleza u objetivo» (Brasil, [20--?b], art. 65, § 1.º). Las enmiendas no estaban formalmente prohibidas, pero la disposición imponía tantas restricciones que ninguna enmienda de interés de los parlamentarios podía ser admitida. El trámite legislativo presupuestario se mantenía, pero el proyecto de ley presupuestaria terminaba siendo aprobado sin modificaciones. Atenuando los efectos de la prohibición, el sistema permitía la concesión de ayudas y subvenciones a entidades sociales y educativas (becas de estudio) indicadas por los parlamentarios. Cada año, la ley de presupuesto se aprobaba conforme a la propuesta, acompañada de un anexo con los montos y las entidades beneficiarias.

El alejamiento de los parlamentarios del juego político del presupuesto produjo un perjuicio considerable, reflejado no solo en el desmantelamiento institucional, sino también en el desconocimiento y el consiguiente desinterés de diputados y senadores por la materia fiscal y presupuestaria. La propia Comisión Mixta de Presupuestos (CMO), creada por la Enmienda Constitucional n.º 1, de 1969, permaneció inoperante durante todo el período.

Junto con otras importantes innovaciones en el ámbito presupuestario, la Constitución de 1988 restableció la prerrogativa de presentar enmiendas.

1 Nota de la Traducción: Salvo indicación en contrario, las citas incluidas en este volumen fueron vertidas al español para esta edición.

En los ejercicios siguientes, el funcionamiento de la CMO y la presentación de enmiendas a los proyectos de leyes presupuestarias tuvieron lugar en un contexto desfavorable debido a la ausencia de reglas y normas. Solo en 1991 se aprobó la primera norma que reguló la tramitación del presupuesto en la CMO, sin que, no obstante, se establecieran tipos ni límites cuantitativos de enmiendas. Como resultado, sin restricciones, en los ejercicios de 1991 y 1992 se presentaron más de sesenta mil enmiendas en cada año.

Este número, verdaderamente extraordinario, en una fase aún de informatización precaria, obligó a la CMO a revisar esa liberalidad, y la Resolución n.º 1, de 1993, fijó en cincuenta el número de enmiendas de iniciativa de cada parlamentario. Un número sin duda todavía excesivo, ya que, si todos los parlamentarios hubieran ejercido esta prerrogativa, el total de enmiendas habría alcanzado las treinta mil.

En los ejercicios siguientes, el procedimiento legislativo del presupuesto federal fue regulándose mediante resoluciones del Congreso y actos de la CMO. Las enmiendas del ponente, señaladas en la CPMI del Presupuesto como uno de los mecanismos facilitadores de las irregularidades, fueron inicialmente prohibidas; sin embargo, con el paso del tiempo, dicha prohibición se fue atenuando hasta su restablecimiento pleno. En una fase reciente, las enmiendas del ponente adoptaron una versión extrema – el denominado presupuesto secreto –, modalidad considerada inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal (STF).

En los treinta años posteriores a la CPMI del Presupuesto, la Conorf participó y fue testigo de importantes perfeccionamientos en la organización y el funcionamiento de la CMO, así como en el procedimiento de examen de los presupuestos. Entre ellos cabe destacar: la informatización de las distintas etapas del proceso, la creación de áreas temáticas, la adopción del dictamen preliminar, la definición de los tipos y del número de enmiendas de gasto y, especialmente, la creación de un dictamen específico sobre los ingresos y la introducción de la modalidad de enmiendas de reasignación. La práctica reiterada de que el Poder Ejecutivo remitiera el proyecto de ley presupuestaria con los ingresos subestimados incentivó la revisión de la estimación durante el análisis legislativo. En períodos de elevada inflación, se justificaba no

considerar la inflación pasada en la proyección de los ingresos futuros. En el contexto de estabilidad, la práctica de la subestimación se mantuvo, pues al gobierno le resultaba conveniente contar con incrementos de ingresos durante el ejercicio para hacer frente a nuevas necesidades de recursos.

En la CMO, la ejecución de las enmiendas dependía de la indicación de recursos, y la reestimación de los ingresos constituía, al menos en parte, una solución. Inicialmente, el propio ponente general se encargaba de aprobar la reestimación y, a partir de ella, arbitraba la distribución de esos recursos adicionales entre las áreas temáticas y los bloques de los estados. Una corrección bienvenida fue la reducción del poder del ponente general mediante la creación del dictamen de ingresos a cargo de un ponente específico y, sobre todo, la asignación en dicho dictamen de la mayor parte de las reestimaciones.

Las eventuales reestimaciones de los ingresos no proporcionaban todos los recursos compensatorios necesarios para atender las enmiendas que creaban o aumentaban gastos. La Constitución de 1988 establece claramente esta exigencia en su artículo 166, § 3.º, fracción II: las propias enmiendas deberán indicar los recursos, admitiéndose únicamente los provenientes de la anulación de otros gastos, excluidos los de carácter obligatorio. Entre estos, la CF (1988) menciona solo tres modalidades; sin embargo, resulta evidente que los demás gastos creados por ley – y, por tanto, obligatorios – no podrán ser anulados, salvo en el ámbito de su legislación específica.

¿A quién corresponde indicar la fuente de recursos que permitirá el cumplimiento de la enmienda? De acuerdo con la lógica, en el caso de anulación de otro gasto, dicha responsabilidad debe recaer en el autor de la enmienda, pues al beneficio derivado del nuevo gasto debe corresponder el costo asociado a la cancelación de otro compromiso. Hasta 2006, el ponente general se encargaba de constituir una reserva («banco de fuentes») de la cual se obtendrían los recursos compensatorios para el cumplimiento de todas las enmiendas. La Resolución n.º 1, de 2006–CN, introdujo, aunque tardíamente, una innovación: las propias enmiendas de la modalidad de reasignación deberán indicar como fuente exclusiva de recursos la anulación equivalente de asignaciones incluidas en el proyecto; además, la enmienda de reasignación

solo podrá ser aprobada con la anulación de las asignaciones indicadas en la propia enmienda, observándose la compatibilidad de las fuentes de recursos.

El avance en este punto merece ser reconocido, pero resulta insuficiente por aplicarse a un número reducido de enmiendas de los bloques de los estados, precisamente aquellas consideradas más relevantes. La exigencia de reasignación no alcanza a las enmiendas individuales, que son las más numerosas. En este caso, la dispensa de tal exigencia parece basarse en el reconocimiento de que, en buena medida, los parlamentarios no serían capaces de indicar correctamente la cancelación. Aun así, resulta recomendable que, al menos en parte, las enmiendas individuales queden sujetas a la exigencia de reasignación. Además de atender al principio de correspondencia entre beneficio y costo, se da cumplimiento, aunque parcialmente, al mandato constitucional.

En el análisis legislativo de la materia presupuestaria, la aprobación de enmiendas de gasto es la tarea que más llama la atención y que moviliza numerosos intereses. Por otro lado, surge una interrogante: ¿debe el legislador ser también un asignador de recursos? En este ámbito, no existe una doctrina aplicable, prevaleciendo la tradición y el derecho. En los países parlamentarios, donde el gobierno es una extensión de la mayoría parlamentaria, las enmiendas no existen – por ejemplo, en el parlamentarismo de tipo Westminster (Inglaterra) – o son escasas, ya que la mayoría parlamentaria ya está contemplada en el proyecto del gobierno y, además, no resulta conveniente otorgar poder a la oposición. Una excepción parece ser el caso de Alemania, donde el Parlamento ha tenido, en ciertos momentos, una actuación destacada, con recortes y transferencias significativas de recursos entre distintas finalidades.

En defensa de las enmiendas, es habitual argumentar que los parlamentarios, por contar con un mayor conocimiento de la realidad local, identifican mejor las necesidades que deben ser atendidas que los burócratas radicados en Brasilia. Gobernadores, alcaldes y dirigentes de entidades beneficiarias tienen razones de sobra para respaldar esta tesis. No obstante, aunque respetable, este argumento puede no responder a la cuestión central de la asignación de recursos públicos: ¿la ejecución de las enmiendas atiende de manera efectiva al interés público?

El protagonismo del Congreso Nacional (CN) en el análisis de la materia presupuestaria se mide mediante dos indicadores: el crecimiento del volumen de recursos correspondientes a las enmiendas y la aprobación de disposiciones constitucionales que garantizan el espacio conquistado. En 2005, la cuota asignada a cada parlamentario para el cumplimiento de sus enmiendas fue de 2,5 millones de reales; en 2011, esa misma cuota ascendió a 12,5 millones de reales. En el presupuesto de 2024, los 25 mil millones de reales destinados a las enmiendas individuales de carácter obligatorio equivalen a una cuota de casi 42 millones de reales por parlamentario, en promedio. La consolidación del papel activo del CN se evidencia claramente en los datos de los últimos diez años: en valores totales ajustados por el IPCA, el monto aprobado de todas las enmiendas fue de 15,75 mil millones de reales en 2015 y de 45,31 mil millones de reales en el presupuesto de 2024.

En la última década, el CN se ocupó de garantizar la formalización de los avances alcanzados en el análisis del presupuesto. Se aprobaron Enmiendas Constitucionales (EC) en 2015, 2019 y 2022, con efectos relevantes sobre la aprobación y la ejecución de las enmiendas parlamentarias. Para cada ejercicio y para cada categoría de enmienda, se establecieron los siguientes porcentajes: (a) para las individuales, el 1,2 %, posteriormente ampliado al 2 % de los ingresos corrientes netos (RCL) registrados en el ejercicio anterior; (b) para las de los bloques de los estados, el 1 % de los RCL del ejercicio anterior. Al mismo tiempo, las EC hicieron obligatoria la ejecución de las enmiendas aprobadas. En un contexto de elevada rigidez presupuestaria, derivada del exceso de vinculaciones de ingresos y de la gran cantidad de gastos de ejecución obligatoria, difícilmente debería prosperar cualquier propuesta que contribuya a aumentar dicha rigidez. El monto destinado, cada año, a los distintos tipos de enmiendas depende de la coyuntura y, en consecuencia, no debería quedar fijado en una norma general, y menos aún en la Constitución. En el futuro, si fuera necesario modificar la regla – por ejemplo, derogando o reduciendo los porcentajes –, no hay garantía de que se cuente con el mismo respaldo parlamentario que se obtuvo con relativa facilidad en la aprobación de la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC). La ley ordinaria tampoco sería adecuada y, dado su carácter anual, la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) podría

constituir una alternativa. No obstante, lo ideal sería aprobar los montos destinados a las enmiendas durante el análisis del proyecto de ley, por ejemplo, en el dictamen preliminar, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos en cada ejercicio; práctica, por lo demás, adoptada durante mucho tiempo.

Una enmienda constitucional, también de 2019, aprobó un polémico mecanismo de ejecución de enmiendas individuales que canalizan recursos hacia los estados, el Distrito Federal y los municipios. Las inconstitucionalidades del diseño de la Transferencia Especial se señalan en Textos para Discussão n.º 280, de 2020, elaborado por Francisco Chaves, consultor legislativo del Senado Federal. La transferencia, sin la celebración de convenio o instrumento equivalente, priva al titular de los recursos – la Unión – de la prerrogativa de definir la finalidad de su aplicación, así como del indispensable control y fiscalización. Por otro lado, la exigencia de que el setenta por ciento de los recursos de la Transferencia Especial se destinen a inversiones resulta inaplicable en ausencia de convenio.

El derecho presupuestario inglés nació en medio de la controversia entre la ley presupuestaria y la ley ordinaria. Si el Parlamento es el encargado de elaborar ambas leyes, ¿puede la ley presupuestaria modificar la legislación tributaria o la ley que establece un gasto permanente? ¿O viceversa?

Rudolf von Gneist (1869, pp. 11–18), destacado jurista y académico alemán, formuló detalladas observaciones sobre el funcionamiento del sistema inglés, señalando conflictos frecuentes derivados del protagonismo de la Cámara de los Comunes en las decisiones financieras. Para el autor, dichos problemas fueron superados mediante la adopción de dos reglas. Los ingresos permanentes dejan de transformarse en ingresos anuales, por lo que no son objeto de votación en el ámbito del presupuesto, y los tributos renovados anualmente pasan a adquirir carácter permanente. Asimismo, los gastos amparados por una ley (permanente) no son objeto de votación en el presupuesto. Únicamente la parte variable de los ingresos y de los gastos queda sujeta al derecho y al voto del Parlamento en materia presupuestaria.

En todas partes, estos conceptos fueron aceptados e incorporados, y los presupuestos pasaron a adoptar clasificaciones con categorías similares: ingresos y gastos fijos, e ingresos y gastos variables. En cumplimiento del

conocido principio, las leyes presupuestarias deben comprender la totalidad de los ingresos y gastos; sin embargo, en la práctica, una parte será objeto de aprobación (ingresos y gastos variables) y otra parte será simplemente reconocida (ingresos y gastos fijos).

Tomados como referencia, los presupuestos nacionales de Estados Unidos y de Brasil evidencian una clara tendencia al crecimiento de los gastos de ejecución obligatoria. En el caso estadounidense, los gastos discrecionales (variables) representaban el 66,8 % del total en 1964 y el 27,2 % en 2024. En el presupuesto brasileño, la rigidez es considerablemente mayor, con los gastos obligatorios (fijos) superando el 90 % del total de los gastos primarios.

No es difícil identificar las razones de la elevada proporción de gastos obligatorios ni de su crecimiento continuo. Es natural que los órganos públicos se estructuren sobre la base de leyes permanentes; asimismo, para su consolidación, determinados programas y políticas plurianuales requieren la garantía de recursos estables, lo que es proporcionado por la legislación ordinaria. Del mismo modo, cualquier interés que implique la obtención de recursos públicos tenderá a preferir que su satisfacción se produzca mediante una norma permanente y no a través del presupuesto anual. La elaboración del presupuesto es el resultado de una competencia por recursos escasos, lo que supone para los solicitantes el riesgo de no resultar atendidos. La aprobación de leyes permanentes que crean gastos o reducen ingresos se ve facilitada al desatender la exigencia fiscal. Mientras que la ley presupuestaria se elabora y aprueba confrontando gastos e ingresos, la norma ordinaria con impacto financiero casi siempre se aprueba desvinculada de la indicación de sus fuentes de financiación y, como es sabido, en la fase de ejecución el gasto deberá contar con la correspondiente cobertura. El mecanismo denominado Pay as you Go, o simplemente Pay-Go, introducido por ley en el sistema presupuestario estadounidense en 1990, establecía que los aumentos del gasto obligatorio o las reducciones en la recaudación tributaria debían compensarse mediante disminuciones en esa misma categoría de gasto o incrementos en la recaudación de tributos. El objetivo era controlar el déficit evitando el sacrificio del gasto discrecional. La ley expiró en 2002, con resultados positivos hasta 1997. El mecanismo fue restablecido por ley en 2010 y, dado que no siempre

funcionará de manera adecuada, el presidente deberá proceder al recorte automático de recursos correspondientes a gastos obligatorios, teniendo en cuenta el crecimiento medio del déficit en horizontes de cinco y diez años. Actualmente, la Cámara de Representantes y el Senado adoptan sus propias versiones del mecanismo, creando obstáculos en la tramitación de proyectos de ley que incumplen los requisitos del Pay-Go.

La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria n.º 101, de 2000) contiene, en sus artículos 16 y 17, la versión brasileña del Pay-Go. La proposición de ley que implique aumento del gasto deberá demostrar el impacto financiero y presupuestario para el trienio inmediato. La obligación legal de ejecución por un período superior a dos años convierte en obligatorio el gasto corriente. Este, junto con la demostración del impacto financiero y presupuestario, deberá indicar el origen de los recursos y acreditar que no se verán afectadas las metas fiscales; los eventuales efectos financieros en los períodos siguientes deberán compensarse mediante un aumento permanente de los ingresos o una reducción permanente del gasto. La regla brasileña no cumple los objetivos pretendidos por no establecer sanciones en caso de no indicación de las salvaguardas. El Pay-Go original estadounidense presentaba la misma limitación, corregida en la versión de 2010 mediante la obligatoriedad de recortes automáticos del gasto obligatorio.

De no abordarse adecuadamente, en poco tiempo el cien por ciento del presupuesto federal brasileño estará constituido por gastos obligatorios y casi obligatorios (mantenimiento de ministerios, entidades públicas autónomas, fundaciones públicas y empresas dependientes). Es necesario considerar seriamente la reducción de algunas modalidades de gasto obligatorio, pero el principal e inmediato foco debe ser impedir el crecimiento real o vegetativo de dichos gastos. El mismo razonamiento se aplica a los beneficios fiscales.

Son numerosos los intereses y necesidades que se canalizan a través del presupuesto público y que dependen de la ponderación política de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En las Cámaras del Congreso Nacional (CN), la información y la evaluación técnica de las cuestiones fiscales – ingresos, gastos, déficit y deuda – desempeñan un papel fundamental en el proceso de

toma de decisiones, en particular en el examen de planes y presupuestos y de proposiciones de ley que creen o aumenten el gasto o reduzcan los ingresos.

Las Consultorías de Presupuesto del Senado Federal (Conorf) y de la Cámara de Diputados (Conof), creadas para apoyar las nuevas y ampliadas atribuciones conferidas a las Cámaras del CN por la Constitución de 1988, han adquirido experiencia y respetabilidad por la labor realizada.

Publicar reflexiones e ideas constituye una forma adecuada de que la Conorf conmemore sus treinta años de labor, enteramente dedicada a la reflexión, al debate y al intercambio de ideas. En esta obra se reúnen estudios, análisis e informes de investigación sobre diversos temas de interés de la Conorf, elaborados por sus consultores. Durante cierto período formé parte de este equipo profesional y puedo dar testimonio, con orgullo, de la calidad y la importancia del trabajo que allí se realiza. Agradezco a los editores la generosa invitación a contribuir con el prólogo de la publicación.

James Giacomoni

Porto Alegre, mayo de 2024.

REFERENCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de; SOARES, Gláucio Ary Dillon. As funções do Legislativo. *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, v. 7, n. 1, pp. 73–98, ene./mar. 1973.
- BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. Brasília, DF: Presidência de la República, [20--?a]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536-1922.htm. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [20-?b]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?c]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência de la República, 2023. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Consultado en: mayo de 2024.
- GNEIST, Heinrich Rudolph von. **Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese.** Florencia: Tip. dei Successori Le Monnier, 1869.
- SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.



ACTUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CONORF

CONSULTORÍA DE PRESUPUESTOS, FISCALIZACIÓN Y CONTROL: DISEÑO INSTITUCIONAL Y INDIVIDUALIDAD HISTÓRICA

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta una síntesis del papel gerencial y político del asesoramiento técnico institucional en materia presupuestaria en los parlamentos del presidencialismo contemporáneo, ofreciendo un primer punto de partida para el estudio de la literatura sobre el tema. A partir de estas bases conceptuales, recupera las expectativas generadas históricamente respecto de la actuación de este mecanismo en el Senado Federal y formula hipótesis sobre el grado de cumplimiento de dichas expectativas por parte de la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control, concluyendo que son imprescindibles la existencia y el fortalecimiento de esta institución para el logro de los fines del presupuesto público en el régimen democrático.

2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARLAMENTOS Y EQUILIBRIO DE PODERES EN EL PRESIDENCIALISMO

Para la viabilidad de un régimen democrático, es necesario contar con espacios institucionalizados y especializados en la actividad política, que permitan la representación de la diversidad de intereses en la sociedad y el ejercicio de la oposición dentro de los límites del sistema político (Dahl, 1966). El parlamento es, por excelencia, el principal espacio para el cumplimiento de esta misión; el sistema presidencialista, en particular, busca alcanzar un equilibrio entre la claridad de las alternativas ofrecidas al electorado para la definición de las opciones nacionales (accountability electoral), lograda mediante la elección directa de un presidente con autoridad y responsabilidad en las decisiones de política pública, y la representatividad de todos los segmentos sociales en el proceso decisorio, lo cual se logra a través de la capacidad de intervención del Poder Legislativo, con su composición inclusiva de todas las fracciones significativas (mayoritarias o no) en el contenido de dichas decisiones (Shugart; Carey, 1992).

En efecto, las legislaturas latinoamericanas (y, entre ellas, de manera destacada el Congreso brasileño) presentan una inserción en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas caracterizada por un papel «reactivo», que no consiste en concentrar la iniciativa de las decisiones (lo que empíricamente se verifica casi exclusivamente en el sistema estadounidense), ni tampoco en limitarse a ser una mera «instancia de ratificación» de las iniciativas del Poder Ejecutivo con fines de legitimación formal. Los parlamentos reactivos dejan la iniciativa original de las políticas al Ejecutivo, pero asumen un papel de debate, modificación y, eventualmente, veto de las propuestas presidenciales, desempeñando una función sustantiva en la toma de decisiones (Morgenstern, 2002), además de actuar de manera significativa en el control de las actividades del Ejecutivo (Llanos; Nolte, 2006).

En razón de este papel central del parlamento en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, el grado de institucionalización alcanzado por un Legislativo tendrá profundas consecuencias en la calidad de una de-

mocracia y de sus políticas públicas (Palanza; Scartascini; Tommasi, 2012). La institucionalización, en el sentido aquí adoptado (siguiendo a Polsby, 1968, p. 145), se refiere al grado en que esta organización política: (i) está diferenciada respecto de su entorno; (ii) se encuentra estructurada internamente en torno a su división del trabajo, a los roles de sus integrantes y a las formas de acceso a dichos roles; y (iii) aplica criterios universales e impersonales en el funcionamiento de sus procesos. Gran parte de estas dimensiones se refieren a los miembros electos (el tiempo de permanencia en el cargo, el grado de conocimiento adquirido sobre las funciones específicas que desempeñan, la forma de selección de sus liderazgos) y a la división interna del cuerpo legislativo (en particular, las comisiones). Sin embargo, una proporción significativa se relaciona con la dotación de recursos técnicos, humanos y materiales de apoyo a los legisladores¹, tanto más relevantes cuanto mayor sea el volumen y la complejidad de los problemas públicos en los que la legislatura debe intervenir.

3. ESTRUCTURAS DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO COMO DIMENSIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN PARLAMENTARIA

La dimensión de la importancia de las cuestiones de información y conocimiento para las instituciones legislativas es enfatizada por los supuestos y conclusiones de uno de los tres principales paradigmas de los estudios legislativos en la ciencia política contemporánea, la vertiente informacional (Limongi, 1994; Krehbiel, 1992), que sostiene que el problema prioritario a ser enfrentado, dentro de la estructura de incentivos y restricciones de los parlamentarios, es precisamente la incertidumbre acerca de los impactos

1 En la perspectiva de Palanza, Scartascini y Tommasi (2012, p. 31), el desarrollo de indicadores de acceso a la especialización técnica, a la capacidad informacional y al personal de apoyo se plantea como uno de los principales desafíos para la investigación sobre la institucionalización de los parlamentos en el mundo. Asimismo, la escasez de estudios sobre esta dimensión de los parlamentos es señalada por Llanos y Nolte (2006).

finales de las decisiones adoptadas en el parlamento, impactos que serán determinantes para la evaluación que el electorado realizará sobre la institución y sus miembros en el momento de decidir su reelección o no.

Dentro de esta dotación de recursos técnicos e informacionales que constituye uno de los ejes de la institucionalización de un parlamento, la disponibilidad de medios de asesoramiento técnico institucional permanente es un pilar central de su capacidad institucional. El volumen y la complejidad de los temas que corresponden al Poder Legislativo analizar y sobre los cuales decide han venido creciendo exponencialmente, como reflejo de la expansión de esas mismas dimensiones de la acción gubernamental en la sociedad (Blondel, 2006), así como de la tendencia, ya señalada, hacia un creciente protagonismo del Legislativo en la formulación y el control de las políticas públicas en los regímenes presidencialistas. Este nuevo desafío exige que la organización parlamentaria disponga, en apoyo de sus actividades, de recursos que permitan: (i) una clara definición de los criterios de decisión y evaluación de las políticas públicas; (ii) una capacidad de rastrear, seleccionar y definir los focos de atención frente a la explosión de los flujos de demandas e información que circulan en la sociedad y, en particular, llegan a los legisladores (bien representada por la noción de «capacidad de procesamiento de problemas» en el sentido desarrollado por Matus, 2000), de modo a concentrar sus recursos materiales y políticos en las prioridades reales de la sociedad² y (iii) la disponibilidad de instrumentos eficaces de captación, síntesis y análisis fundamentado de ese océano informacional, así como de elaboración

2 Fagan y McGee (2022) constatan que, entre 1997 y 2017, los miembros del Congreso estadounidense formulan más demandas al órgano técnico legislativo encargado de atenderlos cuanto más salientes se vuelven los temas o problemas. Santos y Canello (2016) asocian una reducción de las demandas dirigidas a la Consultoría Legislativa de la Cámara de Diputados de Brasil a la celebración de elecciones en el año en cuestión (que compiten por el tiempo del legislador).

de propuestas de solución que sustenten, desde el punto de vista cognitivo y empírico, las decisiones de naturaleza política a cargo de los parlamentarios³.

Estas capacidades son imprescindibles para que un Congreso supere la asimetría de información a la que se enfrenta frente a un Poder Ejecutivo con estructuras incomparablemente mayores y mejor dotadas de recursos (Llanos; Nolte, 2006⁴), so pena de no contar con condiciones para intervenir con un mínimo de seguridad en las decisiones de política pública (y en el control de su implementación), debido a la simple incapacidad de acceder y procesar de manera independiente la información necesaria para la toma de decisiones⁵. Esta asimetría es aún mayor en el caso de los partidos de oposición al Ejecutivo, que no tienen acceso directo a los recursos de información y análisis bajo el control de los partidos gubernamentales, y cuya capacidad de intervención y de seguimiento constituye una de las razones fundamentales de la existencia del Parlamento⁶.

La disponibilidad de estos recursos por parte del Poder Legislativo tiene la capacidad incluso de alterar el comportamiento del Poder Ejecutivo, que anticipa una mayor capacidad de respuesta por parte del Legislativo y adapta

3 Teniendo en cuenta, además, que compiten por el tiempo del legislador no solo el estudio y procesamiento de problemas, sino también las funciones de representación y de toma de decisiones, tanto individuales como colegiadas, que constituyen el objetivo esencial del mandato (Dias et al., 2014; Blondel, 2006). Una formulación bastante simplificada, pero aún expresiva de estos fundamentos, puede encontrarse también en Faria (2011, pp. 72–73).

4 Especialmente porque la información sobre las políticas públicas se adquiere fundamentalmente a través de la propia actuación administrativa en su formulación y ejecución, lo que tiene lugar en el ámbito del Poder Ejecutivo (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015).

5 Velarde (2017, p. 113) describe en estos términos el caso de la oposición en el Congreso mexicano, inmediatamente después de la pérdida de la mayoría parlamentaria por parte de lo que había sido, durante más de seis décadas, el partido hegemónico.

6 Para una síntesis de la literatura que señala esta necesidad institucional del parlamento, además de Bittencourt (2009), véase también Pellizzo (2014), así como Joyce (2011, pp. 218-219) en relación con los esfuerzos de la Congressional Budget Office estadounidense por atender también a la oposición en el Congreso.

sus acciones a un escrutinio más fino e incisivo (Bittencourt, 2009). Santos y Canello (2016) llegan a proponer un enfoque informacional para la Cámara de Diputados de Brasil, explicando su organización y funcionamiento a partir de la búsqueda, por parte de sus miembros, de medios para superar la incertidumbre sobre los efectos de sus decisiones (en particular frente a la desventaja en este ámbito respecto del Ejecutivo, tanto más aguda cuanto mayor sea la distancia entre las preferencias del presidente y del legislador mediano en cada caso). Dicha búsqueda se traduce no solo en la especialización del trabajo de los diputados en comisiones⁷, sino también, de manera singular, en la inversión en una estructura de asesoramiento institucional endógeno y permanente, que incide tanto en la elaboración como en la tramitación de iniciativas, y que sirve tanto a los parlamentarios individualmente como a los órganos colectivos de la Cámara, como comisiones, liderazgos partidarios y a la Secretaría General de la Mesa (Santos; Canello, 2016, p. 1135).

Este proceso puede abarcar, incluso, la delegación a dicha estructura de asesoramiento de algunas de las facultades de requerimiento de información a entidades gubernamentales y privadas atribuidas al propio cuerpo legislativo (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 17).

Dentro de esta lógica más general, dicha capacidad técnica e informacional en la actividad orientada a resultados de las decisiones legislativas⁸, además, debe tener un carácter permanente y orgánico, con énfasis en el acceso de todos los legisladores y grupos parlamentarios a sus servicios (evitando-

7 Para el tema de las comisiones como recursos informacionales, véase Santos y Almeida (2011); sobre la estructura permanente de asesoramiento técnico institucional de la Cámara de Diputados de Brasil, véase Santos y Canello (2016).

8 Se enfatiza el carácter «orientado a resultados» de las decisiones; los servicios de biblioteca y de recuperación rápida de datos, así como los de secretaría legislativa, no abarcan diagnósticos de los problemas públicos ni los impactos de la legislación en los ámbitos social, económico, ambiental, etc. (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 13).

se por todos los medios el monopolio de este instrumento por parte de una fracción del parlamento, aun cuando sea mayoritaria) (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, pp. 17-18⁹). En primer lugar, porque está destinada a atender una demanda continua del parlamento. En segundo lugar, porque no puede depender de intereses externos que se derivan intrínsecamente de la información o asesoría proporcionada por terceros – los cuales, por definición, representan intereses parciales que confluyen en el Legislativo – (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 12). Por último, en razón de la singularidad del papel institucional y social de un Legislativo nacional, no existen experiencias ni precedentes similares en otras organizaciones públicas o privadas que puedan ser absorbidos o sistematizados por el mercado de consultoría privada hasta el punto de satisfacer la necesidad singular de especialización en materia parlamentaria (Bittencourt, 2009). Pellizzo (2014) matiza el carácter orgánico de las instituciones destinadas al desempeño de estas funciones, que enfrentan el dilema de requerir, por un lado, un alto grado de autonomía orientada a resultados en el desarrollo de su labor y, por otro, de estar profundamente insertas en el organismo parlamentario para poder comprender y atender de manera plena la demanda específica de información y análisis tal como surge de cada instancia del Legislativo y de sus miembros individuales. Cualquiera que sea, sin embargo, la estructura formal adoptada, sostiene que será crucial la vinculación institucional directa con el cuerpo legislativo, sin la cual la capacidad de atender sus demandas específicas se verá comprometida¹⁰. Esta inserción, en todo caso, debe ser cuidadosamente planificada para que sea apartidista,

9 Para un ejemplo de las restricciones a la independencia del Legislativo derivadas de esta dependencia de terceros, véase el caso del Congreso chileno descrito por Montecinos (2003).

10 Para una síntesis de las experiencias internacionales de estructuración del asesoramiento técnico institucional legislativo, véase Mora-Donatto (2008). Para estudios de caso nacionales, véase Amestoy (1989) para el Congreso argentino, y Montecinos (2003), que describe un proceso frustrado de construcción de dicha capacidad en Chile. Para una síntesis del panorama empírico de los órganos de asesoría y consultoría legislativa en Brasil, véase Dias *et al.* (2014, pp. 68-69).

ofreciendo una perspectiva lo más objetiva posible, no vinculada al punto de vista de partidos específicos, sino de toda la legislatura, y atendiendo de manera similar las demandas de todos los partidos y parlamentarios que la integran (Johnson; Stapenhurst, 2007). En la acertada formulación de Rodrigues (2011, p. 89), se trata de «reducir las asimetrías de información existentes dentro del Parlamento y fuera de él, [así como] entre el propio Parlamento y el bien equipado aparato técnico del Poder Ejecutivo (Krehbiel, 1992 *apud* Rodrigues, 2011, p. 89, énfasis nuestro)».

4. LA ESPECIFICIDAD DEL ASESORAMIENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA

En el ámbito presupuestario, los parlamentos han asumido, en un número considerable de países, el mismo protagonismo en el diseño y en el seguimiento de la asignación de recursos públicos que el que han asumido en la elaboración de la legislación en general (Wehner, 2008, 2010). El presupuesto, en particular, es un ámbito en el que la asimetría de información en favor del Ejecutivo se muestra más pronunciada, dado que su ejecución abarca literalmente millones de transacciones individuales por mes, además de los mecanismos de consolidación de dichas transacciones en informes agregados, en un entorno detalladamente regulado por criterios técnicos y jurídicos altamente complejos. Todas estas características contribuyen a una mayor concentración de la información y de la especialización técnica en manos de quienes operan en la práctica las transacciones de gastos e ingresos, así como su correspondiente registro contable – en otras palabras, en las entidades ejecutoras del gasto público.

Por ello, aquellas legislaturas que asumen el papel de modificar sustancialmente el presupuesto (llegando incluso, en algunos casos, a poder formular

por sí mismas el presupuesto cuando existe desacuerdo con el Ejecutivo¹¹) han recurrido cada vez más a la creación de unidades independientes y apartidistas de asesoramiento técnico institucional en materia presupuestaria (Johnson; Stapenhurst, 2007¹²). La lógica que subyace a estas unidades es la misma que la del asesoramiento técnico institucional en general: producir información y análisis de manera independiente del Ejecutivo (o de cualquier otro actor) y asesorar técnicamente a los legisladores en la tarea de seguimiento y control de la ejecución de las decisiones aprobadas en el presupuesto.

En efecto, la literatura recoge numerosos registros históricos del papel de estas unidades en el equilibrio institucional entre los Poderes. El ejemplo por excelencia es el de Estados Unidos: la creación de la Congressional Budget Office (CBO) en 1974 fue una de las medidas de una redefinición mucho más amplia del proceso presupuestario dentro del Congreso federal (al centralizar en comisiones específicas las decisiones anteriormente dispersas entre todas las comisiones permanentes) y de recuperación de su peso en la toma de decisiones presupuestarias, previamente concentradas en el Ejecutivo (Joyce, 2011; Chohan; Jacobs, 2017). Chohan y Jacobs (2017) describen ejemplos notables en los que los análisis elaborados por la CBO permitieron al Congreso intervenir (modificando o incluso oponiéndose) con seguridad en aspectos centrales de las agendas de sucesivos presidentes de ambos partidos (al tiempo que ofrecen el contraste de esta trayectoria con los resultados inestables de las mismas acciones de la Parliamentary Budgetary Office de Canadá, que, al contar con menores garantías legales de independencia frente al Ejecutivo, fue objeto

11 Este caso, que puede parecer poco verosímil, se verifica en el Congreso Federal y en diversas legislaturas de los estados de EE. UU. No obstante, existe registro en la literatura de que el Congreso brasileño actuó de esta manera en un período histórico anterior (Bittencourt, 2019, p. 301; Camargo *et al.*, 1986, pp. 303-304).

12 Para relatos empíricos del aumento en el número de estas instituciones especializadas, véase Barraclough y Dorotinsky (2008, p. 106), Santiso y Varea (2013, pp. 10-12) y Santiso (2015, p. 614). El tamaño de las unidades de asesoramiento propio en materia presupuestaria, medido por el número de profesionales en su plantilla, constituye uno de los componentes de importantes medidas de poder institucional del Legislativo sobre el presupuesto, desarrolladas y compiladas por Wehner (2008, p. 86) y Kim (2015, p. 16).

de represalias económicas, administrativas y legales por parte de sucesivos primeros ministros, lo que, no obstante, no impidió que varios de sus trabajos tuvieran gran repercusión en el debate público y en la posición de los parlamentarios). Otra instancia de relevancia del asesoramiento presupuestario en la asunción de mayores poderes por parte del parlamento (esta vez resultando en el desmantelamiento completo del propio órgano, como reflejo del avance de las funciones presidenciales en clave autoritaria) viene dada por el caso venezolano durante el primer gobierno de Hugo Chávez, citado en Pereira y Melo (2011, pp. 13-14). El mismo papel de instrumento del poder del Congreso, retomado tras la democratización de los años noventa, fue conferido al Centro de Estudios de Finanzas Públicas en el parlamento mexicano (Johnson; Stappenhurst, 2007, pp. 362-366; Anderson, 2008, pp. 136-138; Velarde, 2017, pp. 111-113). Por su parte, el Congreso argentino debatía en 2011 la necesidad de contar con un órgano propio (finalmente creado en 2016) como instrumento indispensable para el control legislativo del uso discrecional de los recursos públicos por parte del Ejecutivo (Kanenguiser, 2011).

En el ámbito presupuestario, en particular, la existencia de una capacidad técnica propia reduce la capacidad del Ejecutivo de «ahogar en datos» a la legislatura, al permitir que la masa de datos brutos se convierta en información presupuestaria relevante según las demandas de los parlamentarios; es decir, que los datos brutos sean totalizados, simplificados (o eventualmente analizados en detalle) de acuerdo con las necesidades de información del propio parlamento (Anderson, 2008; Santiso; Varea, 2013). Lo mismo ocurre con la interacción entre los parlamentos y las entidades autónomas de auditoría, como las contralorías y los tribunales de cuentas, que requiere un soporte informacional interno para recibir y utilizar en el ámbito legislativo el producto (generalmente exhaustivo) de las instituciones de auditoría (Bittencourt, 2009; Santiso, 2005).

El carácter periódico (típicamente anual) del presupuesto impone una limitación severa al proceso decisorio legislativo: el tiempo para la deliberación sobre la propuesta del Ejecutivo es fijo y bastante limitado, lo que hace aún más críticos los efectos de una eventual falta (o exceso) de información proporcionada por el Ejecutivo y la necesidad de contar con recursos de

asesoramiento sólidos (Kim, 2015). Por su parte, el carácter apartidista del asesoramiento garantiza que, en este ámbito altamente técnico, la oposición y las minorías puedan ejercer plenamente su papel de contrapeso político con la misma capacidad de información que la mayoría circunstancial o la corriente política que controla el Ejecutivo¹³. Un análisis más profundo de esta perspectiva presenta el asesoramiento presupuestario como una verdadera instancia de control contramayoritario: «Los partidos en el poder deberían resistir la tentación de dotar de recursos insuficientes, socavar o politizar las unidades presupuestarias independientes, conscientes de que algún día podrían estar en la oposición y necesitar acceso a servicios presupuestarios profesionales» (Johnson; Stapenhurst, 2007, p. 374). Rodrigues (2015, pp. 161-167) describe asimismo la aplicación concreta de este mismo razonamiento en el caso de la decisión de creación de la Parliamentary Budget Office de Canadá.

Además, la existencia de un agente capaz de acceder a la realidad presupuestaria, evaluarla de manera independiente y publicar sus posiciones y análisis incrementa la transparencia del presupuesto, que pasa a ser presentado al público en general desde perspectivas distintas a la del Ejecutivo. Esto hace asimismo que las proyecciones y cifras generadas por el Ejecutivo, en caso de estar sesgadas en función de intereses políticos, puedan ser objeto de contestación inmediata, generando presiones reputacionales recíprocas en favor de cifras «honestas» en el debate entre parlamentarios y las entidades ejecutoras del gasto público – un proceso mencionado reiteradamente en la literatura sobre la entrada en funcionamiento de la CBO de Estados Unidos (Chohan; Jacobs, 2017, p. 367; Joyce, 2011, pp. 209-211; Santiso; Varea, 2013, p. 14).

La inserción crucial de estos órganos internos del parlamento en el proceso presupuestario, por tanto, no se deriva de una capacidad deliberativa formal: estos surgen en el proceso decisorio como *soft power*, en la medida en que un análisis imparcial y apartidista sea capaz de influir directamente

13 Para más detalles de los mecanismos para convertir este organismo en apartidista (en lugar de «bipartidista» o «multipartidista»), véase Anderson (2008, p. 136).

en el discurso y en las decisiones de quienes efectivamente disponen del poder decisorio formal, es decir, los parlamentarios; o bien, indirectamente, mediante la difusión de información cualificada hacia la opinión pública y sus distintos stakeholders (Chohan; Jacobs, 2017, p. 368). Aunque de forma indirecta, la literatura ha insistido en que la creación y el fortalecimiento de unidades propias de asesoramiento técnico presupuestario elevan el poder institucional de los parlamentos en la balanza de las decisiones presupuestarias, independientemente de modificaciones en las reglas institucionales que distribuyen las prerrogativas formales entre el Ejecutivo y el Legislativo (Johnson; Stapenhurst, 2007; Santiso; Varea, 2013); o bien, en la formulación inversa del mismo argumento, que los cambios legislativos que incrementan los poderes formales del Legislativo sobre el presupuesto ven su efecto anulado o minimizado en ausencia de una capacidad propia de análisis e información técnica por parte del parlamento.

En cumplimiento de esta función, el abanico de servicios que una organización de este tipo puede ofrecer a los parlamentarios y a sus órganos colegiados es amplio¹⁴: (i) elaborar y publicar de forma regular escenarios y proyecciones, a mediano y largo plazo, de las variables presupuestarias y financieras más relevantes para las deliberaciones legislativas; (ii) brindar asistencia técnica directa a los parlamentarios y a las comisiones en la elaboración de proposiciones legislativas y en la orientación general sobre cuestiones presupuestarias y financieras; (iii) elaborar estimaciones del impacto presupuestario y financiero de las proposiciones legislativas; (iv) consolidar y sistematizar información para el seguimiento de los impactos del conjunto de medidas aprobadas o en consideración por una determinada comisión o cámara legislativa, así como información de interés más amplio para reforzar la transparencia de las cifras de las finanzas públicas; (v) elaborar y publicar estudios técnicos específicos sobre cuestiones presupuestarias y financieras (ya

14 Tomando como base el conjunto de actividades de la que se menciona de forma unánime en la literatura como la entidad más proactiva y capacitada de asesoramiento presupuestario legislativo, la Congressional Budget Office de Estados Unidos (Congressional Budget Office, 2023).

sea a solicitud de instancias parlamentarias o por iniciativa propia), incluidos la presentación de escenarios presupuestarios y financieros alternativos para decisiones presupuestarias determinadas (como la reducción del déficit o la reestructuración de políticas públicas); (vi) realizar análisis específicos de los principales instrumentos presupuestarios remitidos por el Poder Ejecutivo (como el proyecto de ley de presupuesto). Otra función potencial (asumida, por ejemplo, por la Parliamentary Budget Office australiana) puede ser la de publicar una estimación del impacto presupuestario de las plataformas electorales oficialmente presentadas por los principales partidos que compiten en las elecciones generales del país (Australian National Audit Office, 2014, p. 26).

El acceso a estos servicios, como ya se ha señalado, debe garantizarse a todas las corrientes representadas en el parlamento en cuestión, sin sesgo partidario ni en función del eje gobierno/oposición, en un volumen compatible con la capacidad instalada de personal y demás recursos¹⁵. Este alcance puede lograrse mediante una combinación adecuada de trabajos personalizados destinados a atender de forma directa e individual las demandas formuladas por los legisladores y los órganos legislativos, por lo general de carácter personal y confidencial (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, p. 22), y de publicaciones generales, de carácter proactivo, que anticipen las necesidades más generalizadas y permitan un tratamiento más profundo de las cuestiones técnicamente más relevantes

15 La CBO, por ejemplo, tiene el mandato legal de atender solicitudes provenientes de las comisiones del Congreso (con prioridad para determinadas comisiones vinculadas al presupuesto, a la recaudación y a las finanzas públicas) y, cuando los recursos disponibles lo permitan, extender el servicio a solicitudes individuales de los parlamentarios, con criterios de priorización que eviten el sesgo partidario en la prestación de tales servicios (Joyce, 2011, cap. 2). En el extremo opuesto del espectro de subordinación (aunque sea informal) del asesoramiento a la lógica partidista, Velarde (2017, p. 123) describe los problemas observados en México, tales como la falta de credibilidad de las cifras y evaluaciones producidas por el asesoramiento interno (parte de los legisladores recurre sistemáticamente a consultores externos) y el desperdicio de los propios recursos invertidos en la creación de la unidad (parte de los legisladores no recurre a los servicios de asesoramiento por temor a que sus oponentes tengan conocimiento indebido de sus dudas e iniciativas sometidas a ella).

y de mayor alcance (Inter-Parliamentary Union; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015, pp. 21-22; Rodrigues, 2011, pp. 87, 92-94).

5. LA LÓGICA HISTÓRICA DE LA CREACIÓN DEL ASESORAMIENTO TÉCNICO INSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTARIA EN EL SENADO FEDERAL

En el caso brasileño, la creación de la unidad de asesoramiento técnico presupuestario en el Senado Federal se vio históricamente rodeada de otras expectativas bastante específicas, centradas en cuestiones no tan amplias como las planteadas por la literatura internacional anteriormente reseñada. El discurso institucional formal contempla, desde luego, la versión canónica de los objetivos de una unidad de esta naturaleza: en los términos de las proposiciones legislativas que formalizaron la creación y la transformación de la actual Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control, se buscaba «informar y dotar de herramientas» a los senadores en el proceso presupuestario del cual pasaron a ser protagonistas con la Constitución de 1988, mediante «una plantilla permanente de consultores con especialización en el análisis de planes, presupuestos y fiscalización de las cuentas y de las políticas públicas», diferenciando de forma nítida «el asesoramiento de despacho, de carácter político o técnico-político, vinculado a la confianza de una autoridad determinada», de la «función de consultoría y asesoramiento institucional, de carácter permanente, provista mediante concurso específico» (Brasil, 1994b, p. 6900). El órgano debía «dotar a los senadores de la información técnica necesaria para que puedan deliberar con pleno conocimiento sobre las cuestiones de los presupuestos públicos» y asesorar los trabajos de fiscalización que se perfilaban como de demanda creciente, estableciéndose reglas rigurosas para asegurar el acceso a los servicios de consultoría a todos

los senadores, comisiones y demás órganos institucionales del Senado y del Congreso (Brasil, 1997, pp. 5089-5092)¹⁶.

No obstante estas manifestaciones formales, el impacto de los escándalos de corrupción descubiertos en el proceso presupuestario brasileño en los primeros años de la década de 1990, revelados en gran medida por la «CPI de los Enanos» de 1993-1994 (Brasil, 1994a), dio lugar a una demanda interna de la institución parlamentaria por recursos técnicos que redujeran su vulnerabilidad como ente colectivo en relación con este tema. Esta asociación es frecuentemente señalada en relatos individuales de testigos del proceso de creación de la Conorf, aunque han dejado pocos rastros escritos, los cuales corresponde recuperar aquí:

Las Oficinas de Presupuesto se crearon tras un importante escándalo presupuestario en el Congreso, de manera que su origen habla tanto de la transparencia interna como de la rendición de cuentas horizontal. No obstante, estas oficinas ayudan a diputados y a senadores federales en la evaluación y la elaboración de contraargumentos frente a las propuestas presupuestarias de la Presidencia. Las Oficinas de Presupuesto también elaboran informes fiscales y presupuestarios a solicitud de los legisladores y ofrecen asistencia técnica a la Comisión Mixta de Presupuesto durante el proceso presupuestario. Las Consultorías de Presupuesto emplean únicamente profesionales cualificados que son seleccionados mediante concurso (Rennó; Lemos; Power, 2018, pp. 347-348).

El período de la transición democrática aporta pocas novedades en lo que respecta a la institucionalización del modelo de asesoramiento especializado. Un nuevo y fundamental impulso surge únicamente, quizá no por casualidad,

16 Asimismo, el testimonio de un participante de los primeros momentos de funcionamiento del órgano análogo de la Cámara de Diputados revela las expectativas declaradas de dotar de capacidad analítica a un Congreso recientemente empoderado en materia presupuestaria (Greggianin, 2003).

en un período de fragilidad y deslegitimación del Poder Legislativo, lo que coincide con el escándalo de los «enanos» (Santos; Canello, 2016, p. 1137).

Esta expectativa podía desdoblarse en dos niveles: el primero, más profundo, atribuía al asesoramiento técnico institucional un eventual papel de intervención directa en la contención de irregularidades, capaz de, por su influencia en el proceso decisorio, orientar de manera significativa sus resultados en términos más acordes con la consistencia económica, de gestión y jurídica. Un segundo nivel, más indirecto, sería el del simple efecto casi mecánico de la sistematización técnica del proceso presupuestario: en el momento de su origen, la fragilidad técnico-administrativa de la actuación del Congreso Nacional en el ámbito presupuestario era tan grande que resulta altamente plausible la asociación entre una mayor competencia técnica en los procedimientos decisorios y una mayor protección frente a irregularidades. En efecto, la desestructuración técnica e informativa del proceso presupuestario del período anterior (finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990) estuvo frecuentemente asociada a una vulnerabilidad que permitía desviaciones e ilícitos, relación que dejó huellas descritas solo de forma indirecta, pero aún perceptibles, en los relatos históricos:

En los dos primeros años de vigencia de la nueva Constitución, el Poder Legislativo convivió con cierta perplejidad respecto de cómo ejercer las amplias prerrogativas recuperadas. Ello se debió a tres razones básicas: la falta de experiencia en el tratamiento de las materias; la inadecuación de las normas reglamentarias vigentes; y la limitación de las estructuras de apoyo técnico y de asesoramiento especializado. [...] Esta lentitud en la adaptación a los imperativos de los cambios constitucionales, al parecer, derivó del interés de actores que hasta entonces dominaban la CMO en preservar el statu quo. Gradualmente, quienes se oponían a la concentración del poder decisorio en materia presupuestaria en manos de unos pocos miembros de la comisión comenzaron a ejercer presión para reorientar la actuación del órgano y democratizar la toma de decisiones (Greggianin *et al.*, 2011, pp. 129-130). Se destaca el carácter tumultuoso del proceso, así como las discusiones y votaciones realizadas a última hora y la desinformación de los parlamentarios

sobre lo que efectivamente se estaba votando en el momento de la aprobación del proyecto de ley. Del relato realizado por el diputado se infiere, entre otros aspectos, que la participación del parlamentario en la Comisión no garantiza que este tenga control sobre la totalidad de las decisiones que se adoptan en su ámbito. Sin embargo, si por un lado esta desorganización producía efectos negativos desde el punto de vista del funcionamiento de la Comisión, por otro generaba, como sugiere Orestes, una «forma de poder político». Los parlamentarios que poseían el conocimiento técnico necesario para la elaboración del presupuesto y ocupaban posiciones clave en la Comisión estaban en condiciones de ejercer control sobre el proceso. Y, como se hará más evidente más adelante, la desorganización no significaba que no estuvieran operando reglas informales. El dominio de estos procedimientos por parte de algunos parlamentarios les otorgaba un mayor poder relativo en el proceso de elaboración del presupuesto (Bezerra, 1999, pp. 82-83).

Esta red de compromisos salvó a João Alves de la pérdida de su mandato en 1991. En su lugar, Fiúza prometía elaborar un presupuesto transparente, con la participación democrática de todos los partidos. La promesa jamás podría cumplirse. El presupuesto, por ley, debe aprobarse, como máximo, el último día del año. El Congreso no puede entrar en receso sin haber votado el proyecto. Por esa razón, había apenas dos meses para rehacer el trabajo de Alves y analizar 75.000 enmiendas propuestas por los parlamentarios. Para hacer frente a la tarea, Fiúza recurrió a un reconocido especialista en la materia: el economista José Carlos Alves dos Santos. Fiúza no se preocupó por las denuncias de colusión entre José Carlos y el diputado João Alves para defraudar el presupuesto. Se preparaba para una operación de guerra y necesitaba toda la ayuda «competente» que pudiera encontrar. En nombre de esa operación, Fiúza adoptó procedimientos innovadores. Trasladó la elaboración del proyecto fuera de la Comisión de Presupuesto. Prefirió trabajar en su propia casa y en las salas inaccesibles del Prodasen (Centro de Procesamiento de Datos del Senado). [...] Fue allí donde Fiúza instaló a los técnicos, bajo la coordinación de su asesor directo, José Carlos, y de un grupo de parlamentarios afines convocados por el ponente para colaborar en el trabajo. Nadie, salvo Fiúza y el propio José Carlos, sabía exactamente qué trabajo se estaba realizando ni

en qué salas se ocultaba cada parte del Presupuesto de la Unión. Mientras el trabajo técnico se desarrollaba en el subsuelo del Prodasen, las negociaciones sobre el proyecto se trasladaron a la casa de Fiúza. En la vivienda oficial de tres habitaciones, los recursos se distribuían según las presiones de parlamentarios y grupos de presión. El nuevo ponente podía recibir, con la discreción necesaria, a representantes de empresas constructoras interesados en garantizar recursos para obras que aseguraran la supervivencia del cartel. [...] La conexión entre los arreglos irregulares de la casa de Fiúza y el trabajo en el Prodasen era realizada por el eficiente José Carlos. Era convocado por Fiúza siempre que surgía la necesidad de resolver cuestiones técnicas para encajar en el presupuesto los intereses de sus «clientes» empresarios. No obstante, con cautela, no permitía que el asesor presenciara las conversaciones. Si un cliente llegaba cuando José Carlos estaba presente, Fiúza le pedía que saliera de la sala. El asesor era llamado nuevamente cuando Fiúza volvía a estar solo. Entonces recibía instrucciones para incrementar determinada obra con algunos miles de dólares (Krieger; Rodrigues; Bonassa, 1994, pp. 106-107).

En este contexto de extrema precariedad, la disponibilidad de orientación técnica solvente parecía, además, atractiva para mejorar la eficacia de la ejecución presupuestaria que más directamente interesaba a los parlamentarios:

La valorización de las discusiones sobre las enmiendas colectivas por parte de las asesorías, sumada a la preocupación por la elaboración de un proyecto regido por la legislación y técnicamente correcto, hace que, en algunas ocasiones, los técnicos generen fricciones con los parlamentarios. Los técnicos interpretan estas situaciones como resultado del conflicto generado por la confrontación entre la aplicación de criterios técnicos y los intereses de los parlamentarios. La burocracia, con sus exigencias técnicas, aparece como un obstáculo para la canalización de intereses políticos. El conocimiento y el control de los procedimientos relacionados con la elaboración y ejecución de la ley de presupuesto fortalecen la posición de los técnicos frente a los parlamentarios. Entre otros motivos, estos recurren a las asesorías con el fin de obtener información sobre los programas que efectivamente están siendo

ejecutados por el gobierno, la distribución de las enmiendas por regiones y la corrección técnica de las enmiendas. Se trata de un aspecto importante, dado que, según las reglas relativas al examen de las enmiendas, una enmienda que haya sido rechazada y respecto de la cual se haya solicitado su votación por separado solo podrá ser examinada si cumple con los requisitos técnicos (Bezerra, 1999, p. 72).

6. EXPECTATIVAS Y REALIDAD

A pesar de estas expectativas entonces enunciadas o inferidas, toda práctica organizacional puede y debe abordarse en función de sus elementos «programáticos (o normativos)» y «tecnológicos (u operativos)»: por un lado, las ideas y los conceptos que definen la misión de una determinada práctica y la vinculan a objetivos más amplios en la esfera política, a los cuales se espera que contribuya; por otro, las tareas y los resultados que conforman el mundo de quienes participan en dicha práctica (Power, 1997, pp. 6–7). En otras palabras, existen las expectativas generadas por cualquier organización o proceso y la realidad alcanzada por estos – y la evolución de ambas dimensiones tiende, en la mayoría de los casos, a ser considerablemente divergente entre sí.

El grado de consecución de las expectativas relativas a la actuación del asesoramiento técnico presupuestario en el Senado Federal – esto es, la medida en que los elementos «tecnológicos» permitieron alcanzar los objetivos «programáticos» delineados en las secciones anteriores – es una cuestión que admite múltiples respuestas, según el enfoque analítico adoptado. De entrada, no puede considerarse únicamente la estructura normativa formal: en los órganos legislativos – al menos en América Latina – el proceso presupuestario y sus resultados macroeconómicos y de asignación microeconómica dependen tanto de las reglas institucionales formales como de prácticas informales que pueden diferir significativamente de las normas codificadas y que no pueden ser ignoradas (Scartascini; Stein, 2009, p. 5; Wehner, 2010, pp.

138-139). Es preciso, por tanto, descender a la evaluación empírica concreta de dicha correspondencia.

En un plano más estrictamente «tecnológico», referido al producto directo de la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control, constatamos que los servicios prestados por la unidad a lo largo de sus treinta años de existencia se corresponden fielmente con el conjunto de aquellos que la literatura identifica como característicos de esta función institucional. Como ponen de manifiesto los registros internos, examinados en otro capítulo de esta obra, además de una síntesis previa ya publicada en Bittencourt (2009, pp. 43-47) y diversos análisis externos (inclusive y especialmente aquellos de naturaleza comparativa), las funciones de asesoramiento presupuestario en ambas cámaras del Congreso brasileño han abarcado la atención integral de las demandas en todas las dimensiones en que se presentan, destacándose entre los parlamentos latinoamericanos (Llanos; Nolte, 2006, p. 48; Pereira; Melo, 2011, p. 12; Santiso, 2008, p. 257). Esta perspectiva centrada en el producto permite asimismo concluir que el efecto indirecto de la construcción de capacidad técnica – la «organización» del proceso presupuestario – ha sido alcanzado: aunque, desde luego, perfectible, la infraestructura técnica e informacional del proceso presupuestario, proporcionada fundamentalmente por la actuación de las consultorías (de la Cámara de Diputados y del Senado), logra ofrecer al conjunto de los miembros del parlamento y a los órganos colegiados un elevado grado de seguridad en relación con todas las etapas de tramitación de las propuestas presupuestarias. En otras palabras, es razonable afirmar que la situación de desamparo en que se encontraban los parlamentarios ante la necesidad de tratar, organizar, compilar, modificar e interpretar la ingente masa de datos que entraña la elaboración y el control del presupuesto público federal ya no persiste: los legisladores son informados con precisión y tempestividad sobre todos los aspectos concretos de las materias que deciden, y sus decisiones se implementan con seguridad y fiabilidad. Las fragilidades institucionales del Poder Legislativo derivadas de la precariedad técnica e informacional se han visto, por tanto, sustancialmente mitigadas por la actuación de la unidad a lo largo de su trayectoria.

Sin embargo, resulta susceptible de debate el impacto más profundo del asesoramiento presupuestario: ¿en qué medida su influencia en la decisión final del cuerpo legislativo – la cual, como se ha visto, es necesariamente indirecta y se basa en la información y la persuasión – se corresponde con la expectativa de un «ancla» de coherencia técnica y jurídica que minimice irracionalidades y desviaciones respecto de los valores de la vida republicana? Profundizando aún más, conviene recordar que, además de la expectativa interna relativa al papel del asesoramiento presupuestario en su creación, el funcionamiento de un órgano técnico de esta envergadura suscita expectativas sociales más amplias, arraigadas en la aceptación cultural del conocimiento técnico-científico como cauce indispensable del proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas, que trascienden incluso las posibles intenciones de carácter instrumental que hubieran podido formularse originalmente en el seno de la institución parlamentaria. Se trata de una distinción sutil, pero que no debe pasar inadvertida; una formulación particularmente sobria, aunque sumamente ilustrativa, de esta expectativa más amplia es la que Joyce (2011, pp. 5-6) describe en torno a la creación del CBO estadounidense:

Como lo expresó Walter Williams en su libro sobre la cuestión de los «números honestos», lo más necesario para una «elaboración razonada de políticas públicas» es contar con «datos de política producidos por investigadores y analistas competentes, que utilicen métodos técnicos sólidos sin recurrir a sesgos políticos orientados a satisfacer intereses partidistas». En la base de este planteamiento subyace una idea simple, pero poderosa. Los responsables de la formulación de políticas y sus representados deben enfrentarse a la verdad – en forma del análisis más neutral posible sobre las implicaciones presupuestarias y económicas de determinadas opciones de política. Muchos no tienen incentivos para buscarla, ya que con frecuencia hace que el proceso de toma de decisiones resulte incómodo. Existen, sin duda, casos en los que los efectos reales de las políticas no pueden conocerse.

No obstante, tanto los políticos como sus representados necesitan conocer los efectos reales de las distintas políticas, o bien saber que dichos efectos son incognoscibles, si han de tomar decisiones prudentes entre alternativas.

No se trata aquí de la microfísica del trabajo del órgano de asesoramiento, que desarrolla alternativamente la función propiamente consultiva (que produce información y evaluación conforme a criterios técnicos bajo su propia responsabilidad) y la función de asesoramiento directo, en la que orienta e instrumentaliza al agente político en la implementación de sus decisiones. Esta dualidad de funciones dista mucho de ser contradictoria y está ya plenamente incorporada, sin ambigüedades, al ámbito normativo y a la práctica profesional de la Consultoría y de sus órganos homólogos en el seno de las cámaras del Congreso (Souza, 2011; Greggianin, 2011, pp. 186-190; Brasil, 1997). Lo que está en cuestión es el grado en que este trabajo de múltiples dimensiones es capaz de influir en el contenido sustantivo de las decisiones presupuestarias en las que interviene.

Determinar el grado de cumplimiento de estas expectativas representa un desafío metodológico considerable, común a otros trabajos que analizan los impactos del asesoramiento técnico en la formulación de políticas públicas (Fagan; McGee, 2022, p. 16): la interacción entre la consultoría y los parlamentarios en lo que respecta a decisiones concretas se centra – y debe centrarse – en la prestación de orientación y asesoramiento de carácter personal y confidencial a los parlamentarios, lo que en la práctica impide la medición directa del impacto de las posiciones y dictámenes técnicos sobre el contenido de las decisiones. Así, solo sería posible esbozar respuestas a partir de diseños de investigación que operacionalicen esta influencia de forma indirecta (como la comparación entre posiciones técnicas formuladas abiertamente en las publicaciones de carácter general de la Consultoría y las decisiones legislativas sobre los mismos temas), o bien que evalúen, desde una perspectiva etnográfica, la percepción del conjunto de actores implicados (por ejemplo, mediante entrevistas, también utilizadas en otros estudios sobre el asesoramiento legislativo¹⁷).

No es posible, en este espacio, ofrecer una respuesta concluyente a este último criterio de evaluación, lo cual requeriría un esfuerzo sostenido y amplio de investigación empírica. A lo sumo, podemos organizar, en forma de

17 Véase, a este respecto, Santos y Canello (2016, p. 1143).

hipótesis susceptible de contraste, algunos indicios puntuales, aprovechando la amplitud que la propuesta de esta obra – al abrir espacio a reflexiones de carácter ensayístico – permite a las contribuciones aquí reunidas. En este sentido, la visión del autor, consignada aquí a modo de testimonio, es que, en los hechos, la capacidad de influencia del asesoramiento técnico presupuestario sigue siendo limitada, especialmente en aquellas cuestiones más críticas o relevantes en las que entran en conflicto intereses políticos de carácter parcial o de corto plazo con criterios técnicos, jurídicos o valorativos del interés público formulados con carácter general. Una formulación sencilla, pero expresiva, de esta visión general se presenta en el testimonio de otro integrante de un órgano de consultoría legislativa (en la Cámara de Diputados):

El papel de las comisiones era mucho más relevante en el pasado. En los primeros años de la Consultoría, tenía la impresión de que, en el ámbito de las comisiones, antes de su remisión al Pleno, lográbamos introducir más mejoras; había, incluso, más discusiones en el ámbito parlamentario. Los asuntos llegaban más depurados, eran tratados con mayor cuidado. Con el tiempo, estos procesos se han ido abreviando. Hoy existe una gran premura en la elaboración legislativa; se imprime a todas las iniciativas gubernamentales un carácter marcadamente inmediato. Todo necesita aprobarse con gran rapidez, de forma sumaria y – es delicado lo que voy a decir – quizá incluso con la intención de que no se debata demasiado (Piscitelli, 2021, p. 160).

Definiendo esta afirmación en términos más precisos, entendemos que, en decisiones más críticas sometidas a la deliberación legislativa, las consideraciones de orden técnico – o incluso los parámetros de referencia, como las estimaciones de costo¹⁸ – formulados por la estructura de asesoramiento

18 Como ejemplo de una parametrización que produce efectos, aunque sean de carácter referencial, en la decisión legislativa, Joyce (2011, p. 244) describe varios casos en los que, para el Congreso de los Estados Unidos, las medidas de seguimiento, las estimaciones de costo y los análisis distributivos de la CBO constituyen argumentos relevantes en los principales debates de política pública.

son, en gran medida, desatendidos (la mayoría de las veces por la simple omisión de mencionarlos) frente a otros intereses – cualquiera que sea su naturaleza – en la decisión de que se trate.

Esta hipótesis, ahora planteada, es además consistente con una de las principales conclusiones de los estudios sobre los órganos legislativos (en particular, en el proceso presupuestario): la naturaleza y la intensidad de la participación del Poder Legislativo en la asignación presupuestaria y en su fiscalización no dependen únicamente de las facultades formales y de la capacidad técnica, sino también – en igual o mayor medida – de la estructura de incentivos a la que se enfrentan los parlamentarios individuales y sus colectivos políticos dentro del parlamento (Pereira; Melo, 2011, p. 4; Santiso, 2005, 2008, 2015). Santiso (2008, p. 261) advierte que los congresos que disponen de prerrogativas formales y de recursos a menudo los utilizan de manera ineficaz, precisamente porque los legisladores individuales no tienen incentivos para hacer uso de ellos. La racionalidad de los parlamentos es, por esencia, de naturaleza política, determinada por el efecto combinado del poder político, de las reglas electorales y de las relaciones internas de poder que determinan dichas estructuras de incentivos para la acción parlamentaria; en ellas, el horizonte temporal relevante para la decisión está condicionado por los ciclos electorales, y el tiempo que cada agente puede dedicar al examen y a la deliberación del presupuesto se encuentra racionado en función de los demás roles (partidarios, representativos, etc.) que debe desempeñar durante su mandato¹⁹ (Santiso, 2005, 2015).

Esta conclusión, en todo caso, debe moverse a lo largo de una tenue línea conceptual que separa la naturaleza apartidista del asesoramiento técnico institucional de su intervención técnica en el contenido sustantivo de las decisiones legislativas (línea que, en la práctica, toda institución gu-

19 Lo cual, en el ámbito presupuestario, resulta particularmente perjudicial para las tareas de control y fiscalización, ya que «[...] en todo momento, los parlamentos supervisan tres presupuestos distintos, y los parlamentarios tienen más incentivos para participar en el debate sobre la preparación del presupuesto del siguiente ejercicio fiscal que para examinar la ejecución del presupuesto del año anterior» (Santiso, 2015, p. 613).

bernamental de carácter técnico debe afrontar). En definitiva, si la decisión última en democracia es política, ¿cuál es el espacio en el que puede o debe esperarse el impacto de los posicionamientos técnicos? Las instancias en las que este conflicto potencial emerge no solo involucran la naturaleza del objeto de análisis²⁰, sino incluso los criterios de validez de los métodos y técnicas empleados²¹. Se trata de una cuestión aún más profunda: como recuerda Joyce (2011), incluso en el marco de procesos decisorios altamente institucionalizados, aquellos analistas y organismos cuya finalidad es elaborar análisis neutrales pueden hacer poco para garantizar que sus productos sean debidamente sopesados; en ocasiones, su análisis termina adquiriendo una importancia desproporcionada en relación con su propio contenido; en otras, es ignorado (Joyce, 2011, p. 5).

Aun así, y precisamente debido a la naturaleza controvertida de las decisiones formuladas en el marco del conflicto político en el que se contraponen intereses y se establecen prioridades en su respectiva atención, el debate interno y externo al parlamento no puede prescindir de este instrumento destinado a procurar (con las limitaciones inevitables de toda organización humana) el mayor grado posible de objetividad, a fin de poner de manifiesto los hechos y los corolarios subyacentes a los argumentos en defensa de posiciones en disputa. En el ámbito presupuestario, este punto es crítico: dado que los recursos son siempre escasos, el proceso inexorablemente político de

20 Joyce (2011, pp. 30, 34) describe diversas situaciones en las que la CBO estadounidense tuvo que afrontar este dilema: al limitarse a analizar y comentar la propuesta presupuestaria presidencial o cualesquiera iniciativas legislativas (parte esencial de su mandato), el organismo inevitablemente debía abordar el contenido sustantivo de las decisiones en ellas reflejadas y evaluar sus costos, lo que suscitaba críticas tanto favorables como contrarias, cualquiera que fuese su posición (en particular cuando se produce alternancia de poder en la Presidencia o en el Congreso, con la consiguiente modificación significativa de las preferencias de estos actores).

21 Otra lección derivada de la experiencia de la CBO: el organismo fue objeto de duras críticas por parte de congresistas republicanos por utilizar modelos «estáticos» que no incorporaban la existencia de cambios en el comportamiento de los agentes económicos (de los cuales dependía la consistencia lógica de una parte importante de las medidas propugnadas por el programa republicano, en particular las rebajas fiscales) (Joyce, 2011, p. 38).

elección debe explicitar con claridad las premisas fácticas y metodológicas sobre las cuales las alternativas son concebidas y evaluadas. La transparencia en cuanto a las premisas y los procedimientos constituye el fundamento de la neutralidad: el debate racional se torna imposible si únicamente se divulgan las conclusiones sin revelar cómo se ha llegado a ellas. Sin ello, la deliberación en nombre de la colectividad corre incluso el riesgo de convertirse en rehén de razonamientos supuestamente técnicos, pero contruados de manera inversa, partiendo de las conclusiones deseadas por alguna parte interesada y ajustando hipótesis, premisas y métodos para que respalden esas mismas conclusiones elegidas ex ante (Joyce, 2011, pp. 5, 235).

En muchas ocasiones, esta misión de defensa de la sociedad y del propio parlamento entra en conflicto con intereses relevantes tanto fuera como dentro de la institución legislativa²²; pero, sin ella, la información seguiría distribuida de manera desigual en el seno del cuerpo legislativo y permanecería concentrada en el Poder Ejecutivo, en detrimento del Congreso y de la sociedad en general, que son los destinatarios del trabajo informativo y analítico de la Consultoría. En síntesis, con todas las limitaciones de su trayectoria y de su condición actual, la existencia de esta Consultoría institucionalmente independiente no constituye una condición suficiente, pero sí es, inequívocamente, un requisito necesario para el pleno cumplimiento del papel del presupuesto público en la democracia.

REFERENCIAS

- AMESTOY, Juan Luis. Información y consultoría técnica en el proceso legislativo. **Revista de Derecho Parlamentario**, Buenos Aires, n. 2, pp. 29-42, mayo 1989.
- ANDERSON, Barry. The value of a nonpartisan, independent, objective analytic unit to the legislative role in budget preparation. In: STAPENHURST, Rick *et al.* (ed.). **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. Washington D. C.: The World Bank, 2008. pp. 131-139. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fbod-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Consultado en: mayo de 2024.
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. **The administration of the parliamentary budget office**. ANAO Report, Canberra, n. 36, 2013-14, 2014.
- BARRACLOUGH, Katherine; DOROTINSKY, Bill. The role of the legislature in the budget drafting process: a comparative review. In: STAPENHURST, Rick *et al.* (ed.). **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. Washington D. C.: The World Bank, 2008. pp. 99-110. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fbod-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Consultado en: mayo de 2024.
- BEZERRA, Marcos Otavio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Río de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento: elementos para um marco conceitual. **Textos para Discussão**, Brasília, n. 57, 2009. Editado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.
- BLONDEL, Jean. Evaluando el poder efectivo de los congresos. **Política: Revista de Ciencia Política**, Santiago de Chile, v. 47, pp. 9-26, 2006. Disponible en: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/11820>. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada através do Requerimento n. 151/93 - CN, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades parlamentares, membros do governo e representantes de empresas**

envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1994a. Disponible en: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Resolução nº 92, de 1994**. Altera a denominação de órgãos da estrutura administrativa do Senado Federal e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional: seção 2, Brasília, DF, pp. 6896-6901, 11 nov. 1994b. Convertido na Resolução do Senado Federal nº 73/1994.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Resolução nº 25, de 1997**. Altera a denominação e a estrutura da Consultoria de Orçamentos e dá outras providências. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, ano 52, n. 36, pp. 5088-5092, 7 mar. 1997. Convertido na Resolução do Senado Federal nº 55/1998. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13326?sequencia=1>. Consultado en: mayo de 2024.

CAMARGO, Aspasia *et al.* **Artes da política: diálogo com Amaral Peixoto**. Río de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CHOHAN, Usman W.; JACOBS, Kerry. **The presidentialisation thesis and parliamentary bud-**

get offices. Parliamentary Affairs, Oxford, v. 70, n. 2, pp. 361-376, abr. 2017.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. **An introduction to the Congressional Budget Office**. [Report], Washington D. C., ene. 2023. Disponible en: <https://www.cbo.gov/publication/58858>. Consultado en: mayo de 2024.

DAHL, Robert A. (ed.). **Political oppositions in western democracies**. New Haven: Yale University Press, 1966.

DIAS, Allan Rodrigues *et al.* Racionalidade técnica no processo legislativo. **Revista Parlamento & Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 2, pp. 45-77, ene./jun. 2014.

FAGAN, E. J.; MCGEE, Zachary A. Problem solving and the demand for expert information in congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 47, n. 1, pp. 53-77, feb. 2022. First published online in December 2020.

FARIA, Flávio Freitas. A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados aos quarenta anos de sua existência. In: **40 ANOS de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. pp. 71-86. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

GREGGIANIN, Eugênio. O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico institucional. *Cadernos Aslegis*, v. 6, n. 21, pp. 37–54, dic. 2003. Disponible en: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11229/processo_orcamentario_greggianin.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Consultado en: mayo de 2024.

GREGGIANIN, Eugênio *et al.* A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In: **40 ANOS de Consultoria Legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. pp. 113–196. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

INTER-PARLIAMENTARY UNION; INTERNATIONAL FEDERATION OF LIBRARY ASSOCIATIONS AND INSTITUTIONS. **Guidelines for parliamentary research services**. Ginebra: IPU; Den Haag: IFLA, 2015. Disponible en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/research-en.pdf>. Consultado en: mayo de 2024.

JOHNSON, John K.; STAPENHURST, Frederick Rick. The growth of Parliamentary Budget Offices. In: SHAH, Anwar (ed.) **Performance accountability and combating corruption**. Washington D. C.: The World Bank, 2007. pp. 359–378.

JOYCE, Philip G. **The Congressional Budget Office**: honest numbers, power, and policymaking. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2011.

KANENGUISER, Martín. El Congreso quiere controlar más el gasto. *La Nación*, Buenos Aires, 4 agosto 2011. Sección Economía. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-congreso-quiere-controlar-mas-el-gasto-nid1394774/>. Consultado en: mayo de 2024.

KIM, Chunsoon. A study on compilation and improvement of indices for legislative budgetary institutions: with focus on comparative analysis of current institutions in 60 countries. **OECD Journal on Budgeting**, París, v. 2014/3, 2015. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/a-study-on-compilation-and-improvement-of-indices-for-legislative-budgetary-institutions_budget-14-5jrw6591frbw#page31. Consultado en: mayo de 2024.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1992.

KRIEGER, Gustavo; RODRIGUES, Fernando; BONASSA, Elvis Cesar. **Os donos do Congresso**: a farsa na CPI do Orçamento. São Paulo: Ática, 1994.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib:** Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3-38, 1994.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. **Política:** Revista de Ciencia Política, v. 47, pp. 29-54, 2006. Disponible en: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/16778>. Consultado en: mayo de 2024.

MATUS, Carlos. **O líder sem estado-maior**. São Paulo: Fundap, 2000.

MONTECINOS, Verónica. Economic policy making and parliamentary accountability in Chile.

UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights, Ginebra, n. 11, dic. 2003.

MORA-DONATTO, Cecilia. Urge rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano. **Cuestiones Constitucionales**, Ciudad de México, n. 19, jul./dic. 2008.

MORGENSTERN, Scott. Towards a model of latin american legislatures. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (ed.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.

PALANZA, Valeria; SCARTASCINI, Carlos;

TOMMASI, Mariano. **On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and beyond**. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 2012. (IDB Working Paper Series, n. 363).

PELIZZO, Riccardo. An international comparative study of the sources of parliamentary information and support for legislators. **Journal of the South African Legislative Sector**, v.1, n. 1, abr. 2014. pp. 97-108.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus. **The political economy of budgeting in Latin America: procedures, oversight, and participation**. Caracas: CAF, 2011. (CAF Documento de trabajo, n. 2011/13).

PISCITELLI, Roberto. [Depoimento]. In: PINHEIRO, Alberto; NOGUEIRA, Carolina (org.). **HISTÓRIA viva da Consultoria Legislativa: edição comemorativa de 50 anos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021. pp. 159-164.

POLSBY, Nelson W. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**, Cambridge,

v. 62, n. 1, pp. 144-168, mar. 1968.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.

RENNÓ, Lucio; LEMOS, Leany B.; POWER, Timothy J. Supervisión, control y monitoreo en Brasil: 1991–2012. In: VELARDE, Rodrigo Velázquez López (coord.). **Supervisión legislativa en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 2018.

RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. **Processo orçamentário e revolta parlamentar na terra do hockey**: à procura do equilíbrio entre eficiência e controle no Canadá. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A Consultoria Legislativa e a difusão de seu modelo de assessoramento institucional do Poder Legislativo. In: **40 ANOS de Consultoria Legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. pp. 87–111. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

SANTISO, Carlos. **Budget institutions and fiscal responsibility**: parliaments and the political economy of the budget process in Latin America. Washington D. C.: World Bank Institute, 2005. (Working Paper, n. 35863).

SANTISO, Carlos. Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America. In: STAPENHURST, Rick *et al.* (ed.). **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. Washington D. C.: The World Bank, 2008. pp. 243–266. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fb0d-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Consultado en: mayo de 2024.

SANTISO, Carlos. Why budget accountability fails? The elusive links between parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 35, n. 3 (140), pp. 601–621, jul./sept. 2015.

SANTISO, Carlos; VAREA, Marco. **Strengthening the capacities of parliaments in the budget process**. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 2013. (IDB Policy Brief, n. 194).

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**: Revista de Ciên-

cias Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, pp. 1127-1168, 2016.

SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. A new framework. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (ed.). **Who decides the budget?** A political economy analysis of the budget process in Latin America. Washington D. C.: Inter-American Development Bank, 2009. pp. 1-21.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and assemblies:** constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.

SOUZA, Célio de. A Resolução nº 48, de 1993, e a consolidação do assessoramento legislativo institucional da Câmara dos Deputados. In: **40 ANOS de Consultoria Legislativa:** consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. pp. 50-69. (Série Obras comemorativas. Homenagem, n. 1).

VELARDE, Rodrigo Velázquez López. Policy analysis in the Chamber of Deputies. In: MÉNDEZ, Jose-Luis; DUSSAUGE-LAGUNA, Mauricio I. (ed.). **Policy analysis in Mexico.** Bristol, UK: Policy Press, 2017.

WEHNER, Joachim. Assessing the power of the purse: an index of legislative budget

institutions. In: STAPENHURST, Rick *et al.* (ed.). **Legislative oversight and budgeting:** a world perspective. Washington D. C.: The World Bank, 2008. pp. 79-97. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e6dc10d7-fb0d-523b-b079-7b684fbf056c/content>. Consultado en: mayo de 2024.

WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process:** the myth of fiscal control. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2010.

EL PAPEL DE LA CONORF EN LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y
EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA PRESUPUESTARIA
Y LA GOBERNANZA PÚBLICA:
SIGA BRASIL, PRESUPUESTOS TEMÁTICOS, EDUCACIÓN
PRESUPUESTARIA Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*¹

1. INTRODUCCIÓN

La creación y el desarrollo de la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control (Conorf) a lo largo de los últimos treinta años pueden entenderse como el resultado de un modelo de dependencia de la trayectoria, cuyos puntos de inflexión histórica vienen dados por la Constitución de 1988, la revolución de las tecnologías de la información y la lucha contra la corrupción. Estos vectores condujeron al surgimiento de un órgano dotado de propósito y de

1 La autora agradece al consultor Orlando Cavalcante Neto por el aporte de información histórica sobre el desarrollo de los productos aquí descritos

condiciones institucionales para promover y sostener la transparencia de las finanzas públicas y, por esa vía, contribuir al perfeccionamiento continuo de la democracia presupuestaria y de la gobernanza pública.

A comienzos de la década de 1990, el procedimiento legislativo presupuestario federal se caracterizaba por la escasa visibilidad de procedimientos técnicamente herméticos y por la limitada evidencia sobre la efectividad de las decisiones de asignación, lo que resultaba funcional a una cultura política marcada por fuertes incentivos al clientelismo – el conocido fenómeno de que los procesos decisorios opacos conducen a la apropiación oportunista de los recursos. En ese contexto estalló el denominado «escándalo de los enanos del presupuesto», poniendo de manifiesto públicamente la necesidad de contar con procesos de toma de decisiones legislativas más fácilmente auditables. Como parte de las medidas de saneamiento institucional, el Senado Federal creó la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control, como una unidad destinada a anclar el proceso decisorio presupuestario en conocimientos y técnicas más sólidos y eficientes.

En su calidad de órgano de asesoramiento superior, la Conorf tiene entre sus atribuciones la elaboración de estudios, proyectos de proposiciones, informes y dictámenes, así como la prestación de aclaraciones técnicas en materia de planes, presupuestos públicos, fiscalización y control a los parlamentarios, a los órganos del Senado y a la Comisión Mixta de Presupuestos. El ejercicio pleno e informado de estas atribuciones plantea a la Conorf desafíos mucho más amplios de lo que sugiere la mera lectura del reglamento.² En efecto, aunque respaldado por prerrogativas legales para su funcionamiento, el cuerpo técnico de la Conorf advirtió de inmediato que el nuevo órgano tendría una baja efectividad en su actuación si la disponibilidad de información permanecía restringida, independientemente de cuáles fueran las reglas formales y los incentivos vigentes.

La percepción de este factor limitante de la actuación de la Conorf no era, por sí sola, suficiente para desencadenar cambios respecto del contexto

2 BRASIL, 2024a.

heredado. La acomodación al statu quo, revestida de nuevos procedimientos, era una opción. Pero no fue el caso. Diez años antes, la Constitución Federal había sentado las bases para la construcción de una burocracia profesionalizada en la administración pública, fundamentada en atribuciones y prerrogativas legales cuyo efecto más directo fue introducir en el sistema la cultura del «doble principal»: el funcionario público es agente de su mandante directo (el estamento político), pero también lo es de su mandante último, la sociedad.

Este capítulo describirá cuatro ámbitos de actuación mediante los cuales la Conorf ha venido promoviendo y sosteniendo la transparencia de las finanzas públicas y, por esa vía, contribuyendo a la consolidación de la democracia presupuestaria y al perfeccionamiento de la gobernanza pública. Se trata de los proyectos del sistema SIGA Brasil, de los Presupuestos Temáticos, del Presupuesto Fácil y de la evaluación de políticas públicas.

2. SIGA BRASIL Y EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN REFORMAS AUDACES

Imbuidos de los valores constitucionales de 1988, los funcionarios del órgano recién creado identificaron la imposibilidad de cumplir su propósito sin alterar significativamente las bases de información sobre las que operaban, desencadenando lo que llegaría a ser una de las innovaciones más audaces e impactantes del sistema presupuestario federal: el desarrollo de SIGA Brasil. El reconocimiento expreso de este hecho resulta necesario, 25 años después, dado que hoy se da por normal y garantizado el alto nivel de accesibilidad a los datos que caracteriza el proceso presupuestario federal. Esta normalidad es históricamente reciente y deriva de una cultura de innovación que comenzó

a cultivarse desde la génesis de la Conorf.³ El desarrollo del órgano estuvo profundamente marcado por las nuevas posibilidades abiertas por la innovación tecnológica, poniendo de manifiesto el carácter transformador de la iniciativa⁴ que dio origen a este sistema. De hecho, no solo la concepción de un sistema amigable y de gestión para la consulta de datos presupuestarios se consideraba utópica en aquel momento, sino que su materialización hizo posible desencadenar cambios en la gobernanza presupuestaria inimaginables hasta entonces.

El caso de SIGA Brasil ilustra un fenómeno estudiado por investigadores como Grindle (2003), quienes identificaron diversos ejemplos de políticas institucionales audaces (*audacious policies*) surgidas de la actuación de agentes que, aun sin ostentar mandato político ni prerrogativas de decisión en última instancia, actúan muy próximos a quienes sí las tienen y, en esa condición, pueden ejercer una influencia decisiva en el desencadenamiento de medidas transformadoras. Este fue el caso cuando consultores designados para la recién creada Conorf detectaron la extrema restricción en el acceso a la información presupuestaria y pusieron en marcha un proyecto para el desarrollo del sistema SIGA Brasil. Si bien el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (Siafi) ya era una referencia internacional en el uso de tecnología para el control operativo, el sistema no contaba con funcionalidades que permitieran un acceso amigable, funcional y abierto a los datos presupuestarios. Se trataba de una herramienta transaccional, basada en lenguaje computacional y resguardada por estrictos protocolos de confidencialidad.

3 Véase el capítulo «Innovación y ciencia de datos en la Conorf: habilidades y reflexiones sobre el modelo conceptual y sus aplicaciones al proceso presupuestario» de esta publicación, que aborda el tema de la innovación tecnológica en la Conorf.

4 Cabe aquí hacer un reconocimiento público de la destacada capacidad de liderazgo y de emprendimiento público de los consultores Fabio Gondim y Orlando Cavalcante Neto en el impulso y sostenimiento del proyecto, para hacer realidad algo considerado imposible por diversos otros actores de la organización.

Mediante una estrategia que combinó oportunidades legislativas⁵, políticas⁶ y relacionales⁷, el equipo de consultores, en colaboración con el órgano de informática del Senado Federal (Prodasen), lideró un cambio sin precedentes en el nivel de transparencia presupuestaria, que situó al país entre los diez más transparentes del mundo en esta materia: obtuvo de manera continuada las bases de datos de elaboración y ejecución presupuestaria y las integró en una herramienta de consulta de última generación (business intelligence), alojando todo el sistema en un portal electrónico en internet. En pocos meses, las consultorías de presupuestos del Senado Federal y de la Cámara de Diputados alcanzaron la capacidad de trabajar con información presupuestaria a un nivel sin precedentes, incluso en comparación con el Poder Ejecutivo. Los consultores lograron la autonomía para extraer y cruzar datos del presupuesto sin recurrir a intermediarios (los técnicos informáticos que operaban el Siafi). Cabe señalar que, en ese momento, el Senado Federal ya disponía de un sistema que ofrecía al público información presupuestaria, aunque de forma limitada y sin posibilidad de cruce de datos. Asimismo, el Prodasen había puesto a disposición de las consultorías una solución de extracción de datos, aunque todavía con escasa capacidad analítica.

Con la toma de posesión de un nuevo gobierno en 2003, el primer secretario del Senado, perteneciente a un partido de la oposición, solicitó al Prodasen el desarrollo de un sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria, con el fin de ejercer una oposición calificada. El Prodasen informó que la Conorf ya disponía de un sistema capaz de atender esa demanda, y la Conorf

-
- 5 Se logró incorporar en la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) una disposición que obligaba al Poder Ejecutivo a remitir regularmente al Congreso Nacional la base de datos de la ejecución presupuestaria.
 - 6 Se obtuvo la autorización del primer secretario del Senado Federal, parlamentario de la oposición e interesado en fiscalizar al gobierno, para la adquisición de la tecnología necesaria para el proyecto.
 - 7 Se consolidó la relación de colaboración entre la Consultoría de Presupuestos y el Prodasen; asimismo, los consultores recurrieron a sus contactos personales en el Poder Ejecutivo para convencerlos del valor del proyecto y viabilizar técnicamente sus requisitos.

sugirió que el sistema se abriera al público, sosteniendo que el control social sería un medio mucho más eficaz para fiscalizar las finanzas del gobierno. La sugerencia fue aceptada y, en 2004, el SIGA Brasil fue puesto a disposición del público. El contexto de sigilo extremo dio paso a un acceso abierto a los datos presupuestarios por parte de los despachos parlamentarios, los órganos de los tres Poderes y la sociedad en su conjunto, sin necesidad de acreditación previa. En 2006, el proyecto obtuvo el primer lugar en el Premio Brasil TIC, organizado por empresas como Microsoft, Petrobras y la Universidad de Brasilia, como la mejor aplicación de tecnología de la información en el sector público.



Imágenes del Premio BR TIC 2006

El desarrollo del sistema SIGA Brasil y sus efectos sobre la gobernanza presupuestaria federal pusieron de manifiesto dos hechos poco visibles en aquel momento.

En primer lugar, la creencia errónea – aún prevalente en los estados y municipios – de que la transparencia depende de la iniciativa del Poder

Ejecutivo. Al conferir al Poder Legislativo las funciones de fiscalización y representación, y al otorgarle amplias prerrogativas de actuación, incluso en materia presupuestaria, la Constitución de 1988 elevó al parlamento al papel de custodio primario de la transparencia, facultándolo para requerir datos e informaciones de todos los poderes y ponerlos a disposición de la sociedad, siempre que no estén protegidos por secreto legal. Si bien el Congreso Nacional ya viene dando ejemplos claros del ejercicio de este papel, los legislativos subnacionales aún no se han apropiado de las prerrogativas que les fueron conferidas, dejando de ofrecer a sus poblaciones un conocimiento oportuno y cualificado sobre los actos de elaboración presupuestaria y gestión.

Otra creencia refutada fue la idea de que los órganos del Poder Ejecutivo contaban con flujos de información homogéneos y simétricos entre sus unidades internas. Por el contrario, la escasez de información que condicionaba la actuación de los técnicos y políticos del Congreso Nacional tenía su correlato en el Poder Ejecutivo. Las dificultades de acceso y operabilidad del Siafi y del Siafi Gerencial también afectaban ampliamente a los funcionarios del Ejecutivo, que disponían de pocos datos e informaciones sobre operaciones presupuestarias ajenas no solo a su órgano superior, sino, en muchos casos, incluso a las divisiones internas del mismo órgano. La apertura de las cuentas por parte de SIGA Brasil tuvo como consecuencia inmediata modificar la disponibilidad de datos presupuestarios para los equipos de trabajo del Poder Ejecutivo, que se convirtieron en usuarios desde el inicio de la herramienta.

Las consecuencias prácticas de la transparencia dentro del gobierno, considerando a todos los poderes, incluyeron una mayor capacidad para detectar inconsistencias, redundancias y fragmentación en el gasto público, como la existencia de asignaciones con propósitos contrapuestos, órganos ejecutando créditos presupuestarios para un mismo objeto de forma descoordinada y gastos descentralizados con elevados costos administrativos. Los órganos de control, tanto federales como los tribunales de cuentas de los estados, pasaron a utilizar el sistema para identificar la ocurrencia y la magnitud de estos problemas y perfeccionar su actuación. Aunque el fenómeno no esté plenamente documentado, cabe suponer que, dado que SIGA Brasil fue durante varios años la única herramienta de gestión para acceder a las bases del presupuesto de

la Unión, los trabajos de análisis técnico y académico, las evaluaciones y las auditorías se apoyaron ampliamente en el uso de esta herramienta.

Una parte importante del proceso de desarrollo del sistema consistió en la construcción de relaciones de cooperación y en la polinización de capacidades técnicas e intelectuales entre funcionarios de diversas unidades del Senado, lo que ilustra la importancia de la diversidad y la interdisciplinariedad en las organizaciones: especialistas en presupuesto público pasaron a estudiar ciencia de datos, mientras que analistas informáticos se capacitaban en los entresijos del proceso presupuestario. Igualmente importante, la conexión personal e institucional fue fortaleciéndose gradualmente, hasta el punto de que el equipo multisectorial se sentía unido y comprometido con un mismo propósito. Sin la combinación de competencias y el hecho de compartir un propósito común – ya reconocidos en la literatura de inteligencia artificial (IA) como factores clave de éxito –, el proyecto de SIGA Brasil difícilmente habría alcanzado el éxito⁸.

Una vez abiertas las cuentas federales al acceso público, dos hechos se hicieron evidentes. El primero fue que la mera apertura de los datos no sería suficiente para dotar a los individuos legos de las herramientas necesarias para aprovechar de manera competente las posibilidades que ofrecía la nueva tecnología. Por más amigable que fuera el sistema, el dominio de conceptos básicos de la contabilidad pública y del proceso presupuestario seguía constituyendo una barrera para la apropiación democrática del presupuesto. Se requería, por tanto, cierta inversión en capacitación por parte de los usuarios, en particular de investigadores y periodistas.

El segundo fue que, en el universo de usuarios no gubernamentales, el sistema tendería a servir más a grupos de interés que a usuarios considerados individualmente. Este aspecto representa, hasta hoy, una limitación al alcance de las herramientas de información abiertas al público: Brasil es un

8 Para un análisis más detallado de los requisitos de innovación organizacional, véase el capítulo «Innovación y ciencia de datos en la Conorf: habilidades y reflexiones sobre el modelo conceptual y sus aplicaciones al proceso presupuestario» de este libro.

país con una baja cultura y práctica de organización social, en relación con la magnitud de su población. En retrospectiva, cada uno de estos hechos terminó orientando, en la evolución de la Conorf, la apertura de proyectos específicos destinados a abordarlos.

3. PRESUPUESTOS TEMÁTICOS COMO PRECURSORES DE LAS AGENDAS TRANSVERSALES

El primer proyecto fue el lanzamiento de los denominados «presupuestos temáticos», orientados a ofrecer a individuos y organizaciones sociales información más elaborada sobre materias de interés. A lo largo de los años se publicaron, en el sitio web de SIGA Brasil, informes con información actualizada sobre los presupuestos temáticos de la mujer, de la infancia y la adolescencia, de las personas mayores, de los indios y comunidades quilombolas, de las personas con discapacidad, del medio ambiente, de la seguridad alimentaria, entre otros. Estas iniciativas pioneras dieron origen a lo que hoy se denomina «agendas transversales» (en los términos del Plan Plurianual – PPA 2024-2027, recientemente aprobado) y constituyen aplicaciones precursoras de la agenda ESG⁹.

Los denominados «presupuestos temáticos» se desarrollaron entre 2005-2012¹⁰ y pusieron de manifiesto tres aspectos relevantes.

El primero fue un acercamiento inédito entre la burocracia legislativa y la sociedad civil. La apertura de SIGA Brasil a la consulta pública, si bien no eliminó de inmediato la barrera del lenguaje presupuestario, introdujo en el escenario una nueva posibilidad de colaboración entre el gobierno y la sociedad.

9 La sigla en inglés ESG hace referencia a la sostenibilidad ambiental, social y de gobernanza corporativa (Environmental, Social, and Governance).

10 La publicación de los presupuestos temáticos fue descontinuada debido a la reforma presupuestaria de 2012, que modificó las clasificaciones y la arquitectura de la información presupuestaria, como se describe más adelante.

En el contexto anterior, caracterizado por la escasez de información presupuestaria que afectaba a la administración pública, no existía incentivo alguno para que los grupos sociales se acercaran a la burocracia en busca de apoyo para la obtención de datos. A lo sumo, los grupos con mayor fortaleza institucional solicitaban a despachos parlamentarios – usuarios habilitados en el Siafi – apoyo para obtener información, siempre de manera puntual y a título de favor.

Poco después de su lanzamiento, el equipo de SIGA Brasil procuró establecer contacto con diversas entidades de la sociedad civil con el fin de presentar las posibilidades de uso del sistema y construir alianzas. De estas alianzas surgieron los «presupuestos temáticos». El «presupuesto temático de la mujer», por ejemplo, fue creado mediante una alianza con el Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA), una organización de la sociedad civil con actuación en políticas para las mujeres. La alianza tenía roles claramente definidos: correspondía a la entidad definir los programas y acciones relevantes para la política dirigida a las mujeres. Para llevar a cabo esta definición, el CFEMEA movilizó colectivos de mujeres y promovió el debate en diversos estados, impulsando una amplia discusión a nivel nacional sobre el tema. Correspondía a la Conorf, junto con el Prodasen, elaborar la consulta del «presupuesto de la mujer» sobre la base del contenido definido por el CFEMEA, publicarla y mantenerla actualizada.¹¹

En pocos meses, interesados de todo el territorio nacional y del exterior pasaron a compartir información sistematizada y actualizada sobre el presupuesto de la mujer, así como a definir sus estrategias de actuación sobre bases más sólidas. Experiencias análogas se desarrollaron posteriormente,

11 Se deja aquí constancia de un reconocimiento expreso a la capacidad de liderazgo y movilización de Gilda Cabral, integrante del Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA), cuya percepción de la importancia del presupuesto público como arena estratégica para el avance de la agenda de género la convirtió en lo que la literatura denomina *champion* en la consecución de resultados significativos. En diez años de militancia junto a la CMO, el CFEMEA lideró una articulación que derivó en un crecimiento del 200% del monto proveniente de enmiendas parlamentarias destinadas a políticas para las mujeres.

en asociación con el Inesc¹² para los presupuestos temáticos de la infancia y la adolescencia, y de los indios y comunidades quilombolas; con el Consea¹³ para el presupuesto temático de la seguridad alimentaria; con la Fiocruz¹⁴ para el presupuesto temático de la salud, entre otros.

Este aspecto pone de relieve, como legado, la importancia de que la Conorf promueva y sostenga líneas de actuación colaborativa con actores externos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, como forma de incorporar a sus cuadros conocimientos sobre retos sociales y económicos – especialmente en un contexto fuertemente federal como el nuestro – y participar en arreglos institucionales conducentes a mejores resultados de desarrollo para el país.

El segundo aspecto destacado de la experiencia con los presupuestos temáticos es la extrema dependencia de las agendas transversales del patrocinio político, tanto en el ámbito partidario como en el ámbito burocrático¹⁵. Tras una década de fortalecimiento gradual, la agenda de las políticas para las mujeres, al igual que otras dimensiones sociales, comenzó a debilitarse cuando el gobierno decidió priorizar la flexibilidad de gestión en detrimento de la planificación y la transparencia, eximiendo a los gestores de establecer compromisos claros de resultados en los instrumentos presupuestarios y limitando la posibilidad de que los demás actores identifiquen las decisiones de asignación efectivamente adoptadas y las auditen.

La reforma presupuestaria de 2012 redujo el grado de especificidad de las metas del PPA y del alcance de las acciones de la ley de presupuesto anual (LOA), volviendo inaplicables, por ejemplo, los filtros utilizados para la construcción de presupuestos temáticos y la propia metodología para generarlos. Ningún análisis sistemático lograba identificar para qué, para quién y con

12 Instituto de Estudios Socioeconómicos (<https://inesc.org.br/>).

13 Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea>).

14 Fundación Oswaldo Cruz (<https://portal.fiocruz.br/>).

15 Este último ámbito, como se señaló anteriormente, tiene efectos sobre la agenda y los criterios de decisión de las autoridades.

qué destino se aprobaban los créditos presupuestarios, más allá de objetos genéricos dirigidos a públicos destinatarios amplios y al conjunto del territorio nacional. La carga informativa de la arquitectura presupuestaria en relación con las políticas públicas subyacentes, que ya era baja y constituía un desafío, se empobreció aún más. Los presupuestos temáticos de SIGA Brasil fueron descontinuados hasta su reciente reanudación en 2020, sobre nuevas bases que se detallarán más adelante.

Este aspecto pone de relieve, como legado, la importancia de que los marcos normativos del derecho financiero y de la gobernanza presupuestaria vinculen principios democráticos y criterios de eficacia al proceso de toma de decisiones y a los mecanismos de gestión, como la transparencia del gasto y su orientación a resultados e impactos basados en evidencia. Los presupuestos temáticos de los años 2000, al igual que las actuales agendas transversales, no son sino esfuerzos institucionales orientados a presionar a la gobernanza presupuestaria para que asuma compromisos de claridad de propósito y de actuación costo-efectiva. Las políticas públicas sin respaldo presupuestario son inocuas. Si somos capaces de identificar las acciones presupuestarias con impactos para las mujeres, por ejemplo, podremos comprender cuáles son esos impactos y cómo abordarlos adecuadamente. Esta misma tecnología de la información podrá escalarse para analizar impactos ambientales, raciales y desde cualquier otra perspectiva que se desee considerar. *It is the process, stupid!*¹⁶

El tercer aspecto a destacar en la experiencia con los presupuestos temáticos es la evolución en la madurez de las demandas.

En 2021, la Conorf fue contactada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), que integraba el Grupo de Trabajo de Presupuesto

16 La expresión imita el famoso eslogan «It's the Economy, Stupid», acuñado en 1992 por James Carville, estrategia de la campaña presidencial de Bill Clinton, para señalar la economía como eje central de la campaña. Desde entonces, la expresión se ha difundido y se utiliza en distintos contextos para destacar el efecto multiplicador de un determinado tema. En este caso, el énfasis recae en el proceso de construcción de un presupuesto con perspectiva de género como oportunidad de avance institucional escalable a todo el sistema presupuestario.

Público para la Primera Infancia de la Comisión Interinstitucional del Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia. El objetivo era asegurar la transparencia y la actualización diaria del gasto social en primera infancia¹⁷, así como al gasto social en niños, niñas y adolescentes¹⁸. Las metodologías de delimitación presupuestaria de estos gastos fueron desarrolladas por Unicef y por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea). Dichas metodologías incorporan complejidades operativas adicionales, ya que utilizan ponderadores aplicados a los valores presupuestarios. El Prodasen incorporó estos ponderadores y ambos gastos sociales fueron incluidos como nuevos temas del Panel Ciudadano, que forma parte de la segunda generación de SIGA Brasil. De este modo, se retomó el presupuesto temático, ahora con una interfaz gráfica más intuitiva para el ciudadano.

Además, el movimiento remanente de sostenimiento de la agenda de género en el Poder Legislativo logró la aprobación de una disposición en la Ley de Directrices Presupuestarias para 2021 que obliga al Poder Ejecutivo a identificar y publicar el gasto de la Unión en políticas para las mujeres¹⁹. Habiendo sido vetada la disposición con el frágil argumento de que el presupuesto es uno solo (y, por tanto, no existiría un «presupuesto de la mujer»)²⁰, el bloque parlamentario femenino logró la anulación del veto y la reafirmación de la

17 Medición del Gasto Social en Primera Infancia para 2021. Grupo de Trabajo de Presupuesto Público para la Primera Infancia de la Comisión Interinstitucional del Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia.

18 SILVA, 2022.

19 Obsérvese que cualquier disposición establecida en la LDO tiene carácter precario y puede ser fácilmente descontinuada. De ahí la observación anterior de que los marcos normativos que regulan la gobernanza presupuestaria con vocación de mayor permanencia deben incorporar principios y criterios de desempeño compatibles con la democracia y el desarrollo.

20 Una hipótesis pendiente de investigación etnográfica es en qué medida el episodio del veto constituye una manifestación de acción política de la burocracia (con b minúscula), y no únicamente de la visión político-partidaria (con P mayúscula) ostensiblemente contraria al debate de género vigente en ese momento. Ante la falta de capacidad técnica inmediata para atender la demanda – que habría requerido la movilización de equipos y recursos –, la recomendación de veto procedente de instancias técnicas pudo haberse producido tras apenas unos minutos de consideración y descarte de la propuesta como algo que «no valía la pena». La cultura orga-

obligación para el Poder Ejecutivo. El Panel Ciudadano de SIGA Brasil pasó a replicar la metodología del informe del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto de la mujer y a presentar los datos con actualización diaria de la ejecución. La metodología utilizada en dicho informe del Poder Ejecutivo sigue siendo bastante limitada y las cifras, poco precisas, pero la incorporación del tema en el Panel Ciudadano permite ofrecer a los interesados información actualizada sobre los datos oficiales.



Fuente: Brasil (2024b).

Sin embargo, diez años después, ¿se sigue buscando la elaboración de presupuestos temáticos? En ese período, la tecnología ha avanzado y, con ella, la propia forma de entender los desafíos de la gobernanza. Recuperar el terreno perdido es deseable, pero no suficiente. Sin duda, el fortalecimiento del etiquetado presupuestario a partir de la agenda de género permitirá visualizar con mayor claridad el proceso amplio de toma de decisiones presupuestarias, pero la mejora de la gobernanza exige más: que el presupuesto sea la ley de medios para la producción de resultados e impactos expresados en metas e indicadores de resultados. Esto significa que el etiquetado de los créditos presupuestarios debe estar, a su vez, etiquetado en función de la meta de reducción del feminicidio, de la meta de reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres, de la meta de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de todas las demás metas cuantificadas por el PPA y

nizacional no difiere de la cultura social, y el movimiento de acción burocrática al que se refiere Grindle no tiene una única dirección.

representativas de las prioridades de gobierno. Y ni siquiera esto es suficiente. Se hace necesario, además de etiquetar el presupuesto, reconstruirlo para orientar las acciones presupuestarias hacia las entregas más efectivas, a fin de viabilizar cada una de estas metas, lo que la literatura de políticas públicas denomina «teoría del cambio».

En este mismo sentido, cabe señalar que el avance de la tecnología también ha contribuido a replantear la dicotomía entre transparencia y flexibilidad. Si antes el plano legal de la decisión presupuestaria constituía el único recurso con que contaba la sociedad para asegurar atributos deseables en la autorización y ejecución del presupuesto, la disponibilidad de sistemas de información abiertos a la consulta pública ha elevado el plano infralegal de la gestión presupuestaria al nivel de una fuente de evidencia suficientemente eficiente para respaldar el monitoreo y el control institucional (interno y externo) y social. Incorporar en el PPA el detalle de las acciones presupuestarias, por ejemplo, ya no es un requisito para demostrar el vínculo entre las asignaciones presupuestarias y las metas de resultados de las diversas políticas públicas. El modelado de la arquitectura de la información permite correlacionar el PPA y la LOA, incluso en una etapa ex ante, sin que, por un lado, la gestión presupuestaria se torne rígida y, por otro, el Poder Legislativo vea menoscabada su condición de instancia última de decisión. En ejercicio de su facultad de convocatoria, puede ajustar eventuales cambios no deseados en la gestión presupuestaria, incluso en respuesta a alertas provenientes de la sociedad.

Estos aspectos muestran, como legado, que la Conorf debe mantenerse inserta en el amplio debate sobre la gobernanza presupuestaria y las tendencias políticas, sociales y tecnológicas, a fin de mitigar los riesgos de destinar sus esfuerzos a la sofisticación de procesos arcaicos y de asegurar su condición de órgano impulsor del futuro.

Si los presupuestos temáticos y el Panel Ciudadano representaron las primeras aperturas de la Conorf a la sociedad, el segundo proyecto, orientado a la educación presupuestaria, representó la consolidación de ese movimiento. Se trata del proyecto Presupuesto Fácil, una serie de videos animados desarrollados en colaboración con la Secretaría de Comunicación Social del Senado.

4. PRESUPUESTO FÁCIL Y LA CUALIFICACIÓN DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN PRESUPUESTARIA

El reconocimiento de que la apertura de las cuentas públicas al escrutinio de la sociedad tenía como limitación la falta de conocimiento del público en general sobre el proceso y las clasificaciones presupuestarias llevó a la Conorf a publicar, en colaboración con la Secretaría de Comunicación Social (Secom) del Senado, una cartilla didáctica sobre el presupuesto público. La iniciativa cumplió un papel aún incipiente frente a los desafíos planteados. El lenguaje descriptivo de procedimientos formales y conceptos áridos no resultaba atractivo, ni siquiera esclarecedor, y la limitación física de las publicaciones textuales dificultaba el tratamiento de la materia en toda su riqueza. El resultado era un texto superficial, que poco contribuía al aprendizaje, razón por la cual la Conorf solicitó el apoyo de la Secretaría de Comunicación para apostar por una nueva forma de llegar a la población. Una vez definido el público objetivo (estudiantes de secundaria), se crearon videos animados sobre el presupuesto, que fueron puestos a disposición en el Portal del Presupuesto Fácil del Senado y en el canal del Presupuesto Fácil en YouTube. La colaboración, iniciada en 2014 y vigente hasta la actualidad, consiste en la elaboración, por parte de la Conorf, de textos explicativos sobre conceptos y procesos presupuestarios, en lenguaje técnico; a continuación, corresponde a la Secom la tarea de traducir el contenido a lenguaje audiovisual, mediante narrativas atractivas y didácticas. El éxito de la iniciativa se evidencia en el crecimiento sostenido del número de accesos al portal y al canal de YouTube, que actualmente supera los dos millones.



Portal del Presupuesto Fácil del Senado Federal

Inicialmente orientados a estudiantes de educación secundaria, los videos pasaron a ser ampliamente consultados por una diversidad de públicos, como aspirantes a concursos públicos y funcionarios de legislativos municipales. Este último grupo remite nuevamente a la constatación de que la administración pública suele ser la beneficiaria inmediata de los recursos destinados a la ampliación de conocimientos e información. En efecto, el impacto de proyectos como el Presupuesto Fácil en la gobernanza presupuestaria nacional aún está por evaluarse, pero el problema de la escasa comprensión de los conceptos y procesos presupuestarios por parte de las autoridades que tienen el deber de conducirlos es un hecho conocido y grave. Se trata de parlamentarios y gestores públicos de los tres niveles de gobierno, cuyo nivel de conocimientos en materia presupuestaria es severamente limitado, al igual que el de sus asesores. Cabe especular que, dada la centralidad del portal electrónico del

Senado Federal como vehículo de información, el Presupuesto Fácil viene desempeñando un importante papel de capacitación.

Evidencias del impacto del Presupuesto Fácil en los gobiernos subnacionales y en la sociedad²¹

-
- 21 Nota: Parte de un artículo publicado por la Agencia Senado. "En la primera fase del proyecto, lanzado hace ocho años, una entrevista con una profesora de Ciencias Contables de la principal universidad de Votuporanga, en el noroeste del estado de São Paulo, evidenció que el Presupuesto Fácil, aunque inicialmente enfocado en estudiantes de educación secundaria, era capaz de alcanzar a un público mucho más amplio, como universitarios, opositores y docentes, entre otros. La profesora Marli Buzzo señaló que sus clases se volvieron más dinámicas, con una mayor participación de los alumnos, quienes pasaron a comprender mejor los conceptos. Los estudiantes también utilizaron las animaciones en trabajos de campo, junto con gobiernos municipales de la región. Explicó que, ante la falta de material didáctico específico sobre los presupuestos municipales, los videos resultaron eficaces para explicar las principales leyes presupuestarias, que se aplican a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). El proyecto también comenzó a apoyar a municipios interesados en organizar presupuestos participativos. Tras encontrar la serie de animaciones en internet, el Concejo Municipal de Ipiranga do Norte, un pequeño municipio de Mato Grosso con menos de ocho mil habitantes, comenzó a utilizar el Presupuesto Fácil para apoyar su programa de parlamento juvenil. Posteriormente, la alcaldía decidió utilizar los videos para incentivar a la población a decidir cuáles serían las inversiones prioritarias en su Plan Plurianual (PPA) participativo. El resultado fue alentador, según la contadora jefa de la alcaldía, Mariza Konrath, quien proyectó los videos al inicio de cada audiencia pública realizada en los barrios y en la única escuela de educación secundaria de la ciudad. Según ella, tanto los habitantes como los estudiantes comprendieron que podían contribuir a definir prioridades y mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio. Los alumnos decidieron que faltaban espacios de ocio en la ciudad y lograron la construcción de dos canchas polideportivas públicas. Los habitantes solicitaron la instalación de cámaras de seguridad en puntos estratégicos del municipio y un centro de monitoreo operado por la Policía Militar. La iniciativa, de acuerdo con la contadora, ya ha contribuido a reducir los robos de insumos y maquinaria agrícola en la región, que es una importante productora de soja, maíz y algodón."

Experiências

Na primeira fase do projeto, lançado há oito anos, uma entrevista com a professora de ciências contábeis da principal universidade de Votuporanga, no noroeste paulista, evidenciou que o Orçamento Fácil, embora inicialmente focado em estudantes de ensino médio, era capaz de alcançar um público muito maior, como universitários, concurreseiros e professores, entre outros.

A professora Marli Buzzo contou que as suas aulas ficaram mais animadas, com maior participação dos alunos, que passaram a compreender melhor os conceitos. Os estudantes também usaram as animações em trabalho de campo, com prefeituras da região. Ela explicou que, pela falta de material didático específico sobre os orçamentos municipais, os vídeos foram eficientes para explicar as principais leis orçamentárias, que valem para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

O projeto também começou a ajudar prefeituras interessadas em organizar orçamentos participativos. Após localizar a série de animações pela internet, a Câmara Municipal de Ipiranga do Norte, pequeno município de Mato Grosso com menos de oito mil habitantes, começou a usar o OF para ajudar o seu programa de vereadores mirins. Mais tarde a prefeitura resolveu utilizar os vídeos para incentivar a população a decidir quais os investimentos prioritários no seu Plano Plurianual (PPA) participativo.

O resultado foi animador, segundo a contadora-chefe da prefeitura, Mariza Konrath, que exibiu os vídeos no início de cada audiência pública realizada nos bairros e na única escola de ensino médio da cidade. Segundo ela, tanto moradores quanto estudantes entenderam que poderiam contribuir para definir prioridades e melhorar a qualidade de vida dos munícipes. Os alunos decidiram que faltava lazer na cidade e conseguiram duas quadras poliesportivas públicas.

Os moradores pediram a instalação de câmeras de segurança em pontos estratégicos do município e uma central de monitoramento operada pela Polícia Militar. A iniciativa, de acordo com a contadora, já contribuiu para reduzir os roubos de insumos e maquinário agrícola na região, que é grande produtora de soja, milho e algodão.

Fuente: Brasil (2021).

En este mismo contexto, cabe señalar que la Conorf es uno de los pocos órganos legislativos en el mundo que cuentan con un cuerpo técnico dedicado a estudiar y conducir técnicamente el proceso de examen legislativo del proyecto de ley presupuestaria, así como a asesorar a los parlamentarios en el ejercicio de la función de control del presupuesto. En esta condición, la Conorf posee un amplio potencial para actuar:

1. Como difusora de conocimientos y apoyo a la construcción de capacidades intelectuales necesarias para mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones en materia de asignación de recursos, con alcance a otros poderes, niveles de gobierno y a la sociedad. Ejemplos de esta actuación fueron la colaboración de la Conorf con entidades de la sociedad civil y con el Programa Interlegis para la realización de talleres de presupuesto público en diversas

localidades del país; y, más recientemente, la participación de la Conorf en el desarrollo de un indicador de madurez de la gobernanza presupuestaria de los estados, junto con el Consejo Nacional de Secretarios Estatales de Planificación (Conseplan).

2. Como representante del país en foros internacionales relevantes en materia presupuestaria, a fin de contribuir activamente a la construcción de consensos sobre buenas prácticas de gobernanza y, al mismo tiempo, actuar a nivel interno en la difusión de ideas y know-how cuya validación internacional resulte pertinente para el contexto nacional. Un ejemplo reciente de esta actuación fue la participación de la Conorf en las gestiones para el lanzamiento de la Revisión por Pares de la Gobernanza Presupuestaria con Perspectiva de Género realizada en Brasil por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Como perspectivas de avance, se prevén la continuidad en la publicación de nuevos videos y la preparación de material institucional para apoyar a los docentes en el uso de los videos en el aula.

La experiencia de la Conorf en materia presupuestaria resulta asimismo relevante para la consolidación del vector más débil de la gestión pública en la actualidad: la evaluación de programas y políticas.

5. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESEMPEÑO PRESUPUESTARIO

En 2013, como resultado de la colaboración entre consultores legislativos y de presupuesto, el Senado Federal aprobó la Resolución n.º 44, por la que se instituyó un procedimiento de evaluación de políticas públicas en el ámbito de la Cámara. La resolución dispuso que cada comisión permanente seleccione anualmente, hasta finales del mes de marzo, entre sus áreas de competencia, las políticas públicas que serán objeto de evaluación durante el año, debiendo presentar un informe al final del período de sesiones con las conclusiones de

la evaluación. Asimismo, atribuyó expresamente a las consultorías legislativa y de presupuesto el deber de apoyar los trabajos de evaluación.

Documento base para las evaluaciones de políticas públicas en el Senado Federal

REFERENCIAL PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SENADO FEDERAL

**ELABORADO POR GRUPO DE TRABALHO FORMADO NO ÂMBITO DA
CONSULTORIA LEGISLATIVA E CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS**

Grupo de Trabalho:

Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos
Tatiana Feitosa de Brito
Fernando B. Meneguim
João Henrique Pederiva
Paulo Roberto Simão Bijos
Rafael Silveira e Silva

Consultores-Gerais

Luiz Fernando de Mello Perezino
Paulo Fernando Mohn e Souza

Fevereiro/2015

Fuente: Santos (2015).

No es el caso analizar en esta oportunidad la experiencia del proceso de evaluación iniciado por la Resolución n.º 44²²; sin embargo, cabe formular algunas observaciones sobre la relevancia del papel de la Conorf en dicho proceso.

22 Ya existen estudios sobre la efectividad de las evaluaciones de políticas públicas en el Senado, como el trabajo de Stilben (2018).

La evaluación de programas y políticas presenta diversas dimensiones, tales como el diseño (planes y objetivos), el nivel de institucionalización, la coordinación y coherencia, la capacidad organizativa y de recursos, la gestión de riesgos y el control interno, el seguimiento y la evaluación, la participación, la rendición de cuentas y la planificación y gestión presupuestaria. Si bien la perspectiva presupuestaria se menciona como una de las dimensiones del proceso evaluativo, también constituye un eje privilegiado para identificar estacionalidades en todas las demás dimensiones. A través del análisis de indicadores presupuestarios, es posible recorrer el proceso de la política pública y localizar debilidades que no derivan directamente del proceso presupuestario, pero que lo afectan de manera significativa.

Considérese el siguiente caso de evaluación de la política de lucha contra la violencia hacia la mujer, tomando como eje de análisis el desempeño de la acción presupuestaria 14XS – Construcción de la Casa de la Mujer Brasileña:



Fuente: Brasil (2024b).

Una lectura inmediata de los datos presupuestarios muestra el siguiente panorama.

A lo largo de ocho años, el Poder Ejecutivo federal propuso la asignación de 128 millones de reales para la construcción de centros de referencia – un promedio de 16 millones de reales al año –, compatible con la construcción (estrictamente la obra) de tres casas por año, en un universo de demanda del orden de centenares. Preguntas de diseño: ¿A qué meta de resultados de la política pública (indicador) están vinculados estos productos y cuál es el peso de dichos productos en la consecución de la meta? ¿Cuáles son las obras y qué criterios de selección de las localidades se utilizaron? Pregunta de institucionalización: ¿En qué plan, norma o documento de referencia está prevista esta intervención como parte de la estrategia? ¿Qué otras medidas contempla la estrategia? También son posibles otras preguntas relativas a la gestión de riesgos y al análisis de costo-efectividad.

A continuación, los datos muestran que la propuesta del Poder Ejecutivo para esta intervención encontró respaldo en el Poder Legislativo, que más que duplicó el monto asignado, elevándolo a 276 millones de reales, con un promedio de 34 millones de reales al año. Preguntas de diseño, institucionalización y coherencia: ¿Cuáles son las obras y qué criterios de selección de las localidades se utilizaron? ¿En qué medida las enmiendas resultan compatibles con los documentos de referencia de la política pública? ¿Quiénes son los parlamentarios que respaldan la iniciativa? ¿Cómo se posicionan las comisiones permanentes del Poder Legislativo respecto de esta intervención, en comparación con alternativas de asignación?

Siguiendo con la lectura de los datos, se observa que, si bien el Poder Ejecutivo optó por cancelar, a lo largo de la ejecución presupuestaria, apenas 41 millones de reales de los 128 millones originalmente propuestos (nivel que ya estaba más que cubierto por las enmiendas parlamentarias), dejando aún 235 millones de reales asignados al proyecto, solo 170 millones (72 %) llegaron a ser comprometidos. Preguntas de coordinación y capacidad: ¿Qué otras medidas de política pública dejaron de ponerse en marcha, incluso para la misma meta de resultados, como costo de oportunidad por haber dejado 65 millones de reales inmovilizados en la cuenta del proyecto, sin utilización alguna? ¿Por qué los recursos no fueron reasignados a otras intervenciones? ¿Qué factores explican la baja utilización de los recursos?

Los datos muestran, a continuación, que, de los 170 millones de reales comprometidos, apenas 25,7 millones (15 %) fueron devengados. Cuando se compara el indicador presupuestario de entrega del producto (el devengo del gasto) con el valor autorizado para financiar las entregas, el desempeño resulta aún más llamativo: apenas el 11 % de los recursos generó algún producto. Preguntas de coordinación y capacidad: ¿Qué factores explican la baja ejecución del gasto? ¿Cuáles de estos factores responden a debilidades en el diseño de la intervención, cuáles se relacionan con barreras regulatorias y cuáles se derivan de fallas en la articulación intergubernamental? ¿Qué otras medidas de política pública dejaron de ponerse en marcha, incluso para la misma meta de resultados, como costo de oportunidad por no haber logrado convertir en productos el 89 % del valor autorizado?

Estas son solo algunas indicaciones²³ de que la Conorf tiene un importante papel que desempeñar en los procesos de evaluación de políticas públicas, poniendo su experiencia en materia presupuestaria al servicio de una mirada más amplia sobre la gobernanza pública y el desarrollo del país.

6. PERSPECTIVAS PARA LOS PRÓXIMOS 30 AÑOS

La transparencia formal, entendida como la facultad de cualquier individuo de acceder a los datos de las cuentas públicas, asumiéndose que cuenta con los conocimientos básicos para ello, constituye el principal legado de la Conorf en sus primeros 30 años, más allá del ejercicio competente de asesoramiento parlamentario y de la conducción técnica del procedimiento legislativo presupuestario.

Para los próximos 30 años, la transparencia formal debe mantenerse, pero ya no es suficiente como propósito de la organización, a la luz de una

23 Véase una discusión más amplia sobre la evaluación del desempeño presupuestario en Santos (2011) y Santos (2022).

visión más amplia de los desafíos de la gobernanza pública. Dos son las razones que sustentan este entendimiento.

En primer lugar, el acceso a bases de datos presupuestarias y a cuentas contables no garantiza la transparencia sustantiva, entendida como el acceso a información sobre los atributos de las políticas públicas subyacentes a las autorizaciones y a la ejecución del gasto. En la actualidad, la transparencia de las finanzas públicas está garantizada con un alto estándar, pero no transmite con la debida claridad la esencia del proceso de asignación: qué bienes, servicios y derechos son financiados por las dotaciones presupuestarias, quiénes se benefician directamente y dónde incide el gasto. La progresión de la transparencia formal hacia la transparencia sustantiva requiere recorrer las siguientes líneas de acción:

- Replanteamiento de la contabilidad pública, de la arquitectura de la información presupuestaria y de los procesos de análisis ex ante, planificación, formulación y ejecución en el ciclo presupuestario. Existen indicadores detallados para la medición de los resultados fiscales, de los fenómenos económicos y de la operacionalización de los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal y otras normas. Son escasos los que se aplican a la medición de productos, resultados e impactos de las programaciones (¡sí, incluso los productos son de difícil identificación en las bases de datos!), de los costos constitucionales mínimos civilizatorios y de la incidencia social y territorial coherente con la lógica de cada política pública.

- Apropiación de nuevas posibilidades tecnológicas para la explicitación de fenómenos que se encuentran (y en cierta medida siempre estarán) inmersos en el océano de microdatos del procedimiento presupuestario. El desarrollo de soluciones basadas en el aprendizaje automático y la inteligencia artificial deberá recibir la debida inversión, como forma de asegurar que el gobierno y la sociedad adquieran la capacidad de tener una visión sobre el proceso de toma de decisiones presupuestarias que el sector privado ciertamente desarrollará en relación con sus propios procesos de interés, incluso en relación con el presupuesto público. La asimetría en la producción de información constituye un riesgo real para la democracia presupuestaria y la gobernanza pública.

La segunda razón que justifica la necesidad de avanzar en el concepto y la operacionalización de la transparencia es que las decisiones presupuestarias serán tanto mejores cuanto mayor sea la explicitación del juego distributivo que subyace al procedimiento presupuestario. La calidad del proceso de gobernanza constituye el límite de los resultados que la tecnología es capaz de expandir. Como advierte Giannetti da Fonseca (2001), en última instancia, ¿quién juzgará al juez?, ¿quién fiscalizará al fiscal?

La facilitación de procesos participativos a lo largo de todo el ciclo presupuestario, la capacitación de gestores públicos y parlamentarios en materia presupuestaria y la inversión pública en soluciones electrónicas para la difusión de conocimientos, información y procesos de decisión y gestión presupuestaria configuran tareas para una trayectoria de largo plazo en la búsqueda del sentido esencial de la transparencia.

La búsqueda de la transparencia sustantiva es la única vía para honrar la motivación original de creación de la Conorf: la protección y promoción de la democracia presupuestaria.

REFERENCIAS

- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regulamento administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, 2024a. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/rasf/view>. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 44, de 17 de setembro de 2013**. Brasília, DF, 2013. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663>. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Agência Senado. **Série de vídeos do 'Orçamento Fácil' alcança mais de dois milhões de visualizações**. Brasília, DF, 2021. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/23/serie-de-videos-do-orcamento-facil-alcanca-mais-de-dois-milhoes-de-visualizacoes>. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Agência Senado. **Orçamento fácil**. Brasília, DF: Agência Senado, [2020]. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Prodasen. **Siga Brasil**. Brasília, DF: Prodasen, 2024b. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Consultado en: mayo de 2024.
- GIANNETTI DA FONSECA, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?: A ética na riqueza das nações**. Companhia das Letras; 1.^a edición (17 octubre 2001).
- GRINDLE, Marilee S. **Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.
- MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and path dependence. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles. (ed.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006, pp. 454-471.
- SANTOS, Rita C. L. F. dos. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10967/4/Agenda_Formal_Cap4.pdf. Consultado em: maio de 2024.

SANTOS, Rita C. L. F. dos. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do Orçamento. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília, DF: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011, pp. 13-29.

SANTOS, Rita C. L. F. dos *et al.* **Referencial para avaliação de políticas públicas no Senado Federal**: elaborado por grupo de trabalho formado no âmbito da consultoria legislativa e consultoria de orçamentos. Brasília, DF: Conleg: Conorf, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/Ref-PPub-2015>. Consultado em: maio de 2024.

SILVA, Enid Rocha Andrade da *et al.* **Gasto social com crianças e adolescentes**: descrição metodológica. Brasília, DF: Ipea, 2022. (Nota Técnica, n.º 101). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10979/2/>

NT_101_Disoc_Gasto_Social.pdf. Consultado em: maio de 2024.

STILBEN, João Thiago A. **Avaliações de políticas públicas no Senado**: dos resultados à proposta inicial. 2018. Artigo (Pós-graduação Lato Sensu em Avaliação de Políticas Públicas) - Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/555177>. Consultado em: 18 mzo 2024.

INNOVACIÓN Y CIENCIA DE DATOS EN LA CONORF: HABILIDADES Y REFLEXIONES SOBRE EL MODELO CONCEPTUAL Y SUS APLICACIONES AL PROCESO PRESUPUESTARIO

Orlando de Sá Cavalcante Neto

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

La Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control (Conorf) es el órgano de asesoramiento superior del Senado Federal en materia de derecho financiero, planes, presupuestos públicos, fiscalización y control. La Conorf tiene a su cargo apoyar el procedimiento legislativo de las materias presupuestarias y financieras sometidas al Congreso Nacional, así como asistir a los parlamentarios en el ejercicio de la competencia constitucional de fiscalizar la ejecución presupuestaria y financiera. A lo largo de los últimos veinticinco años, la Conorf ha orientado sus esfuerzos a mejorar el desempeño de estas actividades. La innovación es la palabra clave que sintetiza dichos esfuerzos. La innovación está presente en las constantes reestructuraciones de los procedimientos de trabajo y en el amplio uso de la tecnología de la información (TI). Estas reestructuraciones también han impactado las estructuras administrativas de la Conorf, que han experimentado diversas modificaciones en ese período. El procedimiento legislativo presupuestario se caracteriza por su dinamismo, y hoy en día sería inimaginable asistir a los parlamentarios de la misma manera en que se hacía a comienzos del siglo.

En síntesis, las reestructuraciones de los procedimientos contemplan el mapeo, la evaluación, la creación, el ajuste y la supresión de tareas relacionadas con el procedimiento legislativo presupuestario y con el seguimiento de la ejecución presupuestaria y financiera. Los cambios también implican propuestas de modificación de diversas normas, como aquellas contenidas en el dictamen preliminar de la ley de presupuesto anual, en el reglamento de la Comisión Mixta de Presupuestos y en el texto de la ley de directrices presupuestarias, del presupuesto anual, del plan plurianual y de otras disposiciones normativas relacionadas con el derecho financiero. Los cambios también se orientan a la estructura administrativa y procuran adecuar la Conorf a las modificaciones introducidas en el procedimiento legislativo presupuestario. Un aspecto destacado de la innovación en la Conorf está relacionado con la tecnología de la información. Cabe señalar que el Reglamento Administrativo del Senado Federal autoriza a la Consultoría de Presupuestos a

[...] desarrollar actividades orientadas a la producción, la difusión y la aplicación de conocimientos y tecnologías para la mejora del procedimiento legislativo [...], pudiendo relacionarse oficialmente con órganos y entidades para el intercambio de conocimientos, la obtención y la integración de información relativa a las materias de su competencia (Brasil, 2024, art. 204, § 2.º).

Por ello, desde su génesis, la Conorf se ha empeñado en trabajar en asociación con el Prodasen¹ en el desarrollo de soluciones de tecnología de la información para apoyar la creación de sistemas operativos y de gestión. En el primer caso, son ejemplos relevantes el desarrollo de sistemas de elaboración presupuestaria (Selor/Lexor) y de un sistema de enmiendas al presupuesto. En el segundo caso, destaca el desarrollo de un sistema de recuperación y transparencia de datos relativos a la elaboración y ejecución del presupuesto, denominado SIGA Brasil, que se ha convertido en una referencia interna-

1 Prodasen es el órgano de tecnología de la información del Senado Federal.

cional². Dichos sistemas requieren actualización constante para incorporar nuevas funcionalidades y plataformas tecnológicas, lo que configura una línea de trabajo continua entre los procesos de la Conorf. En la asociación con el Prodasen, la Consultoría de Presupuestos es responsable del área de negocio³, que abarca los conocimientos específicos relacionados con las materias presupuestarias y con el proceso presupuestario. En esta condición, la actuación de la Conorf comprende la minería de datos, la definición del problema a tratar, la elaboración de requisitos para la solución deseada, la discusión de propuestas de solución en asociación con el Prodasen, la validación de los productos desarrollados y la capacitación para su adopción.

El impacto del desarrollo de soluciones de tecnología de la información sobre la productividad y la calidad de los trabajos de la Conorf es significativo. Existen evidencias sólidas de este impacto que van desde la viabilización del asesoramiento a los parlamentarios y al procedimiento legislativo – impracticable sin los sistemas mencionados – hasta la capacitación de los diversos actores involucrados o interesados en el proceso presupuestario (autoridades, funcionarios públicos, medios de comunicación, sociedad civil, entre otros) para comprender las decisiones y participar en el proceso de toma de decisiones. Las herramientas desarrolladas proporcionan mejoras cuantitativas y cualitativas en los procesos y productos presupuestarios y de políticas públicas, lo que hace imperativo para la Conorf invertir de manera continua en la búsqueda de soluciones de TI para la evolución institucional del parlamento.

En la actualidad, la frontera tecnológica en contextos de grandes bases de datos se sitúa en el desarrollo y la utilización de productos basados en inteligencia artificial (IA), orientados a ampliar la identificación de fenómenos, patrones y eventos no fácilmente visibles mediante métodos centrados en las capacidades humanas de percepción. En materia presupuestaria, en parti-

2 SANTORO, 2008.

3 En la teoría de la información, «negocio» es el eje central de la aplicación de la tecnología. En el caso del presupuesto, el negocio es el procedimiento legislativo presupuestario que el sistema de información debe apoyar.

cular, la investigación y el tratamiento manual de los datos han demostrado ser incapaces de responder a las crecientes demandas de transparencia en el gasto público y de adopción de decisiones basadas en evidencia, con la oportunidad y objetividad que exige el dinamismo de la realidad. Los descriptores genéricos utilizados en los informes presupuestarios dificultan la pronta identificación de los destinatarios y de los objetos del gasto público, mientras que la desagregación de clasificadores de ingresos y gastos en voluminosos registros contables vuelve arduos y, en muchos casos, inviables los trabajos de identificación de efectos, resultados e impactos de las decisiones presupuestarias. Los avances en el uso de máquinas para analizar grandes bases de datos y poner de manifiesto información y conocimientos relevantes resultan ineludibles para mejorar el desempeño de la gestión pública.

Aunque reconocidos como necesarios, el desarrollo y la aplicación de soluciones de inteligencia artificial en el sector público aún están rodeados de barreras, relacionadas principalmente con la percepción de que se trata de un ámbito de conocimiento excesivamente complejo para quienes no están iniciados en la ciencia de datos y de que las inversiones necesarias para viabilizar estas soluciones implican costos prohibitivos. Se trata, en muchos casos, de percepciones erróneas, derivadas del desfase entre el ritmo de avance de las herramientas y metodologías de IA aplicables a la gestión pública y la capacidad de los organismos para apropiarse de estas posibilidades emergentes. Por ello, es necesario desmitificar y difundir las distintas vertientes de la IA en las áreas de negocio del sector público, así como ofrecer evidencias y metodologías para el desarrollo de soluciones que lleven a las organizaciones a nuevos niveles de desempeño en la creación de valor público.

En los últimos años, la Conorf ha procurado estructurar procesos de innovación relacionados con el desarrollo de la tecnología de la información en asociación con el Prodasen. En este sentido, ha buscado consolidar una visión proactiva y centrarse en aspectos que favorezcan el pensamiento innovador, especialmente en lo relativo a la ciencia de datos y a la aplicación de la inteligencia artificial. El artículo de referencia que fundamenta esta nueva forma de pensar es la segunda versión de Principales habilidades para la innovación en el sector público, publicada por la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OECD, 2017). En dicho documento se presentan seis habilidades clave para promover la innovación en el sector público: alfabetización (o literacidad) de datos; iteración; curiosidad; insurgencia; narración (storytelling); y centricidad del usuario.

Aunque fueron elaboradas para la innovación en el sector público en términos generales, las habilidades identificadas en el texto de la OECD presentan una amplia aplicabilidad a los proyectos de inteligencia artificial gestionados por la Conorf y están siendo utilizadas para crear un entorno que favorezca el desarrollo de la cultura de la IA en el ámbito de la Consultoría de Presupuestos.

De acuerdo con la OECD (2017, pp. 12-13), la alfabetización de datos comprende el reconocimiento del valor y de la importancia de los datos, la capacidad de trabajar con especialistas en datos y la conciencia de que las decisiones deben fundamentarse en datos y evidencias, y no en suposiciones. Una sólida interacción entre el área de negocio y el equipo de especialistas en datos puede conducir al uso de los datos en el momento oportuno para adoptar la decisión adecuada. La alfabetización de datos permite una mayor integración en esta interacción. Varios autores destacan la importancia de la alfabetización de datos para el personal del área de negocio en el proceso de desarrollo de soluciones de inteligencia artificial. En el libro *A Hands-on Introduction to Data Science*, Shah (2020) señala que la formación en alfabetización de datos para el área de negocio es una prioridad. Para el autor, la toma de decisiones basada en datos constituye un motor de la innovación en los negocios. El área de negocio debe ser capacitada para comprender qué datos son adecuados y cómo utilizar la visualización y la simulación para procesarlos e interpretarlos. Shah (2020, p. 22) define la alfabetización en datos como «la capacidad de extraer información significativa de un conjunto de datos [...]».

Fawcett y Provost (2013, p. 313), en el libro *Data Science for Business: what you need to know about data mining and data-analytic thinking*, sostienen que es importante comprender la ciencia de datos, pero ello no implica que el personal del área de negocio deba ser científico de datos. Afirman que comprender conceptos fundamentales y dominar marcos para estructurar el pensamiento analítico de datos no solo permite una interacción competente, sino que también contribuye a mejorar la toma de decisiones basada

en datos. El área de negocio debe apropiarse de estos conceptos para evaluar oportunidades de aplicación de la ciencia de datos, proporcionar recursos adecuados a los equipos de ciencia de datos e invertir en datos y experimentos. Además, sostienen que el área de negocio debe estar preparada para orientar al equipo de ciencia de datos de modo que se garantice que este se mantenga en la dirección adecuada hacia una solución de negocio realmente útil. Esta capacidad solo es posible si el equipo de negocio domina efectivamente los conceptos del pensamiento analítico de datos. Otro aspecto relevante que señalan es que el dominio de una base sólida en los fundamentos de la ciencia de datos tiene implicaciones estratégicas a largo plazo. A medida que el área de negocio aumenta su exposición a proyectos de este tipo, vislumbra cada vez más otras oportunidades para la aplicación de la IA. Una vez desarrollada cierta capacidad en IA, otras aplicaciones se vuelven evidentes. Citan la célebre frase de Louis Pasteur: «el azar favorece a la mente preparada» (*apud* Fawcett y Provost, 2013, p. 314).

La ciencia de datos consiste en la combinación de diversos campos del conocimiento, incluida la IA, con el objetivo de extraer valor de los datos. Shah (2020, p. 4) define la ciencia de datos como un campo de estudio y práctica que implica la recopilación, el almacenamiento y el procesamiento de datos para obtener percepciones relevantes sobre un problema o fenómeno. Estos datos pueden ser generados por personas o por máquinas y pueden presentarse en distintos formatos, como texto, audio, video, entre otros. Citando a Frank Lo, el autor afirma que la ciencia de datos, en su esencia, implica el descubrimiento de *insights* a partir de la minería de datos. Esto se logra mediante la exploración de los datos con el uso de diversas herramientas y técnicas, poniendo a prueba hipótesis y elaborando conclusiones a partir de evidencia basada en datos y análisis.

La alfabetización de datos no debe abordarse únicamente desde la perspectiva del área de negocio. En proyectos de IA, la capacidad de los especialistas en datos para comunicarse con los no especialistas del área de negocio acerca de los resultados del análisis es tan importante como la recopilación y el análisis de los datos. Esta capacidad también se encuentra recogida en los textos de la OCDE.

En la Conorf, el reconocimiento de la importancia de la alfabetización de datos no se origina únicamente en una visión teórica. La cultura de trabajo abarca un amplio historial en el uso de herramientas como Business Intelligence, Procesamiento Analítico en Línea (OLAP) y Business Discovery, desde la génesis del órgano en la década de 1990. Como consecuencia, la Consultoría de Presupuestos ha adquirido un amplio dominio de las bases de datos relativas a la elaboración y ejecución presupuestaria. La experiencia de la Conorf en proyectos de IA muestra que la alfabetización de datos figura entre los principales factores de éxito en este tipo de iniciativas. Asimismo, se han llevado a cabo diversas acciones orientadas a la alfabetización de datos, tales como seminarios internos, conferencias sobre innovación, posibilidades de aplicación de la ciencia de datos y capacitación de los funcionarios en cursos de IA, especialmente aquellos que enfatizan el área de conocimiento del negocio.

La capacidad de iteración consiste en el desarrollo incremental y progresivo de un proyecto. Además de su aplicación en la gestión y ejecución de proyectos, la iteración también se asocia al uso de prototipos y experimentos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017, pp. 10–11) define un prototipo como aquello que un producto, servicio, sistema o política podría llegar a ser. Se utilizan tanto para verificar si algo funciona como en calidad de versiones iniciales que, tras sucesivos incrementos y refinamientos, se convierten en un producto final. Resultan útiles para ejercicios internos, como pruebas de concepto, así como para la realización de experimentos. Las pruebas y los experimentos proporcionan un método robusto para evaluar si la estrategia funciona. Las estrategias iterativas e incrementales permiten limitar los riesgos asociados a la prueba de métodos o prácticas aún no utilizadas.

En el artículo *The Machine Learning Workflow*, publicado en línea, Schmitt (2022c) propone una sistemática simple y objetiva para encontrar una estrategia eficaz de aplicación de la IA: (1) revisar la literatura académica, (2) construir una base de datos, (3) definir una métrica de evaluación y (4) experimentar hasta alcanzar un desempeño satisfactorio. El autor sugiere que la experimentación comience a partir de la estrategia más prometedora, que sea evaluada con base en los resultados y posteriormente perfeccionada.

A continuación, el procedimiento debe repetirse (iterarse) hasta encontrar una estrategia suficientemente adecuada.

La publicación *Working Papers on Public Governance* n.º 31: *State of the art in the use of emerging technologies in the public sector*, de la OCDE, señala que los sistemas de IA incorporan varias fases del ciclo de vida comunes a las del *software* tradicional. No obstante, en el desarrollo de proyectos de IA, dichas fases se producen de manera iterativa y no necesariamente secuencial. En el número 36, *Hello, world: Artificial intelligence and its use in the public sector*, de la misma publicación, se plantea que la experimentación y el aprendizaje iterativo son fundamentales para el desarrollo de capacidades en IA. Es improbable alcanzar el potencial de la IA sin la libertad de experimentar nuevas formas de desarrollar y prestar servicios.

Fawcett y Provost (2013, pp. 34-35) sostienen que la concepción de un proyecto de IA según los modelos propios de los procesos de desarrollo de *software* constituye un error. La aplicación de la IA (citando la minería de datos como ejemplo) es un emprendimiento exploratorio más cercano a la investigación y el desarrollo que a la ingeniería de *software*. Los efectos son mucho menos previsibles y los resultados de una determinada etapa pueden modificar la comprensión fundamental del problema. La relevancia del proceso iterativo radica precisamente en estos aspectos. Diseñar una solución de IA directamente para su implementación puede implicar un compromiso prematuro y costoso. En su lugar, los autores defienden que los proyectos deben invertir en información para reducir la incertidumbre. Pequeñas inversiones pueden realizarse mediante proyectos piloto y prototipos. Para ellos, es importante que los equipos sean capaces de formular adecuadamente los problemas, prototipar soluciones con rapidez, formular supuestos razonables ante problemas mal estructurados, diseñar experimentos y analizar los resultados.

En la Conorf, los proyectos de IA adoptan la práctica de la elaboración de proyectos piloto y la ejecución incremental de forma iterativa. Además, los proyectos más simples se conciben como una fase preparatoria de otro proyecto más complejo. Así es como se ha trabajado, por ejemplo, con clasificación mediante aprendizaje automático supervisado, búsqueda semántica, reconocimiento de entidades e IA generativa.

La innovación implica invención, la creación de cosas nuevas y la realización de actividades de manera diferente. La curiosidad y el pensamiento creativo forman parte de la esencia de la innovación. Es necesario comprender que la forma actual de trabajar es solo una de las posibles estrategias, y que cada una presenta ventajas y desventajas. Las técnicas de reformulación permiten analizar un problema desde una perspectiva distinta o cuestionar supuestos convencionales. La curiosidad también implica descubrir cómo otras personas realizan un trabajo similar de manera diferente. No existe una única forma correcta de abordar un problema o una situación. Además, analizar un problema desde una única perspectiva puede ocultar cuestiones y oportunidades (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017, pp. 16-17).

Según Fawcett y Provost (2013, p. 26), «la minería de datos es un trabajo artesanal. Supone la aplicación de una cantidad sustancial de ciencia y tecnología, pero su uso adecuado sigue requiriendo arte». Asimismo, en el proceso de desarrollo de una solución de IA, la fase de comprensión del negocio constituye un componente artesanal en el que la creatividad desempeña un papel fundamental. Para estos autores, la clave del éxito reside en la formulación creativa de un problema en ciencia de datos a partir del problema del negocio (Fawcett; Provost, 2013, p. 28).

Otra característica importante de la curiosidad y la creatividad es la adopción de una mentalidad de aprendizaje continuo: ser capaz de absorber y utilizar nuevas ideas, identificar las propias limitaciones y profundizar en su comprensión. Constantemente se generan nuevos conocimientos, que pueden desafiarnos y obligarnos a «desaprender» cosas que ya sabemos o hacemos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017). En consonancia con esta característica de la curiosidad, Schmitt (2022c) sugiere investigar cómo otros equipos han resuelto tareas similares, con o sin el uso de aprendizaje automático. Asimismo, destaca la importancia de consultar la literatura académica.

Imaginar posibilidades de reutilizar soluciones ya empleadas en otros proyectos también constituye una manifestación de creatividad. Fawcett y Provost (2013, p. 20) sostienen que una habilidad crítica en ciencia de datos

es la capacidad de descomponer un problema de análisis de datos en partes, de modo que cada una corresponda a una tarea conocida para la cual existen herramientas disponibles. Reconocer problemas familiares y sus soluciones evita desperdiciar tiempo y recursos en reinventar la rueda. Este reaprovechamiento permite que las personas centren su atención en las partes más interesantes del proceso, aquellas que requieren intervención humana.

Los desafíos están siempre presentes en los proyectos de IA. La Conorf ha venido utilizando la creatividad como un recurso fundamental para superar las dificultades. La creatividad, junto con la curiosidad por aprender, constituye un conjunto de comportamientos imprescindibles para el desarrollo de una cultura orientada a la IA, lo que exige que la organización fomente el aprendizaje continuo y la prospección de experiencias relativas a problemas similares abordados por otros actores o en otros contextos. No menos importante es aprovechar soluciones ya maduras para resolver otros problemas, aun cuando, en principio, parezcan de distinta naturaleza. Se trata, en todo momento, de ejercitar la curiosidad y la creatividad, sin las cuales, contrariamente a lo que suele pensarse, las probabilidades de desperdicio de tiempo y recursos tienden a ser elevadas.

Lograr que ocurran cosas nuevas caracteriza la insurgencia. Para ello, es necesario que el equipo disponga de libertad para experimentar formas alternativas de hacer las cosas, incluidas aquellas que pueden no funcionar. Este comportamiento puede dar lugar a maneras de trabajar que, de otro modo, permanecerían ocultas. Intentar algo nuevo y comprobar que no funciona no debe considerarse un fracaso, sino una oportunidad de aprendizaje; nadie debe ser responsabilizado por el fracaso de un intento de resolver un problema (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017, pp. 20-21).

Mirar con extrañeza lo que se hace y cómo se hace en el día a día es fundamental. La complacencia con los procesos actuales, sin cuestionamiento alguno, conduce a la perpetuación del statu quo. Esta actitud se aplica a los proyectos de IA. Es necesario pensar de manera diferente para concebir soluciones eficientes, ya sea para crear nuevos procesos o automatizar los existentes. La visión convencional difícilmente permitiría identificar las oportunidades. La insurgencia, en este caso, se asocia con la capacidad de

percibir las posibilidades de mejora que pueden derivarse de la automatización. También se vincula con la perseverancia necesaria para llevar a cabo el proyecto y con la voluntad de cambio. Otra vertiente de la insurgencia es la conciencia de que trabajar de forma aislada rara vez conduce a la resolución de los problemas. Los desafíos requieren colaboración y alianzas entre socios internos y externos, a fin de generar sinergias que favorezcan la innovación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017, p. 20). El trabajo en ciencia de datos depende en gran medida

de equipos multidisciplinarios y del intercambio de información.

Especialmente relevante para la cultura actualmente instalada en la Conorf es la insurgencia, entendida como la capacidad de no conformarse con las soluciones existentes. Incluso cuando exista un modelo en funcionamiento que cumpla criterios satisfactorios de desempeño, es responsabilidad institucional del órgano mantenerse atento a los avances que puedan mejorar su desempeño. Desde sus inicios, la Conorf ya contaba con una solución de extracción de datos presupuestarios que utilizaba Microsoft Access®, una herramienta funcional, pero muy inferior a la capacidad de procesamiento de datos de otras opciones disponibles en el mercado. Fue el inconformismo ante la necesidad de encontrar una forma de extracción más simple y eficiente lo que dio origen al SIGA Brasil e introdujo en el ámbito informacional de la administración pública federal una herramienta disruptiva de acceso a las cuentas públicas. A pesar de la magnitud de los avances logrados, es propio de la insurgencia fortalecerse con los logros y, precisamente por ello, someterlos a un cuestionamiento constante en lugar de cristalizarlos. Con el SIGA Brasil ocurrió así. Poco después del lanzamiento de su primera versión y del éxito reflejado en los indicadores de uso, el sistema pasó a ser objeto de nuevas prospecciones destinadas a reducir la dependencia del conocimiento especializado como requisito para su utilización y, de este modo, ampliar el universo de usuarios.

Cabe señalar que no existía una necesidad «objetiva» de tal avance, ya que el sistema cumplía con las tareas ordinarias del procedimiento presupuestario, tal como estaban establecidas. Fue, nuevamente, la insurgencia la que impulsó el desarrollo de nuevas funcionalidades en el sistema y la oferta

de nuevas versiones de la herramienta, promoviendo no solo la accesibilidad de la información a un público más amplio, sino también la apertura de nuevas perspectivas para el propio procedimiento presupuestario vigente. La posibilidad de obtener con facilidad series históricas de datos presupuestarios mediante consultas plurianuales, por ejemplo, abrió todo un nuevo campo de análisis de la evolución del gasto federal, viabilizado por la versión del sistema denominada SIGA Paneles, segunda generación del SIGA Brasil. En la actualidad, ambas generaciones se complementan y ofrecen al usuario posibilidades significativamente mayores de acceso a la información. Aun así, el equipo continúa buscando nuevas formas de hacer el servicio más eficiente y de apoyar la mejora continua del procedimiento presupuestario.

Los proyectos de IA desarrollados por la Conorf se basan en tareas ya existentes, ejecutadas de forma tradicional. La insurgencia implica romper la inercia y buscar nuevas formas de hacer mejor, y con menor esfuerzo humano, lo que ya existe.

Compartir experiencias es un componente crucial para la innovación en el sector público. Entre otras posibilidades, la narración puede utilizarse para delinear el futuro e inspirar la acción de otras personas. El cambio en el sector público debe concebirse como un proceso continuo, y no simplemente como el paso de un estado estático A a otro estado estático B. La narración constituye un factor relevante de transformación continua de los entornos operativos, de las expectativas y de las necesidades de los usuarios. La innovación se ve impulsada por el intercambio de conocimientos y prácticas. Las historias son útiles para compartir experiencias (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017, pp. 18-19).

Según Berryhill *et al.* (2019), es necesaria una narrativa clara para garantizar y sostener el apoyo, así como para minimizar la resistencia a la implementación de la IA en el sector público. La narrativa debe explicar «[...] cómo la IA puede ayudar a los funcionarios a prestar mejores servicios, reducir el tiempo que dedican a tareas rutinarias y permitirles centrarse en actividades de mayor valor [...]» (Berryhill *et al.*, 2019, p. 92).

En el mismo sentido, Schmitt (2022b), en el artículo publicado en línea titulado *The Machine Learning Project Checklist*, aborda la cuestión de

la motivación en un proyecto de IA. Para el autor, será difícil que el equipo formule buenas propuestas si no comprende la razón del proyecto; por ello, es necesario mostrar por qué el proyecto es importante, qué problema se pretende resolver y cuál es el objetivo estratégico. Es fundamental ser claro respecto del significado más amplio del proyecto. Las historias transmiten la importancia del proyecto, y los equipos deben estar convencidos de ello. La narración es un importante mecanismo de compromiso y motivación de los miembros de la Conorf. Funcionarios de la Consultoría de Presupuestos y del Prodasen fueron sensibilizados por los testimonios de usuarios internos y externos acerca de la relevancia, el impacto y las dificultades persistentes de los proyectos de Business Intelligence y del SIGA Brasil en sus realidades institucionales. El equipo del área de negocio también llevó a la Conorf las historias recogidas durante visitas a organizaciones del tercer sector, destinadas a comprender el trabajo que desarrollan a partir de la información obtenida del SIGA Brasil y el impacto difuso del sistema en contextos más amplios que la administración pública. Estas acciones tuvieron un gran impacto en la motivación de los equipos.

Las narrativas sobre el desarrollo de proyectos de IA han sido difundidas en la Consultoría de Presupuestos. Las historias revelan la razón de ser de los proyectos y hacen que los equipos sean más conscientes de la importancia de apoyarlos y de involucrarse en ellos. Esta convicción fue un factor decisivo para el éxito de los proyectos de TI de la Conorf.

Ser centrado en el usuario consiste en identificar las necesidades de los usuarios y diseñar una política o un servicio que las satisfaga. El gobierno no debe presumir dichas necesidades, sino generar oportunidades para que los usuarios las expresen. También es necesario considerar la diversidad de los usuarios y garantizar la facilidad de uso de los productos ofrecidos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017, pp. 14-15).

Las soluciones de TI de la Conorf/Prodasen han estado orientadas a los usuarios y presentan características muy similares a las definidas por la centricidad del usuario. En cada aplicación, los proyectos identificaron a los usuarios y los clasificaron según su origen, su dominio del tema presupuestario y su nivel de competencia digital. Para cada grupo se definió el alcance de las

relaciones entre el producto ofrecido, el contenido y la facilidad de uso. De forma más intensa en los proyectos cuyo público objetivo principal eran los participantes del procedimiento legislativo, los usuarios fueron consultados en las fases iniciales, de desarrollo y de mantenimiento de los productos; asimismo, se ofrecieron conferencias y cursos.

Escuchar a los usuarios externos sigue siendo un desafío, pero constituye un objetivo importante de cara al futuro. La principal brecha a cubrir en los proyectos de la Conorf/Prodasen, en lo que respecta a la centricidad del usuario, es el desarrollo de una estrategia de evaluación sistemática del alcance, la usabilidad y el impacto de los productos generados, como medio para recabar evidencias que retroalimenten el proceso de mejora continua de las herramientas. Esto adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que existen productos que han requerido más de una década de estudios y desarrollo tecnológico para llegar a determinados grupos de usuarios. Fue un proceso prolongado lograr una usabilidad ajena al conocimiento previo de conceptos presupuestarios, tal como lo permite el Panel Ciudadano del SIGA Brasil. Asimismo, también requirió un tiempo considerable poner a disposición la visión plurianual detallada del presupuesto propia del Panel Especialista.

La Conorf ha venido utilizando las seis habilidades anteriormente descritas para estimular a su personal a actuar de manera proactiva en el uso competente de los datos y en el desarrollo de inteligencia informacional. Prueba de ello ha sido la ampliación de la participación de los funcionarios de la Consultoría de Presupuestos y del Prodasen en los proyectos tecnológicos, así como la inclusión de dos de sus proyectos de IA en el plan estratégico del Senado Federal. La coherencia interna y externa de propósitos y acciones constituye la vía más prometedora para la consolidación de la cultura de innovación en la organización.

REFERENCIAS

BERRYHILL, Jamie *et al.* Hello, world: artificial intelligence and its use in the public sector. **OECD Working Papers on Public Governance**, París, n. 36, 2019. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/726fd39d-en.pdf?expires=1716414651&id=id&accname=ocid49029193&checksum=-18DB733EC6BCC-218066CBE08D9E0A437>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regulamento administrativo do Senado Federal**. Brasília, DF, 2024. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/transparencia/leg/rasf/view>. Consultado en: mayo de 2024.

FAWCETT, Tom; PROVOST, Foster. **Data science for business: what you need to know about data mining and data-analytic thinking**. Sebastopol, CA: O'Reilly, 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Artificial intelligence in society**. París: OECD, 2019. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/artificial-intelligence-in-society-eedfee77-en.htm>. Consultado en: mayo de 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Core skills for**

public sector innovation: a beta model of skills to promote and enable innovation in public sector organizations. París: OECD, 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD AI Principles**. París: OECD, 2024. Disponible en: <https://oecd.ai/en/ai-principles>. Consultado en: mayo de 2024.

SANTORO, Carlos Magno. The Siga Brasil project. In: UNITED NATIONS. **World e-Parliament Report 2008**. Nueva York: UN, 2008. p. 120. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2008>. Consultado en: mayo de 2024.

SCHMITT, Markus. An introduction to machine learning for managers: everything in your machine learning project. **Blog datarevenue**. Berlín, 2022a. Disponible en: <https://www.datarevenue.com/en-blog/introduction-to-machine-learning-for-managers>. Consultado en: mayo de 2024.

SCHMITT, Markus. The machine learning project checklist. **Blog datarevenue**. Berlín, 2022b. Disponible en: <https://www.datarevenue.com/en-blog/machine-learning-project-checklist>.

venue.com/en-blog/machine-learning-project-checklist. Consultado en: mayo de 2024.

SCHMITT, Markus. The machine learning workflow. **Blog datarevenue**. Berlín, 2022c. Disponible en: <https://www.datarevenue.com/en-blog/machine-learning-workflow>. Consultado en: mayo de 2024.

SHAH, Chirag. **A hands-on introduction to data science**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

UBALDI, Barbara *et al.* State of the art in the use of emerging technologies in the public sector. **OECD Working Papers on Public Governance**, París, n. 31, 2019. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/state-of-the-art-in-the-use-of-emerging-technologies-in-the-public-sector_932780bc-en. Consultado en: mayo de 2024.



PLANES

PROCESO DECISORIO PRESUPUESTARIO Y PLANIFICACIÓN DE PRIORIDADES

Ana Claudia C. S. Borges

1. INTRODUCCIÓN

Para contar con capacidad de conducción, el Estado debe, en primer lugar, ser competente para definir una dirección general que integre las distintas fases del proceso decisorio con metas globales, de modo que permita ordenar prioridades y garantizar su continuidad a lo largo del tiempo.

No obstante, estas orientaciones, por sí solas, no serían suficientes para que las decisiones se traduzcan en realizaciones. De manera complementaria, el Estado debe ser capaz de coordinar y conciliar políticas diversas, intereses distintos y múltiples actores, dentro y fuera del gobierno, posibilitando la integración entre las áreas gubernamentales, con el fin de asegurar la coherencia y la consistencia de las políticas gubernamentales, alineadas con el proyecto global.

Por último, para contar con capacidad de implementación, el Estado debe asimismo poder garantizar los recursos necesarios para la ejecución de las prioridades, promover condiciones de sostenibilidad política de las

decisiones y ofrecer transparencia en los procesos de gestión y ejecución, requisito esencial de la acción gubernamental en un régimen democrático.

Estas capacidades de acción del Estado, presentadas por Diniz (1995), son, en esencia, las que se esperan en la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos. Es decir, quienes participan en el proceso decisorio en el ámbito presupuestario aspiran a que exista una conexión directa entre lo que en él se consigna y los acontecimientos futuros. Por lo tanto, es fundamental que haya confianza en la viabilidad de la planificación expresada en su texto (Wildavsky, 1984).

Cabe destacar que las demandas sobre el presupuesto público exceden de manera rutinaria el nivel de recursos financieros disponibles para atenderlas. En consecuencia, resulta necesario algún proceso decisorio que permita elegir, a la luz de la escasez de recursos, qué conjunto de preferencias prevalecerá sobre las demás alternativas y en qué medida.

En caso de que los responsables de asignar los recursos para financiar las acciones previstas en el presupuesto evidencien incapacidad para garantizar su respectivo pago, se abriría un amplio espacio para la acción política orientada a decidir quién tendría acceso a los recursos. Es decir, si los ingresos resultaran insuficientes para financiar la totalidad de los gastos autorizados, las previsiones presupuestarias dirían muy poco acerca de lo que efectivamente se llevaría a cabo. El presupuesto público perdería así credibilidad, y surgirían dudas sobre si el contrato establecido por medio del presupuesto se mantendría de modo tal que recompense a quienes han adherido a sus disposiciones (Wildavsky, 1984; Meyers, 1999; Rubin, 1999).

En caso de que la falta de confianza se mantenga durante un período prolongado, los distintos actores procurarían desarrollar capacidad de conducción, coordinación e implementación para alcanzar sus objetivos en otras instancias institucionales. Es decir, las instituciones presupuestarias, en ese contexto, dejarían de ser competentes para regular el nivel de disputa por estas capacidades dentro del ámbito del presupuesto, abriendo espacio para el uso de estrategias externas a dicho entorno. En este contexto, y en el momento en que se procura reunir el conocimiento acumulado por los consultores de

presupuestos del Senado Federal¹ tras 30 años de creación de la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control (Conorf), parece relevante analizar las estrategias de los principales actores que participan en el proceso decisorio del gasto, con el fin de materializar sus prioridades a lo largo del tiempo.

Con este objetivo en mente, este trabajo buscó identificar reglas, prácticas y narrativas utilizadas por quienes participan en el proceso decisorio del gasto, con el fin de hacer prevalecer su agenda prioritaria, teniendo en cuenta que estos actores aprenden de los procesos anteriores y son capaces de adaptarse al entorno de disputa por espacio en los presupuestos. En este sentido, el conocimiento y la experiencia en las «reglas del juego» modificarían la manera en que, en distintas situaciones y a lo largo del tiempo, los actores decidirían enfrentarlas; es decir, posibilitarían nuevas interpretaciones acerca de reglas antiguas (Couto; Abrúcio, 2003; Good, 2014).

Es precisamente este proceso de aprendizaje el que se busca presentar a continuación, mediante un recorrido histórico por las principales instituciones que rigen el proceso decisorio presupuestario en la actualidad, partiendo de la forma en que las reglas han ido siendo moldeadas en función de una determinada agenda prioritaria desde los años 2000, con base en el marco teórico del institucionalismo histórico. Para ello, se considerarán los factores que estructuran la interacción entre actores, la dinámica de los procesos y las reglas, prácticas y narrativas involucradas en el proceso de toma e implementación de decisiones en el ámbito del presupuesto público, a fin de alcanzar capacidad de conducción, coordinación e implementación².

1 La denominación legal del cargo es «consultor legislativo, especialidad asesoreamiento en presupuestos»; sin embargo, son reconocidos y habitualmente referidos como consultores de presupuestos.

2 Esta metodología se encuentra en línea con el estudio de la gobernanza presupuestaria, que la define como una «colección de reglas, principios, procesos y comportamientos, formales e informales, que rigen el proceso de toma de decisiones sobre el origen y la aplicación de los recursos públicos, en un período determinado, en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Tales reglas, principios, procesos y comportamientos determinan quién hace qué y cuándo, regulan el flujo de información entre los diversos actores, además de distribuir influen-

2. CAPACIDAD DE CONDUCCIÓN

Alston *et al.* (2006) sostienen que, en Brasil, el presidente de la República tendría incentivos para mantener el gasto público bajo control, dentro de un intervalo definido en relación con el PIB, dado que desequilibrios presupuestarios graves podrían dar lugar a serias sanciones monetarias y fiscales impuestas por el mercado internacional de capitales. Además, en su relación con el electorado, el presidente dependería de la percepción de los ciudadanos en cuanto al cumplimiento de los objetivos económicos correspondientes al crecimiento, la estabilidad y la reducción de la pobreza.

Loureiro y Abrúcio (1999) complementan esta evaluación al asociar el apoyo político brindado por el Legislativo al presidente con el éxito de su actuación en la esfera económica. Cabe señalar, no obstante, que, para medir el éxito de la actuación del presidente en la esfera económica, deben considerarse tanto el horizonte temporal de sus prioridades como su percepción sobre el diseño de la política económica a ser adoptada.

Desde esta perspectiva, en los años noventa, la centralidad del Ministerio de Hacienda (MF), a través de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), en la conducción de la política económica y, más específicamente, de la política fiscal, se debió principalmente al apoyo firme y continuo del presidente a los responsables de dicha conducción, en el contexto del relativo éxito del Plan Real implantado en 1994. Algunas particularidades de la actuación del MF en su papel de órgano central de finanzas en ese período pueden destacarse a partir de los hallazgos de la investigación realizada por Loureiro y Abrúcio (1999) sobre las funciones de este Ministerio en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Según dicho estudio, la importancia del MF estuvo asociada a: (i) un contexto marcado por la escasez de recursos y la necesidad constante de controlar

cia estratégica al establecer restricciones e incentivos al proceso decisorio de aplicación de los recursos públicos» (Borges, 2022).

las cuentas públicas, lo que habría favorecido el predominio de políticas de input definidas por Hacienda sobre la lógica del output, predominante en los demás ministerios; (ii) la relevancia del plan de estabilización para el éxito político del presidente; (iii) los vínculos de confianza establecidos entre el presidente y la cúpula del MF, que se habrían originado durante la gestión de Fernando Henrique en el Ministerio de Hacienda, en el gobierno de Itamar (1992-1995); y (iv) la importancia estratégica del MF como controlador de otros órganos, cuya distribución de poder habría tenido lugar con el objetivo de garantizar una mayoría parlamentaria en el Congreso Nacional.

La capacidad de conducción del MF derivaría, principalmente, del poder que le fue delegado para controlar la liberación de los recursos financieros destinados a financiar las acciones gubernamentales previstas en el presupuesto. Las instituciones presupuestarias presentes en el proceso decisorio del gasto, en este caso, girarían en torno a garantizar que las acciones de este Ministerio, en lo relativo al control del flujo financiero de la ejecución de los gastos previstos en el presupuesto, pudieran llevarse a cabo de manera efectiva.

La prioridad atribuida a este órgano en ese período, en lo que respecta al control agregado del gasto público con miras a la sostenibilidad intertemporal de la deuda pública, se situó en el centro de las decisiones de asignación en los presupuestos del gobierno federal entre 1995 y 1999. Además, las principales atribuciones de su actuación en el ámbito presupuestario habrían estado vinculadas, sobre todo, a los intereses políticos del presidente, y no a la existencia de reglas restrictivas, dado que el país aún no contaba con un modelo de metas fiscales delineado en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), que solo entró en vigor en el año 2000.

El control centralizado del flujo financiero por parte de la STN habría proporcionado, adicionalmente, al presidente la capacidad de controlar, por intermedio del MF, la delegación de funciones administrativas a agentes políticos que formaban parte de la coalición de apoyo del gobierno en el Congreso Nacional, en el sistema de presidencialismo de coalición. En este sentido, Loureiro y Abrúcio (1999) destacan el papel de las instituciones presupuestarias diseñadas con el fin de fortalecer al Ministerio de Hacienda.

El poder formal más importante sería el de liberar y limitar la ejecución de los recursos por intermedio de la STN. Con este poder, el Ministerio saldría fortalecido al obtener autonomía frente a los demás ministerios y se convertiría en un órgano clave para que el presidente pudiera controlar la delegación de funciones en los ministerios sectoriales. La negociación política necesaria para alcanzar una mayoría en el Congreso Nacional tendría, entonces, un contrapeso expresado en la capacidad del presidente de gestionar el presupuesto a través del Ministerio de Hacienda.

Las reglas de la LRF, a partir del año 2000, reforzaron las facultades del órgano central de finanzas relacionadas con el control agregado del gasto público y, de manera indirecta, propiciaron la reorganización de las instituciones presupuestarias existentes hasta entonces, para permitir un proceso decisorio discrecional de direccionamiento del flujo financiero según los intereses políticos del presidente.

Las leyes de directrices presupuestarias desempeñaron un papel central en la definición de estrategias de acción destinadas a regular el proceso centralizado del flujo financiero bajo responsabilidad de la STN. Cabe mencionar que fue en la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) de 2000³ donde, por primera vez, se incluyó una disposición que fijaba una meta de superávit primario. Asimismo, la LDO de 2000 también delegó en el Poder Ejecutivo el control del nivel de gasto con miras al cumplimiento de las metas establecidas.

La fijación de estas metas en la LDO tuvo lugar incluso antes de la aprobación de la LRF. Este hecho se debió principalmente a las exigencias del nuevo acuerdo de asistencia financiera suscrito entre Brasil y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en noviembre de 1998, que habrían legitimado el proyecto de construcción de un nuevo régimen fiscal para el país (Lopreato, 2015). Es decir, las imposiciones externas, en el contexto de una economía globalizada, así como la coyuntura económica interna de la época, habrían situado el control estricto del gasto presupuestario en la agenda de prioridades del

3 Ley n.º 9.811, de 1999, art. 18.

presidente de la República, obteniendo así el apoyo político necesario para su pleno funcionamiento.

Con la entrada en vigor de la LRF, las disposiciones relativas tanto a la fijación de las metas fiscales como a su seguimiento debían figurar en las LDO. Con la delegación a la LDO de la regulación del control del gasto presupuestario durante su ejecución, estas reglas formales pasaron a expresar relaciones de poder entre el órgano central de finanzas, el presidente de la República, los ministerios y el Congreso Nacional, en el ámbito del presupuesto público. Con el paso de los años, es posible observar cómo los distintos actores fueron moldeando sus espacios y estableciendo, a lo largo del tiempo, cierta rutina y consenso en torno a la forma de ajustarse a los límites impuestos por la restricción presupuestaria establecida por la meta fiscal.

Se observa que los cambios ocurridos desde 2000 hasta la actualidad se produjeron de manera incremental; es decir, no tuvieron por objetivo dismantelar el modelo central de control agregado de carácter jerárquico en manos del jefe del Ejecutivo, representado por las decisiones emanadas de los órganos centrales de planificación y finanzas, en particular la Secretaría de Presupuesto Federal (SOF) y la STN. No obstante, las transformaciones experimentadas por las instituciones presupuestarias a lo largo del tiempo, especialmente tras las enmiendas constitucionales que modificaron el art. 166 de la Constitución a partir de 2015⁴, alteraron profundamente las relaciones de poder en lo que respecta a la capacidad del presidente de la República para definir su agenda prioritaria frente a las del Congreso Nacional. Sin embargo, el control del direccionamiento de recursos mediante la limitación de la ejecución del gasto y los bloqueos presupuestarios, con el fin de alcanzar la meta de resultado primario y cumplir con el techo de gasto⁵, respectivamente, constituye actualmente la principal capacidad de conducción de que dispone

4 EC n.º 86, de 2015; EC n.º 100, de 2019; EC n.º 105, de 2019 y EC n.º 126, de 2022.

5 EC n.º 95, de 2016; EC n.º 113, de 2021; EC n.º 114, de 2021; EC n.º 126, de 2022; Ley Complementaria n.º 200, de 2023.

el Ministerio de Hacienda, en su función de órgano central de finanzas, para orientar recursos hacia la agenda prioritaria del presidente.

3. CAPACIDAD DE COORDINACIÓN

La gestión del flujo de caja por parte de la STN, a partir de los mecanismos de seguimiento de la ejecución presupuestaria establecidos en la LRF y en la LDO, aunque se ha mostrado eficaz a lo largo de los ejercicios, proporcionando instrumentos de gestión efectivos para el control agregado del gasto, concentra su atención únicamente en el aspecto financiero del gasto. No obstante, para que el Estado cuente con capacidad de conducción, es necesario, además, que existan mecanismos capaces de coordinar lo que se va a realizar con el flujo de recursos.

Se espera, así, que el proceso decisorio del gasto siga un plan general que: (i) defina el rumbo que ha de seguir la administración pública; (ii) muestre cómo las acciones individuales de los distintos órganos contribuirán al logro de metas colectivas; (iii) permita exigir resultados; y (iv) promueva la transparencia y la rendición de cuentas (Diniz, 1995).

Según el modelo brasileño de planes y presupuestos públicos, consagrado en la Constitución de 1988, el Plan Plurianual (PPA)⁶ debería desempeñar ese papel de indicar el rumbo que ha de seguir la administración pública. Este instrumento de planificación, con una vigencia prevista de cuatro años, establece los objetivos y metas de la administración pública federal en relación con los gastos de capital y otros de ellos derivados, así como aquellos relativos a los programas de duración continuada, de forma regionalizada. No obstante, el PPA, en sus distintas versiones hasta la actualidad, aún no ha sido capaz de unir las diferentes áreas del gobierno. Como resultado, las decisiones relativas a la asignación de recursos en el gobierno federal terminan produciéndose de

6 Previsto en el § 1.º del art. 165 de la Constitución.

manera fragmentada; es decir, dependen más de la iniciativa del presidente de la República o del ministro de cada cartera que propiamente de los lineamientos del plan.

En un intento por promover la articulación entre el plan plurianual y las leyes presupuestarias anuales, el PPA 2000-2003 tenía como base de planificación los programas presupuestarios, que debían ser los mismos en el PPA y en la Ley de Presupuesto Anual (LOA). El objetivo era «transformar el plan en un instrumento de gestión, orientando la administración pública hacia resultados» (Garces; Silveira, 2002, p. 53).

Desde la perspectiva de los responsables de la formulación de este modelo en aquel momento, la experiencia brasileña de implantar y mantener una política de equilibrio fiscal habría puesto de manifiesto las restricciones que esta iniciativa impone a la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo, en caso de que estas no estén asociadas a medidas de optimización del gasto. Era necesario, por lo tanto, desarrollar un instrumento capaz de armonizar la conducción de las políticas de regulación macroeconómica con las demás políticas sectoriales. La opción fue transformar el PPA 2000-2003 en un proyecto de desarrollo y, al mismo tiempo, de racionalización y mejora de la calidad del gasto, teniendo en cuenta un escenario de restricciones a su financiamiento (Garces; Silveira, 2002, p. 54).

La reformulación del entorno presupuestario por el PPA 2000-2003 y por la LOA de 2000 sugería la estrategia de dotar de autonomía a los gestores de programas mediante la descentralización organizativa, conforme a lo propuesto por el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE) de 1995 y por los países pioneros en reformas gerenciales en el ámbito de la Nueva Gestión Pública. Según este modelo, existe un acuerdo de «autonomía versus rendición de cuentas», mediante el cual la entidad prestadora de servicios se compromete a alcanzar determinados resultados a cambio de cierto grado de flexibilidad en su gestión (Pacheco, 2010).

Para ello, la estructura administrativa del gobierno debía ser moldeada en función de los programas a ser ejecutados, que constituyen la base del plan plurianual y del presupuesto. Los instrumentos de planificación y presupuesto orientarían el proceso decisorio a través de programas, siendo los gestores

responsables exigidos por su desempeño y por el logro de los resultados previstos. En teoría, el modelo parecía aplicable en el contexto brasileño. No obstante, dado que no se produjo el ajuste de la estructura administrativa en el grado y la profundidad deseados por el PDRAE, la actuación de los gestores en relación con los productos/entregas pasó a entrar en conflicto, en diversas ocasiones, con las funciones de los ministerios y con las estructuras de poder existentes (Core, 2001).

En efecto, la reforma de la estructura presupuestaria transformaba los programas en un elemento clave de la decisión de asignación de recursos, en un intento por imponer racionalidad gerencial al proceso de planificación y presupuesto. En este sentido, atribuía al gestor del programa una responsabilidad individualizada por los resultados a alcanzar, permitiendo una relación directa entre el gasto realizado y los objetivos a ser alcanzados (Garces; Silveira, 2002). No obstante, estos gestores seguían bajo la dirección de los ministros sectoriales, quienes, en última instancia, debían decidir sobre la gestión de la cartera de programas del ministerio. Cabe destacar que muchos programas implican acciones multisectoriales, lo que dificulta aún más la decisión de asignación de recursos. Dados estos hechos, en la práctica no se produjo el otorgamiento necesario de facultades para que los gerentes de los programas pudieran ejecutar los recursos presupuestarios de forma autónoma.

En la evaluación de Rezende (2002), los actores con poder de decisión demostraron resistencia a las nuevas instituciones y al cambio de orientación de la cultura burocrática, orientado a mejorar el desempeño, propuestos por el entonces Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) entre 1995 y 1998, en el marco del PDRAE. Así, para implementar la reforma sugerida, el MARE habría obtenido apoyo de actores estratégicos – la Casa Civil, el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Hacienda, así como de otros actores en el seno de la burocracia – para aquellas iniciativas más estrechamente vinculadas con la dimensión del ajuste fiscal, pero no habría alcanzado el mismo éxito en las políticas de transformación de la estructura de la administración.

Cabe recordar que la literatura identifica el presupuesto diseñado por programas como una estrategia utilizada para obtener más recursos para un

determinado fin, ya que dificulta el acceso a información sobre lo que efectivamente se estaría ejecutando y la verificación del costo de una misma partida de gasto en programas diferentes (Meyers, 1999; Rubin, 1999; Schick, 2013; Widalvsky, 1984). En este caso, puede sugerirse que las desconfianzas de los órganos responsables del control del flujo de recursos respecto de la capacidad de gestionar las finanzas públicas a partir de la evaluación del desempeño de los programas tendrían fundamento.

Un posible factor del fracaso del modelo de planificación y presupuesto orientados a resultados en el ámbito federal, según la evaluación de Core (2001), se refiere a la amplitud del contenido estratégico del plan plurianual y a su incapacidad para demostrar las prioridades del gobierno, lo que hace necesarios otros instrumentos de coordinación. En este aspecto, merece destacarse la evaluación del proyecto de ley presupuestaria anual (PLOA) de 2013 realizada conjuntamente por las Consultorías de Presupuesto del Senado Federal y de la Cámara de Diputados:

5. Compatibilidad del PLOA 2013 con el PPA y las prioridades de gobierno

5.1. Disociación entre la programación del PLOA 2013 y el Plan Plurianual (PPA)

El Plan Plurianual (PPA) 2012-2015, según el mensaje del Poder Ejecutivo remitido en 2011, define todas las políticas públicas del gobierno federal con el objetivo de organizar su actuación, buscando obtener más resultados con menos recursos – eficiencia, eficacia y efectividad –, además de permitir a la sociedad verificar que el gobierno esté cumpliendo los compromisos asumidos. Estructurado en programas, objetivos e iniciativas, el PPA vigente debe orientar, en la propia concepción del gobierno, la gestión pública, centrándola en los cambios en la vida del ciudadano y no en el volumen de insumos utilizados durante la ejecución de sus acciones.

En este nuevo modelo, el vínculo entre el PPA y el presupuesto deja de ser la acción presupuestaria, pasando a serlo las «iniciativas» contenidas en el propio plan. En la propuesta de ley presupuestaria no existe la clasificación «iniciativa» asociada al crédito presupuestario (valor autorizado del gasto). Consta únicamente una relación anexa (volumen II) al PLOA con la asociación entre las acciones presupuestarias y las iniciativas.

El modelo impone una gran dificultad para verificar de forma directa si los recursos presupuestarios asignados en el PLOA 2013 a programas y acciones son compatibles con el cumplimiento de las metas establecidas en las iniciativas del PPA. A esta dificultad se suman otros dos aspectos. En primer lugar, aunque así lo dispone el § 4.º del art. 165 de la Constitución, el PPA no es debidamente considerado en su papel de núcleo de planificación del gobierno. Así, los planes y programas nacionales, regionales y sectoriales deberían elaborarse en consonancia con el PPA. No obstante, existen innumerables «planes» y «programas» anunciados o iniciados por el gobierno sin relación directa con las clasificaciones, programas y metas contenidas en el PPA 2012-2015 o en las propias leyes presupuestarias. A título ilustrativo, pueden citarse el Programa Brasil Sin Miseria, el Plan Brasil Cariñoso, el Programa Más Educación, el Programa Salud de la Familia, el Programa Red Cigüeña, el Programa Salud No Tiene Precio, el Programa Mirar Brasil, el Programa Brasil Sonriente, el Programa Bolsa Verde y el Programa Brasil Mayor, entre muchos otros. Resulta bastante difícil, para cualquier ciudadano, verificar cuánto cuestan los «planes/programas/iniciativas/acciones» del gobierno. Los datos presentados en extensos informes de realizaciones no son susceptibles de análisis crítico y objetivo, pues carecen de la precisión y del rigor inherentes a las categorías de clasificación utilizadas en la elaboración y ejecución de las leyes presupuestarias. Las pocas correlaciones existentes entre los programas del PPA y aquellos divulgados por el gobierno se establecen, casi siempre, con salvedades, como ocurre en el punto XXIX de las informaciones complementarias al PLOA 2013, que identifica las acciones relativas al Plan Brasil Sin Miseria. En ese punto, el Poder Ejecutivo explica que es «importante notar que los recursos destinados a la superación de la extrema pobreza pueden no corresponder al valor global de la acción» mediante la cual se produce la intervención gubernamental. Naturalmente, ello dificulta el seguimiento de la ejecución del Plan Brasil Sin Miseria, pues no se sabe qué parte de la acción presupuestaria está reservada al plan, a pesar de que se trata de una prioridad gubernamental señalada en la Ley de Directrices Presupuestarias para 2013, junto con el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC).

En segundo lugar, se observa un proceso de vaciamiento del significado de las acciones presupuestarias como categoría de programación del gasto, en la medida en que sus títulos vienen perdiendo contenido y fuerza descriptiva, convirtiéndose en menciones genéricas de las propuestas de intervención gubernamental. Las acciones, tal como son propuestas, pueden abarcar innumerables realizaciones, lo que impide, desde la perspectiva de la necesidad de evaluar la acción gubernamental, conocer y criticar el objeto preciso del gasto público. Las iniciativas previstas en el PPA y relacionadas en documento anexo al PLOA 2013 no suplen la deficiencia mencionada, pues están lejos de la precisión y del nivel de detalle requeridos (Brasil, 2012, pp. 54-55).

Esta disociación entre lo previsto en el PPA, las prioridades definidas en la LDO y los programas/acciones contenidos en las leyes presupuestarias anuales persiste hasta el día de hoy. Por lo tanto, estos instrumentos no son capaces de propiciar un seguimiento de cuáles prioridades están siendo perseguidas mediante la ejecución de los presupuestos ni de qué contribuciones realizan al logro del proyecto global, si se consideran únicamente dichos instrumentos.

Otro factor que ha contribuido a la falta de expresión de los programas en las leyes presupuestarias es la sistemática adoptada por la SOF y la STN para la definición de los límites de gasto de los distintos órganos. Las reglas de distribución utilizadas siguen patrones definidos desde finales de los años noventa, en el marco de la reforma presupuestaria gerencial propuesta en aquel momento. Este hecho adquiere relevancia porque las decisiones adoptadas en ese período, en cuanto al modo de definición y seguimiento de los límites, no privilegiaron la estructura propuesta para el nuevo modelo presupuestario que comenzaba a delinearse a partir del PPA 2000-2003 y de las leyes presupuestarias subsiguientes (Barcelos; Calmon, 2014; Core, 2001).

Con una postura conservadora frente a los desafíos de cumplir la agenda de ajustes fiscales, la SOF y la STN continuaron divulgando y controlando los límites para la realización del gasto por órgano presupuestario, y no por programa presupuestario, elemento clave del nuevo modelo de gestión (Barcelos; Calmon, 2014; Core, 2001).

Con los límites presupuestarios y financieros fijados por órgano del presupuesto, correspondió entonces al ministro sectorial definir cómo se distribuirían los recursos entre las diversas unidades y programas bajo su responsabilidad, ya que el gerente no tendría, desde el punto de vista administrativo, competencia para ejecutar el presupuesto de los órganos. Esta sistemática, en cierta medida, hizo inviable la estructura multisectorial propuesta inicialmente por la reforma administrativa. Además, los programas presupuestarios fueron perdiendo, paulatinamente, relación con el proceso decisorio del presupuesto, puesto que para el ministro lo importante era mantener el nivel de recursos para el órgano en su conjunto, y no defender la preservación de determinados programas, que muchas veces involucraban a más de un ministerio responsable.

Del mismo modo que la SOF y la STN, al definir los límites de ejecución por órgano presupuestario, descuidaron el nuevo modelo, que exigía la evaluación sistemática de los programas, tampoco lo tuvieron en cuenta al estimar los techos presupuestarios de los órganos en cada ejercicio. En virtud del distanciamiento de estos órganos de control respecto de la realidad de la ejecución presupuestaria por programa, dichas estimaciones han sido definidas con base en cambios incrementales, a partir de alineamientos de la serie histórica ($t = t-1$), ajustada por algún factor, según el caso.

Bajo esta sistemática, cada órgano presupuestario recibe recursos a partir de la evaluación de su ejecución reciente, ajustada por algún criterio discrecional cuando resulta necesario. Para la composición del valor final, importa mucho más la capacidad de ejecución del órgano que la evaluación de sus actividades a partir de los resultados esperados de programas y acciones presupuestarias.

Cabe recordar que el cronograma y el volumen de los desembolsos para la ejecución de los gastos durante el ejercicio dependerán, además, del comportamiento de variables macroeconómicas que impactan el cumplimiento de la meta fiscal. Esta incertidumbre en cuanto al volumen posible de desembolsos incrementa los problemas de coordinación e impone cierto grado de discrecionalidad en relación con la liberación de recursos (Barcelos; Calmon, 2014).

A pesar de que cabría esperar que la estabilidad económica y, por consiguiente, una mayor previsibilidad de los ingresos al inicio de los ejercicios redundarían en beneficios para el proceso presupuestario brasileño – que dejaría de operar bajo la expectativa de liberación de recursos sujeta a la disponibilidad inmediata de caja –, tal expectativa no se materializó en la práctica.

Como destacó Wildavsky (1984), los actores aprenden de los procesos anteriores y son capaces de adaptarse al entorno de disputa por espacio en los presupuestos. En este sentido, la primera regla informal aprendida de la interpretación de las disposiciones de la LRF, en relación con la limitación del compromiso de gasto y de la ejecución financiera, es que la competencia para el control del gasto por parte del Ministerio de Hacienda se refiere casi exclusivamente al flujo financiero y no a las autorizaciones presupuestarias contenidas en el presupuesto. Esta separación toma en consideración la metodología de cálculo empleada para la verificación del resultado primario en el ejercicio.

Bajo esta metodología, el cálculo del resultado primario toma en cuenta únicamente los ingresos primarios recaudados y los gastos primarios efectivamente desembolsados durante el ejercicio fiscal, aplicando así el criterio de caja. De esta forma, solo la etapa del pago interesa al control de la STN, ya que los gastos primarios del ejercicio se calculan exclusivamente a partir de esta métrica.

Cabe destacar que la Ley n.º 4.320, de 1964, define tres etapas para el gasto en los presupuestos de Brasil: el compromiso de gasto, el devengo y el pago. Esta ley establece además que pertenecen al ejercicio los gastos legalmente comprometidos en él. Así, el régimen de determinación del gasto del ejercicio se rige por el criterio de devengo, interesando, en este contexto, únicamente los gastos comprometidos. Ante esta ambigüedad de resultados posibles derivados de la ejecución presupuestaria, el efecto sobre la disputa de poder en torno al presupuesto es doble. Esto se debe a que los órganos sectoriales responsables del gasto deberán ceñirse a dos límites que no están correlacionados entre sí, puesto que se refieren a conjuntos distintos de gastos: el límite de compromiso de las dotaciones autorizadas en el ejercicio, que sigue el criterio de devengo definido en la Ley n.º 4.320 de 1964; y el límite para el

pago de gastos, que incluye tanto el pago de los gastos de la LOA como el de las obligaciones pendientes de pago registradas, y sigue el criterio de caja.

Estos dos límites conviven paralelamente al menos desde que la determinación del resultado fiscal pasó a ser una condición obligatoria para el gobierno federal. La disputa por recursos escasos, en este contexto, se desarrollaría en un entorno de incertidumbre respecto de cuánto podrán realmente disponer los órganos para honrar sus compromisos. De este modo, se abre espacio para que se desarrollen determinadas estrategias orientadas a garantizar espacio presupuestario. Entre otras atribuciones, corresponde a la SOF la coordinación, consolidación y elaboración de la propuesta presupuestaria de la Unión. Para la ejecución de estas tareas es necesario, en primer lugar, estimar el total de los ingresos que se recaudarán en el ejercicio, ya que serán esos ingresos los que financiarán los gastos fijados. Aunque una parte de esa previsión ya se encuentre comprometida con gastos de ejercicios anteriores inscritos como obligaciones pendientes de pago, la definición de los límites presupuestarios entre los órganos, al momento de la elaboración de la ley presupuestaria, considera el total previsto de recaudación, ignorando el hecho de que dicho total no estará íntegramente disponible para los nuevos gastos fijados.

Una vez calculado el total de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal, la SOF tendría las siguientes prioridades: (i) garantizar espacio en las programaciones para el cumplimiento de la meta de resultado primario; (ii) garantizar la atención de los gastos obligatorios, que tendrán atención preferente en relación con los demás; (iii) garantizar dotaciones para la continuidad de las acciones en curso; y, por último, (iv) definir niveles de gasto entre los órganos para los demás gastos.

El Manual Técnico del Presupuesto (MTO), publicado en cada ejercicio fiscal, establece rutinas para que los órganos sectoriales presenten sus propuestas. Para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto, en una primera etapa la SOF evalúa las actividades de los órganos y, en una segunda fase, los proyectos. Cabe destacar que en los MTO correspondientes a los ejercicios fiscales de 2000 a 2023 no existe referencia alguna a las métricas utilizadas para la evaluación de los programas. Es decir, para la definición de las dotaciones presupuestarias de cada órgano, la SOF concede mayor atención

a la separación entre actividades y proyectos que integran los programas que a los programas en su conjunto.

A este respecto, cabe subrayar que dicha separación entre actividades y proyectos supone, implícitamente, la necesidad de evaluar los gastos corrientes, expresados en su mayoría mediante actividades, y los de inversión, normalmente asociados a proyectos. Sin embargo, la lógica que cabría esperar para esa evaluación sería la del programa en su conjunto, lo que en la práctica no ocurre.

Dado que, según la Ley n.º 4.320, de 1964, pertenecen al ejercicio financiero los gastos legalmente comprometidos en él, la métrica utilizada por la SOF para determinar la capacidad de gasto de los órganos y, de ese modo, asignar recursos entre las distintas programaciones se refiere, por tanto, al valor comprometido en algún momento del pasado. Para la SOF, esta métrica constituye el eje rector de sus acciones. Tanto es así que la información sobre ejecución presupuestaria disponible en su sitio web se limita únicamente a esa métrica, dejando de lado las demás fases de ejecución.

Conscientes de esta metodología, la principal estrategia de los órganos, en su esfuerzo por preservar el espacio presupuestario conquistado, consiste en garantizar el compromiso del gasto durante el ejercicio, al menos en niveles equivalentes a los del ejercicio anterior, aun cuando no dispongan de recursos financieros suficientes para efectuar su pago; es decir, demostrar capacidad de compromiso para sostener el nivel de gasto en el futuro. Dado que esta metodología se repite sistemáticamente a lo largo de muchos años, las diferencias entre el valor comprometido para garantizar dotaciones en la ley presupuestaria ante la SOF y la posibilidad efectiva de pago de esos gastos, expresada en los límites financieros controlados por la STN, se fueron acumulando con el tiempo en la figura de las obligaciones pendientes de pago. Esta acumulación se produciría, principalmente, por la existencia de dos límites simultáneos a los que debe someterse el órgano: uno para el compromiso y otro para el pago, que, sin embargo, se refieren a conjuntos distintos de dotaciones.

Con el crecimiento desordenado y continuo de gastos inscritos como obligaciones pendientes de pago a lo largo de los ejercicios fiscales, y ante la

necesidad de mantener los niveles de gasto definidos en un contexto económico que exigía un control agregado cada vez mayor del gasto conforme al criterio de pago, los actores recurrieron a algunas estrategias para ampliar su capacidad de ejecución. El establecimiento de una regla rígida de política fiscal, mediante la adopción de un techo de gasto a partir de 2017, constituyó una medida importante para reconducir las autorizaciones presupuestarias a un volumen compatible con la previsión de ingresos. Otras acciones vinculadas a la definición de privilegios también fueron relevantes, como las que se destacan a continuación.

4. CAPACIDAD DE IMPLEMENTACIÓN

Ante la dificultad de obtener capacidad de conducción, coordinación e implementación del presupuesto público en su conjunto, el presidente de la República habría desarrollado estrategias de acción que le proporcionaran autonomía decisoria, al menos en relación con su agenda prioritaria. En este contexto, los privilegios de los que disponía no serían más que un conjunto de reglas y recursos particulares capaces de transformar la planificación expresada en los presupuestos públicos en acción gubernamental efectiva.

A este respecto, merece destacarse el programa Brasil en Acción, iniciativa del presidente Fernando Henrique Cardoso entre 1996 y 1998, que reunió 42 proyectos prioritarios del gobierno federal en las áreas social y de infraestructura. Aproximadamente la mitad de esos proyectos correspondía al área de infraestructura, incluyendo carreteras, instalaciones portuarias, redes de transporte por vías navegables interiores, líneas de transmisión eléctrica de larga distancia y un gasoducto internacional. Los demás consistían en iniciativas vinculadas a políticas de salud, educación, vivienda y saneamiento. Estos proyectos habrían sido vinculados directamente a la figura del presidente y presentados públicamente bajo la bandera del programa Brasil en Acción como una forma de señalar un modelo de gestión diferenciado orientado a superar obstáculos en la ejecución de obras de infraestructura (Barzelay; Shvets, 2005).

Según relato del entonces ministro de Planificación, Kandir (1997, pp. 21-22), en el plano financiero, la implementación de este modelo de gestión se tradujo en la posibilidad de establecer, para los 28 proyectos que cuentan con recursos que pasan por el Presupuesto General de la Unión, una sistemática de liberación de recursos caracterizada por la regularidad, previsibilidad y conformidad con las necesidades, en cada momento, del avance físico del proyecto.

Además, esta sistemática contemplaba la posibilidad de reasignar recursos entre proyectos según su nivel de ejecución. Existirían así al menos dos ventajas: (i) la STN podría mejorar la administración del flujo de recursos; y (ii) los gerentes de los emprendimientos contarían con la seguridad necesaria para programar y tomar decisiones relativas al avance del proyecto, tales como la compra de equipos, la contratación de servicios, etc. Según la propia evaluación del entonces ministro de Planificación, «la seguridad en cuanto al flujo regular de recursos permite al gerente dedicar atención exclusiva a los aspectos operativos del emprendimiento» (Kandir, 1997, pp. 21-22).

De esta narrativa se desprende que la principal prerrogativa del programa Brasil en Acción consistía en contar con flujos regulares de recursos, con una planificación estratégica centralizada que coordinaba las acciones desarrolladas en el ámbito del programa, y con la presencia de un gestor responsable, encargado de presentar resultados de acuerdo con las metas definidas. Los órganos responsables de coordinar las acciones de Brasil en Acción eran los ministerios de Hacienda y de Planificación, así como la Casa Civil, órgano vinculado a la Presidencia de la República.

Dado que una de las preocupaciones de la gestión centralizada era garantizar el flujo oportuno de recursos para que las acciones se llevaran a cabo dentro del plazo establecido, ello generó entre los ministros expectativas respecto de la posibilidad de canalizar recursos también hacia sus propias acciones prioritarias.

Como resultado, los órganos responsables de la ejecución de las acciones del programa Brasil en Acción desarrollaron una estrategia de actuación conocida como «política de las prioridades invertidas». Esta estrategia era

posible en razón del modelo de distribución de los límites presupuestarios y financieros por parte de la SOF y de la STN, respectivamente.

Dado que estos límites se distribuyen por órgano, y no por programas o acciones, correspondía entonces al ministro de cada cartera decidir dónde asignar los recursos. Considerando que en aquella época no existía ninguna «etiqueta» que indicara qué parte correspondía a Brasil en Acción y cuál a los demás programas, los órganos actuaban aprovechando esa circunstancia, atendiendo primero a sus propias prioridades, pues así podían solicitar más recursos para las acciones prioritarias del presidente (Barzelay; Shvets, 2005).

Aunque este problema, una vez identificado, fue posteriormente mitigado mediante prácticas administrativas adoptadas por los órganos responsables, quedó en evidencia la competencia entre las prioridades del presidente de la República y las de los ministros sectoriales.

Con la exitosa experiencia de Brasil en Acción, se afianzó en aquel momento la idea de que las prácticas de gestión debían ampliarse al presupuesto en su conjunto. El PPA 2000-2003, denominado Avanza Brasil, como ya se señaló anteriormente, fue diseñado sobre la base de programas, con la designación de gerentes responsables. Sin embargo, esta sistemática no logró garantizar flujos de recursos presupuestarios y financieros para todos los órganos, por lo que siguió siendo necesario seleccionar una cartera de proyectos de interés presidencial, denominados «inversiones estratégicas», que contaban con los mismos privilegios que Brasil en Acción.

En los gobiernos posteriores de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y Dilma Rousseff (2011-2014 y 2015-2016), las prioridades del centro de poder continuaron recibiendo un tratamiento diferenciado, ahora por medio del Programa Piloto de Inversiones (PPI) 2005-2009, del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2007-2010, del PAC 2 2011-2014 y del PAC 2015-2018, que señalaban las prioridades presidenciales. Este modelo de priorización no tuvo continuidad durante el gobierno del presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), retomándose en 2024 bajo la denominación de Nuevo PAC del gobierno de Lula.

Además de la estrategia de garantizar el flujo de recursos para las acciones de estos programas y desarrollar un modelo de gestión centralizado con la

finalidad de definir y supervisar resultados, se utilizaron otros mecanismos para ampliar la capacidad de conducción, coordinación e implementación de las prioridades del presidente de la República.

Como primera estrategia, se modificó la metodología de cálculo del superávit primario. Durante la tramitación de la LOA de 2005, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional una lista de proyectos prioritarios, por un monto global de 2,8 mil millones de reales, que debían ser excluidos de la meta de resultado primario. En la práctica, dicha meta podía reducirse en ese monto, siempre que las obras enumeradas fueran pagadas durante el ejercicio hasta el límite especificado.

Esta sistemática habría contado con el respaldo de técnicos de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, y tenía como argumento central la idea de que esos gastos primarios podrían no ser computados en el cálculo del resultado primario, dado que representaban inversiones públicas de «elevado retorno económico y social», cuyos impactos positivos futuros sobre la economía podrían compensar un mayor gasto gubernamental en el presente. El PPI fue lanzado en 2005 y tenía como objetivo principal declarado mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público, a partir de un proceso selectivo de proyectos, una planificación detallada de las acciones, la garantía del flujo de recursos necesarios para su desarrollo y el seguimiento de la ejecución física y financiera. A partir de los instrumentos de gestión utilizados, se observa que la gran diferencia con respecto al programa Brasil en Acción radicaba en la posibilidad de que la ejecución del PPI redujera las metas definidas para el resultado primario.

Con ello, puede sugerirse que el presidente de la República, ante las dificultades para encontrar espacio presupuestario destinado a la ejecución de inversiones prioritarias, modificó la dinámica de actuación del órgano central de finanzas, en la medida en que se flexibilizó, hasta cierto punto, la definición de las metas fiscales. Es decir, aunque el cumplimiento de dichas metas permaneció en el centro de las prioridades gubernamentales, otras prioridades pasaron también a competir directamente por esos recursos.

Ante agendas prioritarias contrapuestas – es decir, entre decidir mantener límites rígidos al gasto, con miras a alcanzar un determinado nivel de

resultado, o ceder a aumentos selectivos del gasto –, el proyecto político del presidente termina siendo determinante. De este modo, como destaca la literatura sobre el tema, la existencia de reglas contribuye a la toma de decisiones y, muchas veces, señala el camino a seguir. No obstante, las reglas por sí solas no serían suficientes para bloquear eventuales comportamientos oportunistas de quienes, al mismo tiempo, desearían aumentar el gasto y serían responsables del control del endeudamiento público.

El impacto de estos cambios en la orientación de la acción del Estado puede percibirse en la política presupuestaria. Aunque se preservaron sus elementos básicos, la estrategia dejó de tener como meta prioritaria exclusivamente el resultado primario y volvió a situar la cuestión del crecimiento en la agenda presidencial (Lopreato, 2015, p. 21).

El PAC, creado en 2007 con metas de ejecución hasta 2010, se sumó al PPI como prioridad gubernamental, teniendo como objetivo principal promover la reanudación de la planificación y de la ejecución de obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país, con el propósito de contribuir al desarrollo. En 2011 se lanzó una nueva fase del programa, denominada PAC 2, ahora con prioridades definidas por la presidenta Dilma Rousseff hasta 2014. Posteriormente, también existió el PAC 2015–2018.

A lo largo de su período de ejecución, el PAC fue ganando cada vez más espacio, reduciendo gradualmente el margen reservado al superávit primario. A partir de 2009, se eliminaron las referencias al PPI, y las acciones del PAC pasaron a constituir el parámetro para la posibilidad de reducción en la meta de resultado primario. Se abandonó así la idea – realista o no – de que los gastos primarios que podían ser deducidos generarían retornos económicos futuros y que, por lo tanto, un mayor gasto en el presente sería compensado por el crecimiento económico en el futuro.

El valor creciente de las erogaciones del PAC que podían deducirse de la meta de resultado primario indicaba el objetivo del gobierno de sostener elevados niveles de desembolso, en detrimento de la agenda de control agregado del gasto, alterando así la relación de poder en la implementación de agendas prioritarias contrapuestas del presidente.

Una segunda estrategia utilizada para diferenciar las condiciones especiales para la ejecución de las acciones del PAC respecto de las demás intervenciones consistió en flexibilizar las reglas hasta entonces vigentes para la ejecución descentralizada de los presupuestos fiscal y de la seguridad social. Para ello, las transferencias de recursos de la Unión a los estados, al Distrito Federal y a los municipios, destinadas a la realización de acciones del PAC por parte de dichas entidades, fueron consideradas de carácter «obligatorio», en contraposición a lo dispuesto por la LDO respecto de las transferencias voluntarias.

De este modo, los gastos en el ámbito del PAC ejecutados con el apoyo de las demás entidades de la federación no quedarían sujetos a las mismas reglas que los demás, simplificándose ciertas exigencias para la formalización de las transferencias por realizar. Según las nuevas reglas, la relación entre la Unión y las demás entidades federativas pasaría a instrumentarse mediante un «Término de Compromiso», y ya no por medio de convenios y contratos de transferencia, que exigían mayores garantías para la liberación de los recursos.

Como tercera estrategia utilizada para facilitar la ejecución de las acciones del PAC, cabe destacar las reglas establecidas en el ámbito de la Ley n.º 12.462, de 2011, que instituyó una nueva modalidad de licitación: el Régimen Diferenciado de Contrataciones (RDC). El objetivo, una vez más, era flexibilizar las reglas de contratación de obras públicas. El RDC sería aplicable exclusivamente a las licitaciones y contratos necesarios para la realización de proyectos prioritarios del gobierno que, además de otras iniciativas, incluían las integrantes del PAC.

Estas estrategias proporcionaron al presidente capacidad de implementación basada en: (i) la garantía de flujos financieros para la ejecución de programas y acciones; (ii) el fortalecimiento de los recursos físicos necesarios para dicha ejecución (tecnología, recursos humanos capacitados, entre otros); (iii) la posibilidad de brindar apoyo para superar obstáculos durante la ejecución; y (iv) un seguimiento detallado y sistémico orientado a asegurar los resultados esperados (Good, 2014).

Se observa, por estas características, que no necesita recurrir a arenas decisorias externas al presupuesto público. Los privilegios de que dispone se

desarrollan en el marco de las reglas que rigen la elaboración y la ejecución de los presupuestos en sus distintas fases.

En este escenario de privilegios concedidos a la agenda prioritaria del presidente, cabe destacar que el Congreso Nacional permaneció relativamente al margen de estas decisiones a lo largo del tiempo, con escasa participación en el proceso de selección de dichas acciones prioritarias. Tanto las acciones del PPI como las del PAC recibieron un tratamiento especial de protección frente a cancelaciones durante la tramitación del PLOA, así como respecto de la posibilidad de incorporación de nuevas acciones. De este modo, el presidente también procuró desarrollar estrategias para lograr orientar recursos y capacidades hacia su agenda prioritaria.

5. LIBERACIONES SELECTIVAS Y LA URGENCIA DE NUEVAS REGLAS

Ante el exceso de autorizaciones presupuestarias, como consecuencia de presupuestos sobredimensionados por un optimismo desmedido en la recaudación de ingresos, de gastos de gran volumen inscritos como obligaciones pendientes de pago y de recursos financieros limitados para cubrir la totalidad de los gastos programados, se ejerce una intensa presión política sobre la liberación de los límites de pago ante la STN. Así, las liberaciones selectivas terminan por reconfigurar las relaciones de poder expresadas inicialmente en la ley presupuestaria aprobada.

Sabiéndose, entonces, que los límites de pago serán controlados por la STN con el objetivo de cumplir las metas de resultado primario fijadas para el período, los actores participantes en el proceso decisorio del gasto que desearían ver atendidas sus prioridades, en principio, no asumen compromiso alguno con las solicitudes de aumento del gasto en el ámbito del presupuesto público. El Congreso Nacional, por ejemplo, para incorporar las programaciones de su interés, durante años revisó al alza la estimación de ingresos del proyecto, encontrando así espacio para sus prioridades sin necesidad de alterar significativamente la propuesta del Ejecutivo, lo que podría generar

conflictos con los órganos ejecutores. Sin embargo, al aumentar los ingresos previstos en el proyecto, el Congreso Nacional era consciente de que esas nuevas previsiones aún serían sometidas a la evaluación del Ministerio de Hacienda y de que la ley presupuestaria aprobada probablemente quedaría más expuesta a limitaciones de la ejecución del gasto ya al inicio del ejercicio. No obstante, al incorporar nuevos gastos, el Congreso Nacional ingresaba en la disputa por recursos escasos sin necesidad de imponer pérdidas inmediatas a las programaciones indicadas por los órganos sectoriales, especialmente aquellos dirigidos por partidos aliados. Además, difícilmente esas pérdidas quedarían en evidencia hasta el final del ejercicio, ya que solo se sabría qué dejó de ejecutarse – en este caso, de comprometerse – el 31 de diciembre de cada año. En relación con estos aspectos, así se pronunciaron las consultorías de Presupuesto del Senado Federal y de la Cámara de Diputados en la evaluación del proyecto de LDO de 2014:

6.0.1. Factores que conducen a la necesidad de limitación de la ejecución del gasto

La causa comúnmente señalada de la limitación de la ejecución del gasto es una recaudación inferior a la prevista. No obstante, aun cuando no se produzca una caída de la recaudación, la limitación de la ejecución del gasto será inevitable como consecuencia de los excesos de autorizaciones de gasto en cada ejercicio financiero.

[...]

Es necesario que la Unión adopte un modelo de elaboración y modificación del presupuesto que evite el exceso de autorizaciones de gasto frente a los recursos que efectivamente puedan utilizarse para los pagos correspondientes, lo que generará beneficios para la planificación gubernamental y minimizará dichas limitaciones.

A fin de evitar el exceso de autorizaciones para la realización del gasto, es indispensable que se adopten medidas en el ámbito de la LDO, de forma aislada o conjunta, tales como:

- a) establecer mecanismos que garanticen mayor disciplina y rigor en las estimaciones de ingresos y en la fijación de los gastos obligatorios, tanto en la elaboración como en la aprobación del proyecto;

- b) determinar que la LOA contenga reservas de contingencia computables para el resultado primario destinadas a cubrir la apertura de créditos adicionales;
- c) determinar que la LOA contenga reservas de recursos que permitan hacer frente a gastos relativos a obligaciones pendientes de pago registradas y a créditos que vayan a ser reabiertos;
- d) impedir la utilización, en la ejecución presupuestaria, de una meta de resultado primario distinta de aquella empleada en la elaboración de la LOA, salvo cuando el resultado primario deba reducirse para generar margen fiscal que permita la ejecución de obligaciones pendientes de pago, créditos adicionales reabiertos y créditos extraordinarios abiertos; y
- e) definir que la apertura de créditos adicionales con cargo al superávit financiero, cuando esté destinada a la realización de gastos primarios, dependerá de cancelaciones compensatorias en la programación (Brasil, 2013, pp. 48-51).

En este contexto de incertidumbre y ante la pérdida de confianza en que sus demandas pudieran ser atendidas mediante las reglas formales e informales que rigen la ejecución de los presupuestos fiscal y de la seguridad social en el ámbito federal, el Congreso Nacional también procuró utilizar estrategias orientadas a instituir reglas para que sus prioridades, señaladas por medio de enmiendas presentadas al presupuesto, adquirieran carácter obligatorio. Con este objetivo, recurrió inicialmente a la LDO de 2014 para establecer la obligatoriedad de ejecución de las programaciones incorporadas mediante enmiendas individuales durante la tramitación de la ley presupuestaria en el Congreso Nacional. No obstante, aun contando con estatus obligatorio, dichas enmiendas continuaron sujetas a limitación de la ejecución del gasto. Sin embargo, aquellas que se ajustaran a las reglas de ejecución y a los límites impuestos deberían ejecutarse obligatoriamente. Según la evaluación de las consultorías presentada en la Nota Conjunta sobre el PLDO de 2015:

2. Presupuesto Impositivo – Enmiendas Individuales

El Congreso Nacional incorporó en la LDO de 2014 una disposición (art. 52) que establece la obligatoriedad de ejecución de las programaciones presupuestarias derivadas de enmiendas individuales, materia que constituye objeto de

una propuesta de enmienda constitucional actualmente en tramitación en la Cámara de Diputados.

Además de tornar obligatorios el compromiso y el pago, observados los parámetros globales y exceptuados los casos de impedimento técnico debidamente comprobado, el artículo tuvo como premisa fijar legalmente un criterio imparcial e igualitario para la liberación de las enmiendas por parte del Poder Ejecutivo. La medida también reforzó la intención del Legislativo de evitar la intervención política en la liberación de recursos.

El PLDO de 2015 no incluyó disposiciones sobre este asunto, transfiriendo al Legislativo la decisión de retomar o no la materia.

La discrecionalidad en la ejecución, a lo largo de los años, de las programaciones derivadas de enmiendas parlamentarias a los presupuestos fue el detonante de todo el intenso debate sobre la necesidad de imponer el cumplimiento de la ley presupuestaria.

En el año 2000, fue presentada en el Senado Federal la PEC n.º 22, de 2000, con la finalidad de tornar obligatoria la ejecución de la totalidad de la ley presupuestaria. La materia, aprobada en 2006, fue remitida a la deliberación de la Cámara de Diputados.

En esa Cámara Legislativa, ya bajo la forma de la PEC n.º 565, de 2006, el debate quedó circunscrito a las enmiendas individuales, porción considerada la más sensible de la programación presupuestaria desde el punto de vista del rédito electoral. De ahí que su resolución fuera considerada prioritaria y urgente, habida cuenta del historial de elevadas limitaciones de la ejecución del gasto y de la baja ejecución de dichas enmiendas. [...]

El modelo presupuestario pretendido apuntaba a una ejecución presupuestaria imparcial e independiente de injerencias políticas en la relación Ejecutivo-Legislativo (injerencias que, en realidad, las LDO vienen intentando cohibir desde hace mucho tiempo, conforme al art. 118 de la LDO de 2014).

[...]

Se concluye que, como consecuencia lógica del sistema normativo, las programaciones no sujetas a limitación de la ejecución del gasto, o aquellas cuya limitación no se hubiera sustentado en la LRF, deberían ejecutarse necesariamente. Habría sido inútil el esfuerzo de aprobación de planes y presupuestos, con la participación de la sociedad y del Legislativo, si prevaleciera la idea de

que el gestor dispone de plena libertad para ejecutar o no las programaciones aprobadas en la ley presupuestaria (Brasil, 2014, pp. 12-14, énfasis añadido).

A partir del ejercicio fiscal de 2015, las normas relativas a la obligatoriedad de la ejecución de las enmiendas parlamentarias de carácter individual pasaron a estar previstas en la Constitución⁷. Según este precepto, quedó reservado para las enmiendas individuales de los parlamentarios un monto equivalente al 1,2 % de los ingresos corrientes netos previstos en el proyecto de ley de presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo, de los cuales la mitad de ese porcentaje debe destinarse a acciones y servicios públicos de salud, quedando prohibida su asignación al pago de personal o cargas sociales. Llama la atención la relevancia de la agenda de salud, ya que los parlamentarios decidieron destinar la mitad del porcentaje de sus enmiendas a esa área.

Sin embargo, para incorporar las decisiones al presupuesto, aún fueron necesarias otras modificaciones orientadas a reforzar la capacidad de conducción. La imposición de un techo⁸ para los gastos primarios a partir del ejercicio de 2017 estableció un límite para las autorizaciones presupuestarias consignadas en la LOA, y ya no únicamente sobre el pago. Con ello, las reestimaciones de ingresos dejaron de implicar nuevos gastos, dado que el techo queda definido en el momento en que el Poder Ejecutivo remite su propuesta. Este cambio fue esencial para que nuevas incorporaciones de prioridades solo puedan producirse señalando con claridad qué gastos deberán ser cancelados. Así, aunque el endeudamiento público constituya el contexto subyacente de la discusión sobre la existencia o no de un techo rígido para los gastos del presupuesto anual, produjo como efecto positivo la necesidad de definir los gastos dentro de un límite claro y objetivo, que permita a los participantes del proceso decisorio confrontar prioridades.

7 EC n.º 86, de 2015.

8 EC n.º 95, de 2016; EC n.º 113, de 2021; EC n.º 114, de 2021; EC n.º 126, de 2022; Ley Complementaria n.º 200, de 2023.

En el contexto de explicitar claramente las prioridades dentro de las autorizaciones presupuestarias, el Congreso Nacional vio la oportunidad de extender también el carácter obligatorio de ejecución a las enmiendas provenientes de las propuestas de los bloques parlamentarios de los estados. En esa misma línea, las enmiendas del ponente y las enmiendas de comisión también pasaron a ser objeto de negociación. En cuanto a estas últimas, aún persiste un amplio debate sobre la posibilidad de control del Congreso sobre la ejecución de dichas enmiendas, mediante indicaciones que vinculen al Poder Ejecutivo a orientar recursos conforme al interés del presidente de la comisión.

Además de incorporar a sus prioridades prerrogativas antes concedidas únicamente a la agenda del presidente, la Enmienda Constitucional n.º 105/2019 otorgó a los parlamentarios la posibilidad de asignar los recursos de sus enmiendas individuales obligatorias, clasificadas con el identificador de resultado primario (RP) 6, a los estados, al Distrito Federal y a los municipios por medio de las «transferencias especiales» (art. 166-A de la Constitución). A través de este tipo de transferencia, el Congreso Nacional dejó de depender de la evaluación del ministro del área respecto de la pertinencia de sus propuestas. Los recursos pasan a ser dirigidos, conforme a su indicación, directamente a los beneficiarios.

Desde su creación, este tipo de transferencia ha experimentado un crecimiento constante, tanto en valores absolutos como en su participación porcentual dentro del conjunto de las enmiendas individuales. Ese porcentaje aumentó del 6,6 % (621,2 millones de reales) en 2020 al 33,2 % (7,1 millones de reales) en 2023.

Estos son ejemplos de cómo el aprendizaje institucional del Congreso Nacional a lo largo de los años le permitió adquirir capacidad de conducción, coordinación e implementación en favor de sus propias prioridades, en detrimento de las prioridades de los demás participantes del proceso decisorio presupuestario, especialmente de la agenda prioritaria del presidente de la República.

Ese cambio en la configuración del poder puede observarse a partir del lanzamiento del Nuevo PAC, en 2024, que contiene la agenda prioritaria del gobierno de Lula (2023-2026). El Poder Ejecutivo creó una serie de incentivos

en un intento por orientar recursos bajo la conducción de parlamentarios, bloques y comisiones hacia acciones de su interés. Así, existe un Módulo Parlamentario en el Nuevo PAC que presenta las siguientes ventajas de ejecución:

El Nuevo PAC ofrece una oportunidad única para que los parlamentarios impulsen el desarrollo de sus estados y municipios, aplicando enmiendas de manera estratégica en proyectos de gran impacto social.

Esta guía práctica destaca los beneficios y las ventajas de orientar enmiendas hacia el PAC, incluida la posibilidad de recibir incentivos del gobierno y el reconocimiento a la labor del parlamentario.

La guía abordará las enmiendas individuales (RP 6), las enmiendas de los bloques parlamentarios (RP 7) y las de comisión (RP 8). Las enmiendas podrán orientarse a proyectos específicos en las áreas del Ministerio de Salud, del Ministerio de Deportes y del Ministerio de Educación.

[...]

Ventajas de aplicar sus enmiendas en el PAC Selecciones:

- 1 - Rapidez en el compromiso de gasto:
 - Banco de proyectos preaprobados con documentación completa, lo que agiliza el proceso.
 - Criterios técnicos rigurosos garantizan la calidad de los proyectos.
 - Calendario predefinido para el compromiso de gasto y la liberación de recursos.
 - Monitoreo continuo facilita la resolución de problemas.
- 2 - Reconocimiento e impacto positivo:
 - Su nombre estará vinculado a la obra, reconociendo su compromiso con la región.
 - Posibilidad de contribuir significativamente al desarrollo local.
- 3 - Incentivo de la Unión:

Toda propuesta habilitada en el proceso PAC Selecciones podrá recibir enmienda parlamentaria. Sin embargo, en caso de que el parlamentario elija una de las propuestas seleccionadas, tendrá derecho a indicar otra propuesta habilitada en esa misma modalidad. Esta segunda indicación será financiada con recursos propios del Gobierno Federal, siempre que pertenezca a la misma modalidad y

tenga una tipología de valor igual o inferior, garantizándose la identificación del parlamentario autor de la propuesta.

Incentivo especial:

En el Ministerio del Deporte, por cada tres propuestas de Espacios Deportivos Comunitarios habilitadas en el PAC Selecciones y financiadas con recursos de enmiendas individuales (RP 6) de un único parlamentario, el Gobierno Federal financiará una propuesta adicional de Espacio Deportivo Comunitario, que será indicada por el proponente inicial, observándose el límite de 100 unidades adicionales, con recursos del Nuevo PAC (Brasil, 2024, pp. 2-5).

Sin duda, especialmente en lo que respecta a la referencia del punto 2, según la cual «su nombre estará vinculado a la obra, reconociendo su compromiso con la región», así como al punto 3 – Incentivo de la Unión –, existe un nuevo orden que rige la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el ámbito del presupuesto público en 2024, distinto de aquel que prevaleció hasta 2014. Sin embargo, existe una gran similitud en los instrumentos utilizados por estos actores participantes del proceso decisorio con miras a dotar a la agenda prioritaria de capacidad de conducción, coordinación e implementación desde los albores de los años 2000.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En este relato histórico se buscó destacar que el presupuesto público, más que un instrumento técnico o una herramienta de asignación de recursos, constituye una importante y singular arena de disputa política. La contribución teórica del análisis residiría, así, en la iniciativa de retratar el diseño de la estructura institucional del presupuesto público – primero, desde la perspectiva de la disputa de poder entre intereses conflictivos; segundo, como resultado de estrategias deliberadas orientadas a favorecer o perjudicar determinados conjuntos de preferencias.

En este contexto, cabe destacar, finalmente, que las propuestas de reforma del actual marco institucional orientadas a dotar de mayor eficacia a los instrumentos de planificación y presupuesto previstos en la Constitución, así como a buscar mecanismos más sofisticados – tales como la revisión del gasto (*spending review*) o el presupuesto plurianual (*Medium Term Budget*) –, deben pasar necesariamente por la reconciliación de las prioridades del Ejecutivo y del Legislativo. Es necesario contar con un proyecto nacional hacia el cual avanzar que integre las diversas fases del proceso decisorio en un proyecto global orientado al interés público. Sin instrumentos que definan un norte, la lógica de decisiones desarticuladas y fragmentadas da pie a prácticas patrimonialistas y con fines electoralistas.

REFERENCIAS

- ALSTON, Lee J. *et al.* Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, 2006. (**Research Network Working Paper**, n. 509).
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, pp. 159-182, 2014.
- BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenia. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, pp. 753-793, 2005.
- BORGES, Ana Claudia Castro Silva. Governança orçamentária: uma perspectiva institucional. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. pp. 33-57.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2013**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014: PLDO 2014 (PL nº 2, de 2013 – CN). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2014**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015: PL nº 3/2014-CN (Mensagem nº 80/2014, na origem). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 8, de 2012**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2013: PL nº 24/2012-CN (Mensagem nº 91/2012-CN – 387/2012, na origem). Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Emendas PAC**: aplicando suas emendas no PAC Seleções: um

guia prático. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2024. Disponible en: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cartilhas/2024/emendas-pac-aplicando-suas-emendas-no-pac-selecoes-um-guia-pratico.pdf/view>. Consultado en: mayo de 2024.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. ENAP: texto para discussão, Brasília, DF, n.º 44, oct. 2001.

COUTO, C.; ABRÚCIO, F. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 269–301, 2003.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90**. Dados, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, pp. 385–415, 1995.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 53, n. 4, pp. 53–77, 2002.

GOOD, David A. **The politics of public money**. 2nd. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

KANDIR, Antônio. **A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil em ação**.

Parcerias Estratégicas, Brasília, DF, v. 2, n. 4, pp. 17–27, 1997.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Aspectos da atuação estatal de FHC e Dilma**. IPEA: texto para discussão, Brasília, DF, n.º 2039, 2015.

LOUREIRO, M.; ABRÚCIO, F. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 41, pp. 69–89, 1999.

MEYERS, Roy T. Strategies for spending advocates. In: MEYERS, Roy T. (ed.). **Handbook of government budgeting**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. pp. 548–567.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. pp. 171–196.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, pp. 123–142, 2002.

RUBIN, Irene S. Understanding the role of conflict in budgeting. In: MEYERS, Roy T.

(ed.). **Handbook of government budgeting.**
San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999.

pp. 30–52.

SCHICK, Allen. An overview of contemporary public financial management reforms. *In:* CANGIANO, M.; CURRISTINE, T.; LAZARE, M. **Public financial management and its emerging architecture.** Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2013.

WILDAVSKY, Aaron B. **The politics of the budgetary process.** 4th. ed. Boston: Little Brown, 1984.

MÁS ALLÁ DEL INMEDIATISMO: INSTRUMENTOS PARA ROMPER LA MIOPÍA FISCAL EN BRASIL

Daniel Veloso Couri

1. INTRODUCCIÓN

Existe un dilema intergeneracional intrínseco al presupuesto. La preocupación excesiva en el presente puede imponer a quienes no se benefician de la acción estatal la carga de financiarla en el futuro. Esta carga se manifestará, por ejemplo, a través del aumento futuro de la carga tributaria o de la necesidad de asignar cada vez más recursos al pago de los intereses de la deuda. Sin instrumentos que aborden este dilema, los efectos de más largo plazo de las decisiones presupuestarias no serán debidamente considerados cuando se adopten las decisiones.

Lejos de agotar el tema, en el presente capítulo tenemos como objetivo examinar la cuestión de la miopía presupuestaria en Brasil a partir de tres instrumentos ampliamente utilizados como forma de romper el sesgo de corto plazo de la política fiscal: reglas fiscales, marcos de gasto de medio plazo e instituciones fiscales independientes. En la parte final, comentamos algunos avances normativos recientes y exploramos dos frutos al alcance de la mano

que podrían ser aprovechados en el proceso de perfeccionamiento de estos instrumentos en el país.

2. PROCESO DECISORIO MIOPE

El 5 de mayo de 2023, el Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso Nacional un proyecto de ley en el que establecía la política de valorización del salario mínimo a partir de 2024.¹ Según la propuesta, el valor del salario mínimo pasaría a determinarse por la suma del índice de inflación del año anterior, para mantener el poder adquisitivo, y del índice de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) de los dos años anteriores, para garantizar aumentos reales.

El valor del salario mínimo tiene implicaciones importantes para el mercado laboral, pero también impacta directamente las cuentas públicas. Es el piso de los beneficios previsionales y sirve de referencia para el valor de las prestaciones asistenciales Renta Mensual Vitalicia (RMV) y Beneficio de Prestación Continuada (BPC). Otros dos beneficios de la seguridad social, el abono salarial y el seguro de desempleo, también se calculan con base en el valor del salario mínimo.

En conjunto, el gasto de estos programas ascendió a BRL 1,1 billones en 2023, equivalente a la mitad del gasto primario total de la Unión [entidad que engloba los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal], es decir, el gasto efectivo antes de intereses y otros cargos de la deuda. Cada aumento de BRL 1,00 en el salario mínimo incrementa el gasto federal en BRL 374,8 millones². En total, la nueva política instituida en 2023 debería tener un impacto fiscal de BRL 18,2 mil millones en 2024, BRL 25,2 mil millones

1 Proyecto de Ley n.º 2.385/2023, que dio lugar a la Ley n.º 14.663, de 28 de agosto de 2023.

2 Datos del proyecto de ley de directrices presupuestarias de la Unión para 2024 (Brasil, 2024, anexo V, p. 19).

en 2025 y BRL 39,1 mil millones en 2026.³ En términos fiscales, la política de valorización del salario mínimo fue una de las principales medidas del primer año del gobierno Lula (2023–2026).

Otra medida con elevado impacto en las cuentas públicas fue la institución de un piso para las familias beneficiarias del Programa Bolsa Familia, por un valor de BRL 600,00. En rigor, el piso de BRL 600,00 había sido introducido de forma temporal aún en la administración anterior, en pleno período electoral, mediante la propuesta que se conoció como PEC Kamikaze⁴.

En la recreación del Programa Bolsa Familia, mediante ley aprobada por el Congreso Nacional ya en el gobierno Lula⁵, el valor mínimo pasó a aplicarse de forma permanente. El programa, que en 2019 representaba el 0,4% del PIB (BRL 33,0 mil millones), pasó a costar el 1,5% del PIB en 2023 (BRL 166,3 mil millones).

En agosto de 2022, último año del gobierno Bolsonaro, el Congreso también había aprobado una ley que establecía un piso salarial nacional para enfermeros, técnicos de enfermería, auxiliares de enfermería y parteras. Dado que se trata de servicios prestados en los sectores público y privado, una parte relevante de los costos de la medida es absorbida por los presupuestos de la Unión, los estados y los municipios.

La imposición de un piso salarial nacional tiene consecuencias distintas para cada ente federativo y, naturalmente, algunos sufren más que otros el impacto fiscal de la medida. Así, a finales de 2022, una enmienda constitucional determinó que la Unión concedería asistencia financiera complementaria a los demás entes, a las entidades filantrópicas y a los prestadores de servicios que atendieran, como mínimo, al 60% de sus pacientes a través del Sistema

3 Datos extraídos de la exposición de motivos que acompañaba al Proyecto de Ley n.º 2.385/2023 (Brasil, 2023).

4 Propuesta de Enmienda Constitucional n.º 1/2022, que dio lugar a la Enmienda Constitucional n.º 123/2022.

5 Ley n.º 14.601, de 19 de junio de 2023 (conversión de la Medida Provisional n.º 1.164, de 2023).

Único de Salud (SUS)⁶. Esta asistencia federal costó BRL 7,3 mil millones en 2023 y está prevista que cueste BRL 10,6 mil millones en 2024.

En diciembre de 2023, una nueva ley prorrogó hasta 2027 la denominada exención de la nómina, política instituida en 2011 que permite a determinadas empresas pagar alícuotas previsionales reducidas sobre los ingresos brutos en lugar de una alícuota sobre la nómina salarial⁷. La discusión fue reabierto por el Poder Ejecutivo mediante una medida provisional aún a finales de 2023⁸ y, al momento de redactarse este texto, aún no se ha alcanzado un consenso sobre la materia. En todo caso, a modo de ilustración, si la exención se mantiene en la forma aprobada por el Congreso en 2023, costará aproximadamente BRL 12,0 mil millones a las arcas de la Unión.

Todas estas políticas pueden y deben ser discutidas a la luz de la mejor evidencia en cada ámbito, pero lo cierto es que todas ellas representan aumentos relevantes y permanentes del gasto obligatorio de la Unión. Curiosamente, el mismo Congreso que aprobó estas medidas también avaló, en 2023, la ambiciosa meta propuesta por el Poder Ejecutivo de eliminar el déficit primario en 2024 y de alcanzar resultados crecientes en los dos años siguientes.

Además, en 2023, el legislativo federal aprobó la ley complementaria del Régimen Fiscal Sostenible en sustitución de la regla constitucional del techo de gasto⁹. El nuevo régimen prevé la fijación de metas de resultado primario para un período de cuatro años y exige que sean compatibles con una trayectoria sostenible de la deuda pública. Se mantuvo un techo para el gasto primario, pero que ahora pasa a permitir el crecimiento de los límites por encima de la inflación, respetando ciertos parámetros.

Los mismos actores que, por un lado, autorizan el aumento del gasto obligatorio son los que, por otro, defienden una consolidación fiscal cada

6 Enmienda Constitucional n.º 127, de 2022.

7 La Ley n.º 14.784, de 27 de diciembre de 2023, prorrogó la política de exención de la nómina, que había sido establecida por la Ley n.º 12.546, de 14 de diciembre de 2011.

8 Medida Provisional n.º 1.202, de 28 de diciembre de 2023.

9 La ley del Régimen Fiscal Sostenible es la Ley Complementaria n.º 200/2023, mientras que el techo de gasto fue instituido por la Enmienda Constitucional n.º 95/2016.

vez más improbable. Esta aparente ambigüedad refleja, entre otras cosas, un proceso decisorio incapaz de abordar adecuadamente los efectos de medio y largo plazo de las decisiones adoptadas en el presente. Por ello, puede decirse que tenemos un presupuesto miope: un enfoque excesivo en los costos y beneficios de corto plazo, en detrimento de una visión intertemporal de las decisiones presupuestarias.

Los ejemplos citados solo ilustran un problema que se manifiesta en muchos otros casos, como en las discusiones sobre reajustes salariales desvinculadas de su impacto sobre otros gastos necesarios para el funcionamiento de las políticas públicas, o en la concesión de exenciones tributarias que se perpetúan sin una evaluación adecuada de sus efectos sobre la economía.

Ello resulta relevante, ya que existe un dilema intergeneracional intrínseco al presupuesto. La preocupación excesiva por el presente puede trasladar la carga de su financiamiento hacia quienes no se benefician de la acción estatal. Esta carga se reflejará, por ejemplo, en el aumento futuro de la carga tributaria o de la necesidad de asignar cada vez más recursos al pago de los cargos financieros de la deuda.

Sin instrumentos que aborden este dilema, los efectos de más largo plazo de las decisiones presupuestarias no serán debidamente considerados al momento de adoptarlas. Lejos de agotar el tema, el presente trabajo tiene como objetivo examinar la cuestión de la miopía presupuestaria en Brasil a partir de tres instrumentos ampliamente utilizados para romper el sesgo de corto plazo de la política fiscal. En la parte final, comentamos algunos avances normativos recientes y exploramos dos frutos al alcance de la mano que podrían aprovecharse en el proceso de perfeccionamiento de estos instrumentos en el país.

3. LA NATURALEZA POLÍTICA DEL PRESUPUESTO

La miopía presupuestaria no es un fenómeno exclusivo de Brasil ni de las economías en desarrollo. Si bien es cierto que la mayoría de los casos de éxito

proviene de economías avanzadas, varios de estos países también han fracasado en abordar el problema y enfrentan dificultades similares a las de Brasil. En última instancia, una cuestión fundamental atraviesa todos los presupuestos gubernamentales, independientemente del país: su naturaleza política.

En *La política del proceso presupuestario*, publicado en 1964, Aaron Wildavsky, reconocido científico político estadounidense, presentó su perspectiva sobre la naturaleza inherentemente política del proceso presupuestario. La elaboración de los presupuestos públicos no sería únicamente un ejercicio técnico de asignación eficiente de recursos, sino profundamente político, al reflejar la distribución del poder y el conflicto de intereses dentro de la sociedad.

Los trabajos de Wildavsky influyeron en muchos estudiosos posteriores y hoy sería imposible negar que el presupuesto representa, en efecto, una arena política en la que múltiples intereses compiten entre sí por recursos escasos. En el Brasil reciente, en particular, resultan bastante ilustrativos los casos relacionados con la disputa en torno a la porción del presupuesto proveniente de las enmiendas parlamentarias o, incluso, la intensa discusión en torno a la reforma de la seguridad social aprobada en 2019.

En este debate, una cuestión queda patente: ¿qué tipos de presupuesto o, más ampliamente, de políticas fiscales emergen al intentar armonizar los diversos intereses involucrados?

La respuesta pasa por los trabajos del economista Kenneth Rogoff sobre los llamados ciclos políticos presupuestarios. Los ciclos políticos presupuestarios se refieren al fenómeno por el cual los gobiernos manipulan la política fiscal, especialmente el gasto público y la tributación, para obtener ventajas electorales. El trabajo de Rogoff en esta área arrojó luz sobre las motivaciones y las consecuencias de este comportamiento. En un artículo seminal de 1988, escrito en coautoría con Anne Sibert y titulado Elecciones y ciclos de política macroeconómica, Rogoff propuso un modelo en el que los gobiernos en ejercicio, ante la proximidad de una elección, pueden incurrir en políticas fiscales expansionistas, como el aumento del gasto o la reducción de impuestos, con el fin de impulsar el desempeño económico de corto plazo y aumentar sus probabilidades de reelección.

Los estudios empíricos realizados por Rogoff y otros autores aportaron evidencia que respalda la existencia de ciclos políticos presupuestarios en diversos países, con el gasto público tendiendo a aumentar en el período previo a una elección, seguido de una disminución tras la misma. Estos trabajos sugieren que, en efecto, los políticos manipulan la política fiscal para obtener beneficios electorales.

Tal manipulación del presupuesto no sería inocua. Los estudios destacan que, al priorizar objetivos electorales de corto plazo sobre la estabilidad económica de medio y largo plazo, los gobiernos pueden exacerbar la volatilidad macroeconómica, las presiones inflacionarias y los desequilibrios fiscales. La manipulación de la política fiscal con fines políticos también puede erosionar la confianza pública en las instituciones gubernamentales y distorsionar la asignación de recursos, perjudicando, en última instancia, el crecimiento económico y el bienestar.

Trabajos más recientes sobre los ciclos políticos presupuestarios muestran que el comportamiento fiscal del gobierno en ejercicio no necesariamente se manifiesta en forma de mayores déficits. Por ejemplo, en sociedades con reglas fiscales efectivas o donde exista un relativo consenso en torno a los riesgos de una postura fiscal imprudente, pueden adoptarse estrategias más sofisticadas, que requieren la señalización (o simulación) de responsabilidad fiscal ante los electores.

En estos casos, el gobernante puede verse llevado a reorientar el gasto público sin necesariamente incurrir en mayores gastos y déficits, así como a alterar o subvertir las reglas fiscales para que sus estrategias no queden en evidencia a través de los resultados. Entran en escena los incentivos a maquillajes fiscales y a la contabilidad creativa para postergar déficits, así como maniobras interpretativas destinadas a favorecer el cumplimiento formal de las restricciones legales impuestas en períodos electorales.¹⁰

10 Ferreira (2024), en un reciente análisis empírico sobre el caso brasileño, muestra la influencia de los ciclos políticos en las estrategias de gestión fiscal adoptadas por los alcaldes en un contexto de reelección entre los años 2005 y 2020.

Dos casos recientes ilustran muy bien los hallazgos de la literatura sobre los ciclos políticos presupuestarios. La PEC Kamikaze, ya mencionada, elevó el beneficio mínimo del Programa Bolsa Familia (entonces Programa Auxilio Brasil), eliminó la lista de espera del programa y transfirió recursos del presupuesto de la Unión a camioneros y taxistas. En total, la medida autorizó gastos adicionales por BRL 41,2 mil millones en vísperas de las elecciones de 2022.

Poco antes, a finales de 2021, la denominada PEC de los Precatórios [órdenes de pago derivadas de sentencias judiciales]¹¹ ya había abierto un espacio fiscal de BRL 113 mil millones en el presupuesto federal del año que estaba por comenzar. Este espacio derivaba (i) de la modificación de la regla de cálculo del techo de gasto y (ii) de la imposición de un límite al pago de deudas judiciales del Estado muy inferior al valor del pasivo que debía figurar en el presupuesto de 2022. La enmienda constitucional permitió al gobierno expandir el gasto social, acomodar las enmiendas del ponente general del presupuesto y destinar más recursos al financiamiento de la campaña electoral que tendría lugar ese año.

La manipulación del gasto público con fines electorales tiende a comprometer la sostenibilidad fiscal del país y, por tanto, genera desafíos adicionales para las generaciones futuras, que pueden heredar una carga tributaria más elevada y enfrentar dificultades en la prestación de servicios públicos esenciales.

La salida de este problema pasa por la adopción de mecanismos institucionales que permitan conciliar la mitigación de los efectos de los ciclos políticos presupuestarios y la adopción de políticas fiscales estables y orientadas al futuro. En los apartados siguientes, exploraremos tres formas de abordar la miopía fiscal: reglas fiscales, marcos de gasto de medio plazo e instituciones fiscales independientes.

11 Propuesta de Enmienda Constitucional n.º 23/2021, que dio lugar a las Enmiendas Constitucionales n.º 113 y 114/2021.

4. REGLAS FISCALES

Como se ha señalado, la naturaleza política del proceso presupuestario y, en particular, la influencia de los ciclos políticos sobre las decisiones de asignación no necesariamente conduce a posturas fiscales responsables desde una perspectiva intertemporal. Es por ello que la miopía presupuestaria suele relacionarse con el llamado sesgo deficitario de la política fiscal: la tendencia persistente de los gobiernos a priorizar beneficios de corto plazo en detrimento de la sostenibilidad fiscal de medio y largo plazos, lo que conduce a déficits presupuestarios crónicos y al aumento de los niveles de deuda pública.

¿Cómo abordar este sesgo? En la mayoría de los países, la respuesta pasa por la adopción de las llamadas reglas fiscales. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), las reglas fiscales son restricciones duraderas a la política fiscal mediante límites numéricos sobre agregados presupuestarios. Existen básicamente cuatro tipos de reglas fiscales:

i. Reglas de gasto: son restricciones al monto del gasto público. Las reglas de gasto suelen establecer techos para el crecimiento anual del gasto como forma de contener la expansión fiscal y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas;

ii. Reglas de ingresos: definen límites o metas para la recaudación de ingresos por parte del gobierno. En algunos casos, las reglas de ingresos pueden establecer un techo para la relación ingresos/PIB con el fin de prevenir aumentos excesivos de impuestos; en otros casos, pueden definir un piso para incentivar la movilización de ingresos, especialmente en países de bajos ingresos;

iii. Reglas de resultado: implican restricciones sobre el resultado fiscal con el fin de exigir que los gobiernos mantengan cierto equilibrio entre ingresos y gastos, a menudo con el objetivo de alcanzar superávits presupuestarios o de limitar los déficits a un determinado porcentaje del PIB. Estas reglas pueden diseñarse para tener en cuenta los ciclos económicos, permitiendo mayor flexibilidad durante las recesiones; y

iv. Reglas de deuda: imponen límites al nivel de la deuda pública. Las reglas de deuda pueden expresarse como un techo para la relación deuda/PIB o en términos de un límite de deuda en valores absolutos. Están diseñadas para garantizar la sostenibilidad de la deuda, previniendo la acumulación excesiva de pasivos. Algunos países utilizan el concepto de ancla de deuda, que proporciona un punto de referencia de medio plazo en lugar de un techo rígido.

En general, los países adoptan combinaciones de reglas para alcanzar múltiples objetivos fiscales. Un enfoque común consiste en combinar una regla de deuda con límites operativos sobre el gasto y/o el resultado fiscal. Esta multiplicidad de reglas busca abarcar distintos aspectos de la política fiscal y asegurar una disciplina fiscal más amplia.

El FMI es responsable de uno de los más recientes levantamientos de datos sobre reglas fiscales, el *Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic* (Reglas fiscales y consejos fiscales: tendencias recientes y desempeño durante la pandemia de la COVID-19), publicado a comienzos de 2022 (Davoodi *et al.*, 2022).

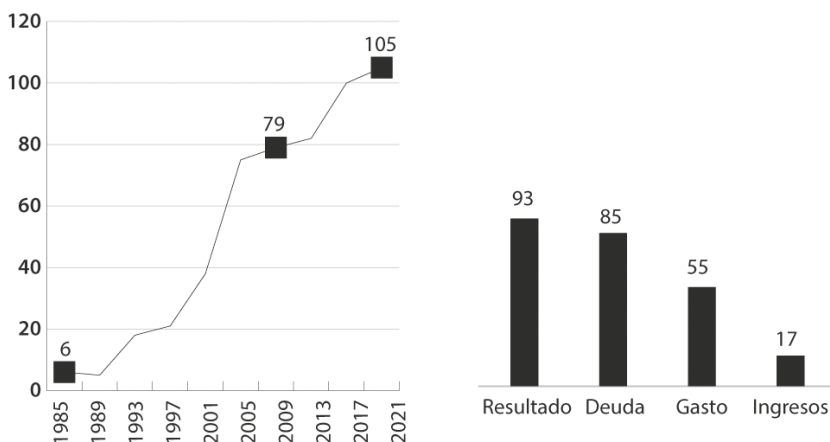
Las líneas demarcatorias de lo que constituye una regla fiscal no siempre son claras. En el estudio del FMI, solo se consideraron reglas con objetivos fijados en la legislación, que no puedan revisarse con frecuencia y que sean vinculantes durante, al menos, tres años. Además, la base de datos incorpora únicamente reglas que establecen objetivos numéricos sobre agregados que abarcan una parte significativa de las finanzas públicas y que, como mínimo, cubren el nivel del gobierno central. Tampoco se incluyeron reglas fiscales aplicables a los gobiernos subnacionales.

En 1985, apenas seis países adoptaban algún tipo de regla fiscal: Australia, Alemania, Indonesia, Japón, Malasia y Singapur (Gráfico 1). Todos ellos contaban con una regla de resultado y solo Australia y Alemania la combinaban con algún otro tipo de regla. En 2009, el número de países con reglas fiscales en vigor ya había aumentado a 79, predominando las reglas de resultado (67 países) y las reglas de deuda (63). En 2021, último año del estudio, casi todos los países analizados (105) contaban con al menos una regla fiscal vigente. Solo Canadá y Argentina no adoptaban ningún tipo de regla fiscal.

En 2021, las reglas de resultado seguían siendo predominantes (93 países), seguidas de cerca por las reglas de deuda (85 países). Sin embargo, llama la atención el crecimiento del número de países que pasaron a adoptar reglas orientadas al control del gasto. Este grupo, que en 2009 estaba compuesto por 17 países, en 2021 ascendía a 55 países (Gráfico 2).

Gráfico 1: Países que adoptan al menos una regla fiscal

Gráfico 2: Número de países por tipo de regla



Fuente: Elaboración propia a partir de Davoodi *et al.* (2022).

El mayor aumento en el número de países que adoptaron reglas de gasto se produjo en 2012, cuando quince países, todos miembros de la Unión Europea (UE), se incorporaron al grupo. Este avance concentrado en la región no es una coincidencia. En 2012, la UE aún se recuperaba de los efectos de la crisis financiera global de 2008 y de la posterior crisis de la deuda soberana europea, que comenzó en 2009. Como es sabido, estas crisis revelaron vulnerabilidades significativas en la arquitectura económica y monetaria del bloque, especialmente en la zona del euro. Como respuesta, los países de la región adoptaron medidas para reforzar la disciplina fiscal y promover la estabilidad económica, lo que incluyó la implementación de reglas fiscales más restrictivas.

En marzo de 2012, se firmó el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) en la región, también conocido como el Pacto Fiscal Europeo. Entre otras disposiciones, el Tratado estableció un límite máximo del 3% del PIB para el déficit fiscal anual y una meta de deuda del 60% del PIB, que debía implementarse en la legislación nacional, preferentemente a nivel constitucional.

Poco antes, a finales de 2011, entró en vigor un conjunto de seis medidas orientadas a los presupuestos de los países miembros del bloque, conocido como Six-Pack. Una de estas medidas era el expenditure benchmark (o «valor de referencia para el gasto»), que limita la tasa de crecimiento neto del gasto público a la tasa de crecimiento económico potencial de medio plazo del país. El expenditure benchmark pasó a integrar el brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el conjunto de reglas instituido en 1997 para garantizar que los países de la región persigan finanzas públicas sólidas y coordinen sus políticas fiscales.

Por tanto, el principal factor detrás de la creciente adopción de reglas de gasto en la Unión Europea es el expenditure benchmark, siendo razonable suponer que la experiencia europea inspiró la implementación de reglas de este tipo en otros países alrededor del mundo.

La preferencia reciente por las reglas de gasto es justificable: representan la variable fiscal más directamente controlable por el gobierno. Este control está lejos de ser pleno – especialmente en presupuestos con elevada rigidez, como el brasileño –, pero, en este aspecto, el gasto sigue estando por delante de otros agregados fiscales. Basta observar, por ejemplo, que los ingresos son más susceptibles a variaciones en la actividad económica y que la deuda se ve más afectada por factores relacionados con la política monetaria, como las tasas de interés.

Según el FMI, Brasil adopta dos reglas fiscales: una de gasto y otra de resultado fiscal. La primera corresponde al límite al gasto en personal implementado en 2000 mediante la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). El control

del gasto fue posteriormente reforzado por la Enmienda Constitucional n.º 95, de 2016, que introdujo el techo de gasto¹².

Curiosamente, para el FMI, la regla de resultado en Brasil sería la regla de oro, instituida en 1988 por la Constitución, y no la más conocida meta de resultado primario prevista en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) desde 2000. Esto se debe a que las metas de resultado primario, definidas anualmente en la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), son susceptibles de revisión anual y, por tanto, no cumplen los criterios del FMI, que exigen una permanencia mínima de tres años para las reglas fiscales. El FMI también señala la ausencia de una regla específica para el endeudamiento en Brasil, observando que, si bien existe una previsión constitucional, no se ha establecido un límite formal para el endeudamiento del gobierno central. Las metas de deuda definidas en la LDO son mencionadas, pero, al ser meramente indicativas, no fueron consideradas por el FMI en su estudio. A pesar de los criterios específicos adoptados por el FMI, un análisis más amplio permite considerar las metas de resultado primario de la LDO como un componente crucial de las reglas fiscales en Brasil. Entre el inicio del siglo y la implementación del techo de gasto en 2016, las metas de resultado primario representaron el principal mecanismo de señalización de disciplina fiscal a medio plazo, aunque no siempre con éxito.

A finales de 2021, posiblemente fuera del período considerado en el levantamiento de datos del FMI, también se instituyeron un sublímite al gasto obligatorio dentro del régimen del techo de gasto¹³ y un límite a la relación

12 Cabe señalar que la base de datos del FMI también menciona la exigencia, prevista en el artículo 17 de la LRF, de compensación financiera para el aumento de los gastos obligatorios de carácter permanente.

13 Art. 109 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, con la redacción dada por la Enmienda Constitucional n.º 109, de 2021. El dispositivo fue posteriormente derogado por la Enmienda Constitucional n.º 126, de 2022. Actualmente, el sublímite para el gasto primario obligatorio está previsto en el art. 8.º de la LC 200, de 2023.

entre gastos e ingresos corrientes, este último aplicable únicamente a los estados y municipios¹⁴.

La Ley Complementaria n.º 200, de 2023 (LC 200/2023), buscó distanciarse del techo de gasto establecido por la Enmienda Constitucional n.º 95, de 2016. A pesar de presentarse como una ruptura con el régimen anterior, la LC 200/2023, en la práctica, mantiene un régimen fiscal anclado en dos reglas principales: una meta de resultado primario y un límite al crecimiento del gasto primario. Pero existen diferencias relevantes en el diseño de las dos reglas principales. En el caso de la meta de resultado primario, la innovación más destacada radica en la introducción de un intervalo de tolerancia en torno a la meta, una idea que parece haber sido inspirada en los objetivos de inflación de la política monetaria. Este mecanismo, al menos en teoría, permite al gobierno hacer frente a choques económicos temporales e imprevistos sin desviar significativamente la trayectoria de la política fiscal. Los intervalos de tolerancia para las metas anuales de resultado primario se definieron como de más o menos 0,25 puntos porcentuales del PIB previsto en el proyecto de la LDO.

Aunque el término «intervalo de tolerancia» se utiliza en el texto legal, no refleja con precisión el concepto de bandas en torno a la meta central. Esto se debe a que, a diferencia de los intervalos de tolerancia de la meta de inflación en la política monetaria, no se trata de «no tolerar» un resultado por encima del límite superior de la banda de la meta de resultado primario, con la política fiscal actuando de manera correctiva. Por el contrario, si el gobierno obtiene un resultado por encima del límite superior de la banda, se beneficia de la posibilidad de destinar el 70% de ese excedente a inversiones adicionales o a inversiones financieras relacionadas con programas de vivienda¹⁵.

La LC 200/2023 también innovó al establecer mecanismos de ajuste fiscal automático – orientados principalmente al control del gasto obligatorio – en

14 Artículo 167-A de la Constitución Federal, incluido por la Enmienda Constitucional n.º 109, de 2021.

15 Art. 9.º de la LC 200/2023.

caso de que el resultado primario del gobierno central se sitúe por debajo del límite inferior del intervalo de tolerancia. Hasta entonces, la activación de estos mecanismos estaba asociada únicamente al incumplimiento del techo de gasto o al límite de la relación entre gastos e ingresos corrientes aplicable a los entes subnacionales.

En lo que respecta al límite del gasto primario, la principal novedad es la previsión de una corrección por encima de la mera actualización por inflación.

Además del ajuste por el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA), se incorpora ahora un factor de crecimiento real. En términos generales, este incremento adicional se define como el 70% del aumento de los ingresos primarios, acotado por un mínimo del 0,6% y un máximo del 2,5%.

La Figura 2 resume las principales reglas fiscales adoptadas en Brasil desde la Constitución Federal de 1988.

Figura 1. Reglas fiscales en Brasil a partir de 1988



Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Federal, la LRF y la LC 200/2023.

Las reglas fiscales se discuten con frecuencia como herramientas cruciales para promover la disciplina fiscal dentro de un gobierno. No obstante, es fundamental reconocer que distan mucho de constituir una solución mágica para todos los desafíos fiscales. Forman parte de un marco fiscal más amplio destinado a asegurar la responsabilidad en las finanzas públicas. Como se ha señalado, este marco opera en un entorno fuertemente influido por presiones

políticas de corto plazo. Esta realidad moldea la forma en que las políticas se formulan e implementan, afectando la eficacia de las reglas fiscales. La cuestión central, entonces, es si las reglas fiscales han sido eficaces en cumplir su papel de mitigar la miopía fiscal y el sesgo deficitario de los gobiernos.

La literatura sobre el tema presenta un panorama mixto. Por un lado, existe un número significativo de trabajos que señalan un impacto positivo de las reglas fiscales en la disciplina fiscal. Por otro lado, la validez de estas conclusiones se ve dificultada por un problema de endogeneidad: la posibilidad de que las reglas fiscales se adopten en contextos donde ya exista una predisposición a la disciplina fiscal, independientemente de dichas reglas.

Ante esta complejidad, estudios recientes han procurado abordar específicamente la cuestión de la endogeneidad. En un trabajo publicado a comienzos de 2018, Heinemann y coautores mostraron que, una vez considerada la endogeneidad de las reglas fiscales, el impacto positivo previamente atribuido a estas se vuelve mucho menos significativo (Heinemann; Moessinger; Yeter, 2018).

En 2020, Caselli y Reynaud también mostraron que la mera existencia de reglas fiscales se correlaciona con déficits menores, pero este vínculo positivo desaparece cuando la endogeneidad se aborda adecuadamente (Caselli; Reynaud, 2020).

Este tipo de hallazgo podría cuestionar el uso de las reglas fiscales. En efecto, en una intervención reciente en un evento del Foro de Integración Brasil-Europa (FIBE), el reconocido profesor y economista jefe del FMI entre 2008 y 2015, Olivier Blanchard, advirtió que, en su opinión, ceñirse a cifras rígidas de las reglas fiscales sería «muy peligroso» (Blanchard, 2022). El economista utilizó como ejemplo el ya mencionado Pacto Fiscal Europeo y sus límites sobre el déficit fiscal (3% del PIB) y la deuda pública (60% del PIB).

No obstante, las conclusiones no son del todo negativas. Caselli y Reynaud (2020) construyeron un índice de fortaleza del diseño de las reglas fiscales y mostraron que las reglas bien diseñadas tienen un impacto estadísticamente significativo en los resultados fiscales. Además, el hecho de contar con una regla fiscal puede mejorar el resultado fiscal incluso cuando la regla no se cumple. Caselli y Wingender, en un trabajo publicado en 2021, observaron

que la implementación del límite del 3% del PIB derivado del Pacto Fiscal Europeo fue capaz de mejorar el resultado fiscal incluso entre los países que no lograron cumplirlo. Es decir, en estos países, los déficits habrían sido aún mayores en ausencia de la regla fiscal (Caselli; Wingender, 2021).

A pesar de su amplio uso, el debate sobre la eficacia de las reglas fiscales sigue abierto. En general, lo que se busca actualmente es comprender cómo diseñar reglas que sean, al mismo tiempo, resilientes y flexibles frente a choques que se han vuelto cada vez más frecuentes. En todo caso, parece claro que, una vez implementadas, las reglas fiscales deben formar parte de un marco institucional más amplio, orientado a promover una gestión fiscal con visión de medio y largo plazos. En el apartado siguiente, exploraremos otro elemento crucial de este marco: los marcos de gasto de medio plazo.

5. MARCOS DE GASTO DE MEDIO PLAZO

No existe una definición única para los Marcos de Gasto de Medio Plazo (traducción aquí utilizada para la denominación original en inglés *Medium Term Expenditure Framework*, o MTEF). Siguiendo la definición del Banco Mundial, que nos parece representar mejor el instrumento, los Marcos de Gasto de Medio Plazo (MGMP) son herramientas de gestión fiscal que integran objetivos macrofiscales y restricciones con estimaciones presupuestarias detalladas y planes de gasto, alineados con prioridades estratégicas.

Es esta visión holística, estratégica y de medio plazo la que potencia a los MGMP como instrumentos capaces, al menos en teoría, de superar limitaciones frecuentes de los presupuestos anuales, como la asignación miope de recursos, el conservadurismo y el enfoque excesivo en intereses parroquiales.

Los MGMP suelen cubrir entre 3 y 5 años y constan de tres componentes clave, a menudo concebidos como etapas dentro de un proceso evolutivo:

- i. El Marco Fiscal de Medio Plazo (MFMP), que define los objetivos fiscales de medio plazo, incluyendo las proyecciones, las metas y los riesgos fiscales;

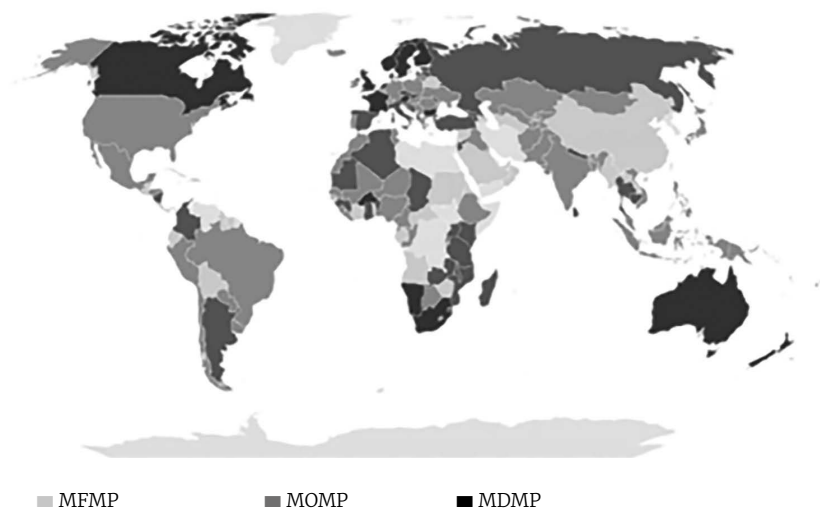
ii. El Marco Presupuestario de Medio Plazo (MOMP), que convierte el escenario fiscal en límites presupuestarios sectoriales plurianuales, conectando la planificación presupuestaria con las directrices macrofiscales; y

iii. El Marco de Desempeño de Medio Plazo (MDMP), que incorpora indicadores de desempeño e información sobre el impacto de las políticas públicas, proporcionando una perspectiva sobre los resultados de las acciones gubernamentales.

Según el Banco Mundial (The World Bank, c2013), en 2008 un total de 71 países había implementado un marco fiscal de medio plazo (MFMP), identificado como la fase inicial de los MGMP. Adicionalmente, 42 naciones habían establecido un marco presupuestario (MOMP), mientras que 19 países ya habían desarrollado un marco de desempeño de medio plazo (MDMP), este último reconocido como el estadio más avanzado dentro del concepto de MGMP.

El Gráfico 3 muestra cómo los MGMP, en sus diferentes etapas, se distribuyen alrededor del mundo.

Gráfico 3. Marcos de Gasto de Medio Plazo en el Mundo (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de The World Bank (c. 2013)

Entre los países de Sudamérica, Argentina y Colombia destacan por haber implementado ya marcos presupuestarios a medio plazo (MOMP), a diferencia de la mayoría de los países de la región, incluido Brasil, que solo cuentan con marcos fiscales a medio plazo (MFMP).

En el caso brasileño, el marco fiscal se deriva de lo que la LRF dispone respecto del contenido del anexo de metas fiscales de la LDO. Este anexo contiene actualmente proyecciones para los principales agregados fiscales con un horizonte de tres años¹⁶. Sin embargo, las estimaciones de la LDO aún no se traducen en proyecciones plurianuales de las actividades y programas gubernamentales en la preparación del presupuesto. Esto impide afirmar que el país ya cuenta con un verdadero marco presupuestario de medio plazo (MOMP). Aún más desafiante es la implementación de un marco de desempeño de medio plazo (MDMP), en el cual los resultados de los programas influirían directamente en el proceso presupuestario, orientando las decisiones de asignación de recursos para los períodos futuros.

La evidencia sobre el impacto positivo de los MGMP en la gestión fiscal no es concluyente. Factores como el contexto de implementación, la volatilidad económica, la cultura política y administrativa, así como el diseño y la capacidad institucional, influyen significativamente en los resultados. Ya en 2009, Schick (2009, p. 17), uno de los mayores especialistas en presupuesto público a nivel mundial, observó que la «planificación presupuestaria a medio plazo», quizás la principal característica de un MGMP era, al mismo tiempo, «una de las innovaciones más populares y peor aplicadas [por los países]».

En ese mismo año, Schiavo-Campo (2009) comparó la adopción de marcos fiscales de medio plazo (la primera etapa de los MGMP) por países en desarrollo con la famosa anécdota de las Aldeas Potemkin¹⁷, sugiriendo que, sin atender a los aspectos institucionales y de capacidad, tales reformas

16 Como se verá más adelante, ese plazo se amplió a cuatro años con la aprobación de la LC 200/2023.

17 Grigory Potemkin, ministro y amante de Catalina II de Rusia, fue nombrado gobernador de Crimea tras su anexión por Rusia en 1783. Reconstruyó la región devastada por la guerra y organizó «aldeas móviles» para impresionar a Catalina II y a sus visitantes durante un viaje de seis meses

pueden traducirse en mejoras superficiales que no abordan los problemas fundamentales del presupuesto, aunque sí aumentan la concienciación sobre la necesidad de una visión de largo plazo e incentivan la coordinación intragubernamental.

Un estudio de 2022 sobre la implementación de los MGMP en cuatro países con características distintas a las de la Unión Europea tras la crisis financiera global llegó a una conclusión similar (Raudla; Douglas; Maccarthaigh, 2022). Los autores se centraron en la percepción de las autoridades involucradas en la elaboración del presupuesto sobre el papel de los MGMP en este proceso. En particular, estaban interesados en saber si la fijación de techos de gasto plurianuales establecidos en el marco de los MGMP vincula ex ante a los gobiernos: ¿se ajustan a estos techos al elaborar el presupuesto anual o los revisan constantemente?

De los cuatro países analizados, el estudio muestra que los MGMP resultaron ser una restricción efectiva únicamente en Finlandia. La conclusión principal es que la adhesión a los techos plurianuales de gasto definidos por los MGMP depende de múltiples factores, y el análisis empírico de los países seleccionados sugiere que:

- a) los gobiernos muy centrados en la planificación presupuestaria anual tienen menor propensión a respetar los límites plurianuales de los MGMP;
- b) la cultura administrativa y política dentro de los gobiernos incide en su adhesión a dichos límites;
- c) las capacidades analíticas, colaborativas y de seguimiento insuficientes del Ministerio de Finanzas (o de un órgano equivalente) probablemente debilitan el carácter vinculante de los MGMP;
- d) la volatilidad económica que atraviesan los países mientras sus techos están vigentes parece influir de manera significativa en si sus gobiernos respetan los límites de los MGMP; y

en 1787. Estas aldeas eran montadas y desmontadas rápidamente para crear la impresión de prosperidad, pero no eran más que una fachada efímera.

e) el diseño de los MGMP incide en el grado de compromiso de los gobiernos con los límites que estos establecen.

La elevada adhesión de los países a los MGMP sugiere que estos constituyen la estrategia predominante para superar la miopía de sus presupuestos. Con razón: aunque los presupuestos tengan eficacia legal limitada a un ejercicio financiero, la inclusión de proyecciones de medio plazo sobre el impacto de los programas gubernamentales puede mejorar significativamente su elaboración. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que no existe un modelo universal y que deben tenerse en cuenta aspectos idiosincrásicos.

6. INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES

En el contexto político, marcado por el afán de maximizar las probabilidades de victoria electoral, los gobiernos tienen incentivos para adoptar una postura más optimista en sus proyecciones macroeconómicas y fiscales. Dicha postura, aunque pueda generar réditos políticos a corto plazo, compromete la sostenibilidad fiscal a largo plazo y la credibilidad de las reglas fiscales y de los marcos de gasto de medio plazo.

Las reglas fiscales y los MGMP suelen ir acompañados de mecanismos de seguimiento y cumplimiento para garantizar su eficacia. Estos instrumentos son utilizados por numerosos países como parte de su estructura institucional para promover la responsabilidad fiscal y asegurar la estabilidad económica a largo plazo.

Para mitigar este sesgo optimista inherente al ciclo político, promover la responsabilidad fiscal y garantizar la estabilidad económica a largo plazo, muchos países cuentan con consejos fiscales e instituciones fiscales independientes (IFI). Estos órganos tienen la función de proporcionar análisis técnicos e imparciales sobre la política fiscal del gobierno. Al actuar de este modo, ofrecen un contrapunto relevante a las proyecciones oficiales, imponiendo un riesgo reputacional al gobierno. En otras palabras, resulta más difícil sostener una visión en ocasiones poco realista del escenario fiscal prospectivo

cuando existen órganos con función de supervisión externa e independiente. El resultado esperado es una gestión más transparente y responsable de las cuentas públicas.

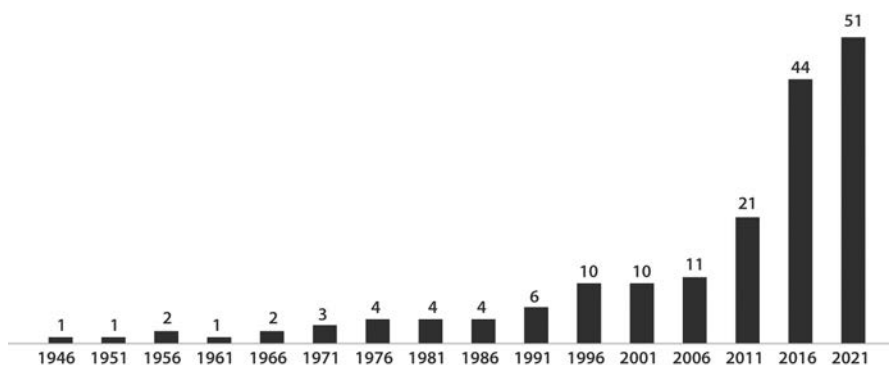
La eficacia de los consejos fiscales y de las instituciones fiscales independientes (IFI) está ligada a su capacidad de operar de forma verdaderamente independiente. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aunque no aconseja a sus países miembros establecer tales instituciones, reconoce su importancia y ofrece recomendaciones sobre los principios que deben seguirse para garantizar su eficacia. Se trata de 22 principios organizados en nueve categorías distintas. Algunos de ellos destacan por su relevancia en el fortalecimiento de la autonomía y del impacto de estas instituciones (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2014):

- a) mandato fijo de los dirigentes: el período de mandato y el número de mandatos que la dirección de las IFI puede ejercer deben estar claramente especificados en la legislación, así como los criterios y el proceso para la destitución por causa justificada;
- b) independencia e imparcialidad: los funcionarios de las IFI deben ser seleccionados mediante concurso abierto, con base en el mérito y la competencia técnica, sin tener en cuenta la filiación política;
- c) competencia: las competencias de las IFI deben estar claramente definidas en legislación de rango superior, incluidos los tipos de informes y análisis que deben producir, quién puede solicitar informes y análisis y, cuando corresponda, los plazos asociados para su divulgación. Asimismo, las IFI deben tener la capacidad de producir informes y análisis por iniciativa propia, siempre que estén en consonancia con su mandato;
- d) presupuesto: el presupuesto de las IFI debe ser proporcional a sus competencias y recibir el mismo tratamiento que los presupuestos de otros órganos independientes, como algunos órganos de control; y
- e) comunicación: dado que la influencia de las IFI en la formulación de políticas fiscales es persuasiva (en lugar de coercitiva mediante sanciones legales u otras medidas punitivas), las IFI deben desarrollar canales eficaces de comunicación

desde el principio, especialmente con los medios de comunicación, la sociedad civil y otros interesados.

Un levantamiento del FMI publicado en 2021 muestra que 51 países cuentan con consejos fiscales o instituciones fiscales independientes, conforme se presenta en el Gráfico 4 (Davoodi *et al.*, 2022). Un ejemplo emblemático es el Congressional Budget Office (CBO) de los Estados Unidos, que desde 1974 ha desempeñado un papel crucial en el análisis independiente del presupuesto estadounidense. Sin embargo, fue principalmente tras la crisis financiera mundial de 2008-2009 cuando muchos países adoptaron instituciones de esta naturaleza, en respuesta a las fallas de previsión que agravaron sus crisis fiscales. El número de países que habían creado consejos fiscales e IFI pasó de 11, en 2006, a 44, diez años después.

Gráfico 4. Número de países con consejos fiscales o IFI (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de Davoodi *et al.* (2022).

En Brasil, la creación de una IFI en el ámbito del Senado Federal en 2016 marca la adhesión del país a la tendencia de fortalecer la supervisión fiscal. La IFI brasileña está dirigida por un consejo directivo compuesto por tres miembros con reconocida trayectoria en los temas de competencia de la institución.

Los mandatos de los miembros del consejo directivo son de cuatro años. Los actos que regulan la institución garantizan la autonomía presupuestaria del órgano y prohíben la retención presupuestaria de sus recursos.

Es importante señalar que los análisis técnicos e independientes relativos a la política fiscal no emanan únicamente de consejos fiscales e IFI. Los órganos de control externo e interno, por ejemplo, también pueden ofrecer contribuciones valiosas en este sentido, emitiendo posicionamientos similares a los adoptados por los consejos fiscales e IFI.

Del mismo modo, las consultorías de presupuesto del Senado Federal y de la Cámara de Diputados, aunque no se encuadren en la misma categoría que las IFI, tienen capacidad de actuar con independencia en las situaciones en que la ley lo prevé explícitamente. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la Resolución del Congreso Nacional n.º 1, de 2006 (Brasil, 2006, art. 154, § 2.º) determina que las consultorías de presupuesto de las dos Cámaras, de manera conjunta, deben emitir «[...] notas técnicas que servirán de subsidio para el análisis del proyecto de ley del presupuesto anual, de la ley de directrices presupuestarias, de la ley del plan plurianual y de los decretos de retención presupuestaria». En estas circunstancias, los pronunciamientos de las consultorías adquieren características típicas de los emitidos por consejos fiscales e IFI, consolidándose como contribuciones técnicas e independientes de gran valor para el análisis y la deliberación sobre cuestiones fiscales y presupuestarias.

El crecimiento relativamente reciente en el número de consejos fiscales e IFI dificulta la evaluación de su impacto en el desempeño fiscal de los países, encontrándose la investigación académica sobre el tema aún en una fase inicial. Sin embargo, es posible hacer referencia a dos estudios importantes en este contexto. Una investigación de 2022 realizada por académicos rumanos, empleando un modelo de panel dinámico para el período comprendido entre 2000 y 2019, reveló que las IFI ejercieron un efecto positivo y significativo en la mejora de los resultados fiscales de los países miembros de la Unión Europea, conduciendo a menores déficits presupuestarios y a una adhesión más estricta a las normas fiscales (Căpraru; Georgescu; Sprincean, 2022). Este efecto fue particularmente notable en países con normas de responsabilidad fiscal mal diseñadas y en aquellos que establecieron IFI antes de 2013, lo que

indica que la experiencia de estas instituciones desempeña un papel crucial en su eficacia.

En un estudio anterior, de 2015, un análisis del Tesoro Italiano, empleando un modelo de regresión de panel con datos de once países europeos, también corroboró la visión de que los consejos fiscales contribuyen positivamente al desempeño fiscal (Coletta; Graziano; Infantino, 2015). Dicho estudio indicó además que el impacto de los consejos fiscales se ve amplificado en entornos con reglas fiscales definidas de manera clara y rigurosa.

Las reglas fiscales, los marcos de gasto de medio plazo y las IFI representan estrategias institucionales esenciales para superar la visión de corto plazo inherente al proceso presupuestario. Sin embargo, la experiencia internacional enseña que no cabe hablar de modelos preconcebidos ni de simplemente imitar experiencias exitosas; en términos generales, el éxito de un marco fiscal siempre dependerá de una combinación de factores institucionales, económicos y culturales. Como se ha visto, Brasil cuenta a su favor con una experiencia nada desdeñable en estos temas.

En la sección final, abordaremos algunos desarrollos legislativos recientes en Brasil para, a partir de ellos, sugerir dos propuestas de avances puntuales, aunque significativos, que podrían implementarse en los próximos ciclos presupuestarios.

7. AVANCES NORMATIVOS RECIENTES Y DOS FRUTOS AL ALCANCE DE LA MANO PARA MEJORAR EL PRESUPUESTO FEDERAL

La LRF se destacó por incorporar, por primera vez, la perspectiva de medio plazo al centro del proceso presupuestario brasileño. Si bien la Ley n.º 4.320, de 1964, ya abordaba la idea de provisiones plurianuales mediante el Cuadro de Recursos y de Aplicación de Capital, cubriendo, como mínimo, un período de tres años, este enfoque era relativamente limitado en comparación con el alcance general de la propia ley, que aún seguía centrada en gran medida en el ejercicio financiero en curso.

Ya en su artículo inicial, la LRF establece que una gestión fiscal responsable exige la anticipación de riesgos y la corrección de desvíos mediante metas de resultados fiscalmente equilibradas, así como la observancia de límites para los principales agregados fiscales.

Una innovación significativa introducida por la LRF fue la exigencia de que el proyecto de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) incluya un anexo de metas fiscales, en el que se detallen las expectativas de ingresos, de gastos, de los resultados nominal y primario y del monto de la deuda pública. Dicho anexo debe también presentar un cuadro demostrativo del cálculo de la meta de resultado primario, ofreciendo una base sólida para el seguimiento fiscal. Como ya destacamos aquí, es el contenido del anexo de metas fiscales el que permite afirmar que Brasil cuenta con un marco fiscal de medio plazo.

Pero la LRF fue más allá. Estableció condiciones estrictas para las propuestas que impliquen renuncia de ingresos y/o expansión de gastos obligatorios, fortaleciendo el equilibrio intertemporal de las cuentas públicas. La ley también introdujo el Anexo de Riesgos Fiscales en la LDO, con la evaluación de los pasivos contingentes y otros riesgos fiscales con potencial de afectar las cuentas públicas.

En 2021, la promulgación de la Enmienda Constitucional n.º 109 marcó un avance significativo en la legislación fiscal brasileña. Esta enmienda, conocida por viabilizar la prórroga del auxilio de emergencia durante la segunda ola de la pandemia de la Covid-19, también incorporó al texto constitucional directrices importantes en el ámbito de las finanzas públicas. Entre ellas, se destacan la obligación de que la Unión, los estados y los municipios conduzcan sus políticas fiscales de forma tal que mantengan la deuda pública en niveles sostenibles, y la necesidad de que la elaboración y la ejecución de planes y presupuestos reflejen la compatibilidad de los indicadores fiscales con la sostenibilidad de la deuda.

La EC 109/2021 sirvió de fundamento para la Ley Complementaria n.º 200, que en 2023 instituyó el Régimen Fiscal Sostenible (RFS) y promovió modificaciones fundamentales en la LRF. Estos cambios incluyen la exigencia de que el Anexo de Metas Fiscales del proyecto de LDO de la Unión incorpore nuevos elementos:

- a) metas anuales que abarcan el ejercicio en curso y los tres siguientes (antes eran los dos siguientes);
- b) un marco fiscal de medio plazo con proyecciones detalladas de los principales agregados fiscales, diferenciando los gastos primarios de los financieros y los obligatorios de los discrecionales;
- c) el efecto esperado y la compatibilidad, en un horizonte de 10 años, del cumplimiento de las metas de resultado primario sobre la trayectoria de convergencia de la deuda pública, evidenciando el nivel de resultados fiscales consistentes con la estabilización de la DBGG en relación con el PIB;
- d) los intervalos de tolerancia para la verificación del cumplimiento de las metas anuales de resultado primario;
- e) los límites y parámetros presupuestarios de los Poderes y de los órganos autónomos, de conformidad con las disposiciones de la LC 200;
- f) la estimación del impacto fiscal, cuando corresponda, de las recomendaciones resultantes de la evaluación de las políticas públicas.

Bajo este nuevo marco constitucional y legal, las metas de superávit primario de la LDO no pueden seguir siendo meros actos de fe. Ahora, deben derivarse de una trayectoria fiscal que, al menos, establezca la relación deuda/PIB en un plazo de hasta cuatro años. Se trata de una modificación saludable para un país que presenta un nivel de endeudamiento elevado para los estándares de las economías en desarrollo.

Como se puede apreciar, Brasil ya ha alcanzado avances normativos significativos en términos de gestión fiscal. No obstante, aún existen diversas oportunidades para perfeccionar y ampliar estos avances, a partir de lecciones de la experiencia internacional o del propio conocimiento adquirido a nivel nacional. En la parte final de este capítulo, abordaremos dos medidas específicas que constituyen «frutos al alcance de la mano», es decir, acciones para las cuales el país ya dispone de un grado suficiente de madurez como para implementarlas de manera relativamente accesible y rápida: la adopción de líneas de base presupuestarias y la definición de límites sectoriales plurianuales para el Poder Ejecutivo.

En la elaboración de escenarios prospectivos fiscales y presupuestarios, es fundamental diferenciar las líneas de base presupuestarias de las nuevas iniciativas y acciones a lo largo de todo el horizonte de referencia. Las líneas de base, o baselines, son proyecciones de ingresos y gastos que presuponen la continuidad de la legislación vigente en los próximos años. Para los gastos discrecionales, cuyo monto asignado en el presupuesto no está definido por ley, las líneas de base deben partir del nivel actual como forma de proyectar los años siguientes.

La existencia de líneas de base presupuestarias ofrece a los gestores una perspectiva realista del espacio fiscal disponible en el futuro, lo que permite ajustar los programas de manera alineada con las reglas fiscales, un panorama que ni la LDO ni la LOA proporcionan actualmente.

Las líneas de base deben abarcar todo el horizonte de referencia para la elaboración de los marcos fiscales y presupuestarios, que en Brasil equivale a cuatro años adicionales al ciclo presupuestario vigente. Este horizonte es dinámico y se actualiza en cada nuevo ciclo para incorporar un año adicional, manteniendo así su actualidad y relevancia.

La actualización periódica de las líneas de base es esencial, ya que permite incorporar todas las decisiones de política que afectan a los ingresos y gastos, garantizando su precisión y utilidad. Además, estas líneas deben estructurarse tanto a nivel agregado, como en el caso de los escenarios fiscales de la LDO, como en el nivel de detalle de los programas y acciones de la LOA. Esto promueve una comprensión más profunda de las obligaciones financieras de cada sector gubernamental.

Además, se recomienda la conciliación periódica entre las líneas de base y los gastos efectivos, como forma de verificar la precisión de las proyecciones presupuestarias y fortalecer la credibilidad general del proceso presupuestario.

Por último, otro «fruto al alcance de la mano» que podría recogerse en los próximos presupuestos federales sería la implementación de límites sectoriales plurianuales para los gastos primarios del Poder Ejecutivo, avanzando más allá de la práctica actual, que establece estos límites únicamente para el año correspondiente al presupuesto. Los límites sectoriales plurianuales podrían definirse, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Directrices Presupuestarias

(PLDO), como desagregación de las proyecciones para el límite global de gastos primarios, que ya forman parte del Anexo de Metas Fiscales del proyecto en virtud de la LRF¹⁸.

A este respecto, cabe señalar que la propia Constitución ya autoriza expresamente, desde 2019, que la LOA incluya previsiones de gastos para ejercicios siguientes, con la especificación de las inversiones plurianuales y de aquellas en curso¹⁹.

La desagregación de los límites de gastos primarios por sector y especialmente su extensión a un horizonte plurianual permitirían que los órganos sectoriales planificaran sus presupuestos dentro de una perspectiva más amplia, con un referente monetario definido con base en la regla del límite de gastos primarios de la LC 200/2023. Estos referentes deben abarcar no solo los gastos discrecionales, gestionados por un determinado ministerio, sino también los obligatorios bajo su responsabilidad. Esto es crucial para obtener una visión integrada y agregada del impacto de las decisiones corrientes sobre los gastos futuros de cada órgano.

La experiencia del techo de gasto, introducido por la EC 95, de 2016, en los órganos de los Poderes Judicial y Legislativo y en los demás órganos autónomos, sirve de modelo para el efecto deseado con la implementación de límites sectoriales en el Poder Ejecutivo. La regla del techo de gasto, conviene recordar, se materializa en quince límites individualizados: uno para el Poder Ejecutivo y catorce para los demás poderes y órganos autónomos.

Con la adopción del techo de gasto, órganos más pequeños, como el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y la Defensoría Pública de la Unión (DPU), pasaron a contar con referencias claras para la elaboración de sus presupuestos, abarcando todos los gastos primarios, sean obligatorios o no. Esto propició una comprensión más nítida de las restricciones presupuestarias futuras, forzando una competencia interna por recursos que, si bien no garantiza necesariamente una asignación óptima, hace que los dilemas

18 Art. 4º, § 5º, fracción V.

19 Enmienda Constitucional n.º 102, de 2019.

involucrados sean más transparentes y susceptibles de una gestión más racional. Solo a modo de ilustración, el gasto en arrendamiento de inmuebles de la DPU, un candidato típico a racionalización ante la necesidad de ajuste a corto plazo, se redujo casi a la mitad entre 2018 y 2023²⁰.

No obstante, en el Poder Ejecutivo, la ausencia de límites sectoriales específicos hace que las decisiones de un ministerio puedan no ser plenamente asumidas por él, difuminando la percepción de los «perdedores» y «ganadores» en la distribución presupuestaria. Al introducir disputas claras y transparentes por recursos dentro del Poder Ejecutivo, no solo se incrementa la transparencia, sino que también se mejora la previsibilidad para los ministerios, lo que permite perfeccionar la planificación y la gestión de los gastos a largo plazo.

Esta evolución en la estructura presupuestaria, mediante la adopción de límites sectoriales plurianuales para el gasto primario del Poder Ejecutivo, constituye el paso fundamental para que Brasil establezca, de hecho, un marco presupuestario de medio plazo. Dicho marco es ampliamente reconocido en las comparaciones internacionales como una buena práctica en la gestión fiscal, ya que permite no solo una visión más amplia y estratégica de las finanzas públicas, sino que también promueve una gestión presupuestaria más disciplinada y predecible.

20 De BRL 74,9 millones, en 2018, a BRL 34,0 millones, en 2023, a precios de febrero de 2024.

REFERENCIAS

- BLANCHARD, Olivier. **Some thoughts on fiscal rules**. YouTube, 17 fev. 2022. 1 video (14min10s). Publicado por el canal Fórum de Integração Brasil Europa – FIBE. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=B0mrlmkCPp8>. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 2385/2023**. Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2269057&filename=Tramitacao-PL%202385/2023. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Senado Federal, 2006.
- CĂPRARU, Bogdan; GEORGESCU, George; SPRINCEAN, Nicu. Do independent fiscal institutions cause better fiscal outcomes in the European Union? **Economic Systems**, [S.l.], v. 46, n. 2, 2022.
- CASELLI, Francesca; REYNAUD, Julien. Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy. **European Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 63, 2020.
- CASELLI, Francesca; WINGENDER, Philippe. Heterogeneous effects of fiscal rules: the Maastricht fiscal criterion and the counterfactual distribution of government deficits. **European Economic Review**, [S.l.], v. 136, 2021.
- COLETTA, Giovanni; GRAZIANO, Carmen; INFANTINO, Giancarlo. **Do fiscal councils impact fiscal performance?** Working Papers, [S.l.], n. 1, mar. 2015. Trabalho do Departamento do Tesouro/Ministério da Economia e Finanças, da Itália.
- DAVOODI, Hamid R. *et al.* Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and performance during the COVID-19 pandemic. **IMF Working Papers**, Washington, D.C., n. 22/11, jan. 2022.

FERREIRA, Débora Costa. **Reeleição, regras fiscais e federalismo: evolução dos incentivos eleitorais no Brasil**. 2024. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade Eco- nomia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

HEINEMANN, Friedrich; MOESSINGER, Marc-Daniel; YETER, Mustafa. **Do fiscal rules constrain fiscal policy?** A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 51, pp. 69–92, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on principles for independent fiscal institutions**. Paris: OECD, 2014.

RAUDLA, Ringa; DOUGLAS, James W.; MAC-CARTHAIGH, Muiris. **Medium-term expenditure frameworks: credible instrument or mirage?** *Public Budgeting & Finance*, [S.l.], v. 42, n. 3, pp. 71–92, 2022.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 55, n. 1, pp. 1–16, 1988.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. Potemkin Villages: “the” medium-term expenditure framework in developing countries. **Public Budgeting & Finance**, [S.l.], v. 29, n. 2, pp. 1–26, 2009.

SCHICK, Allen. Budgeting for fiscal space. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 9, n. 2, pp. 1–18, 2009. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-for-fiscal-space_budget-9-5ksb4ssm56q2. Consultado en: mayo de 2024.

THE WORLD BANK. **Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks**. Washington, DC: The World Bank, c2013.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little Brown, 1964.

¿LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES DISCRECIONALES MÁS RELEVANTES DE LA UNIÓN EN EL PERÍODO DE 2017 A 2023 CORRESPONDE A LO PLANIFICADO?¹

Carlos Murilo Espinola P. de Carvalho

1. INTRODUCCIÓN

Como señala Baleeiro (2010, p. 521), el presupuesto público consiste en

el acto mediante el cual el Poder Ejecutivo prevé y el Poder Legislativo autoriza, por un determinado período de tiempo y de manera detallada, la ejecución de los gastos destinados al funcionamiento de los servicios públicos

1 Este texto se basa en la monografía «A execução dos investimentos discricionários mais relevantes da União corresponde aos compromissos planejados?» [¿La ejecución de las inversiones discrecionales más relevantes de la Unión corresponde a los compromisos planificados?], presentada por el mismo autor al Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), en 2022, como requisito previo para la obtención del certificado de conclusión del Curso de Posgrado Lato Sensu en Presupuesto Público.

y a otros fines adoptados por la política económica o general del país, así como la recaudación de los ingresos ya establecidos por ley.

Al englobar ingresos y gastos, el presupuesto es una pieza fundamental para el equilibrio de las cuentas públicas e indica a la sociedad las prioridades definidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como, por ejemplo, cuáles serán los gastos en educación, salud y seguridad pública en el próximo ejercicio financiero.

No se puede desconocer que el presupuesto público refleja las decisiones políticas del momento, habida cuenta de que no hay recursos disponibles para atender todas las demandas. Ante esta limitación, se hace necesario establecer cuáles serán las prioridades.

Schick (2007) sostiene que el conflicto de intereses es inherente a la elaboración del presupuesto, ya que es en esta arena política donde se define quién financia los gastos y quién se beneficia de las acciones gubernamentales. Este proceso de asignación implica necesariamente una redistribución de recursos: algunos segmentos de la sociedad ganarán más porque otros perderán.

Así, por representar, cada año, el resultado posible de un proceso político, la elaboración del presupuesto está sujeta a las legítimas manifestaciones de grupos de interés, que representan segmentos específicos de la sociedad. En este contexto, y ante las crecientes restricciones económico-financieras, la tarea de aprobar una ley de presupuesto anual que preserve un mínimo de racionalidad en la asignación de los escasos recursos disponibles se ha vuelto cada vez más compleja.

Uno de los riesgos más severos para la racionalidad que la planificación presupuestaria procura preservar consiste en que se promuevan demasiadas modificaciones en el presupuesto a lo largo de su ejecución, ya sea para incorporar partidas no previstas inicialmente en la ley de presupuesto anual aprobada, ya sea para privilegiar el ritmo de ejecución del gasto mediante actos de gestión.

Como los gastos obligatorios² obedecen a una racionalidad intrínseca cuya arena de deliberación no es el proceso presupuestario, los riesgos aquí referidos recaen sobre el subconjunto de los gastos discrecionales³, ya que estos integran la arena de las decisiones presupuestarias anuales.

Los gastos discrecionales pueden desglosarse en tres subgrupos: inversión real, inversiones financieras y otros gastos corrientes. Estos dos últimos, si bien formalmente discrecionales, corresponden a erogaciones fuertemente institucionalizadas y reguladas, lo que los hace poco compatibles con la flexibilidad distributiva propia de la lógica de las decisiones políticas de corto plazo. Por consiguiente, es en el subgrupo de inversiones donde se concentra el mayor riesgo de erosión de la racionalidad mediante un proceso decisorio fragmentado. Cabe destacar, asimismo, que dichas inversiones constituyen un componente fundamental del gasto público, dado que contribuyen directamente al desarrollo económico y social del país⁴.

Este contexto se articula con la conocida trayectoria declinante de la inversión pública federal constatada en los últimos años. Ante el incremento recurrente y más que proporcional de los gastos obligatorios y, por consiguiente, la necesaria contracción compensatoria de los gastos discrecionales —dado el techo de gasto⁵ primario vigente entre 2017 y 2022—, la asignación presupuestaria de los escasos recursos destinados a las inversiones discrecionales merece un análisis más detenido.

2 Son gastos que la Unión [entidad que engloba los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal] tiene la obligación legal o contractual de realizar; es decir, son aquellos cuya ejecución no está sujeta a decisiones discrecionales del gestor.

3 Son gastos que no están determinados por un acto legal o contractual específico, de modo que pueden ser postergados en función de decisiones discrecionales del gestor.

4 A pesar de su carácter fundamental para el desarrollo, cabe destacar la significativa cantidad de obras inconclusas (demoradas o abandonadas) contratadas con cargo al presupuesto federal. Una auditoría operacional realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión en 2019 (Brasil, 2019b) constató que existían más de 14.000 contratos paralizados, más de un tercio del total, por un monto previsto de inversión de BRL 144.000 millones, de los cuales BRL 10.000 millones ya habían sido ejecutados.

5 Nuevo Régimen Fiscal (NRF), establecido por la Enmienda Constitucional n.º 95/2016.

En efecto, como se puede observar en el Gráfico 1, en el período 2010–2023, el nivel de inversión federal en términos del PIB es considerablemente reducido, considerando los presupuestos fiscal y de seguridad social. El promedio aproximado de 1,22% entre 2010 y 2014 descendió a cerca de 0,64% en el período 2015–2018 y, posteriormente, a 0,56% entre 2019 y 2022.

En 2023 se observó una leve recuperación del indicador, que alcanzó el 0,63% del PIB.

Gráfico 1 – Gasto ejecutado en inversión federal como porcentaje del PIB – presupuestos fiscal y de la seguridad social



Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024a).

Otro aspecto de la cuestión que debe evaluarse se refiere a la identificación del responsable de la programación de inversiones incluida en la ley de presupuestos anual.

A partir del Gráfico 2, se observa que el Poder Ejecutivo ha ido cediendo espacio al Poder Legislativo en este proceso decisorio. Cabe señalar que este desplazamiento de poder no se limita al momento de definición de la autoría de la programación de inversión, pues, como es sabido, el fortalecimiento del Legislativo abarca también la fase de ejecución de la ley de presupuesto.

Recientes reformas constitucionales establecieron el carácter obligatorio de la ejecución de la programación derivada de enmiendas individuales y de grupos parlamentarios. Asimismo, con la institucionalización de las enmiendas del ponente general, se garantizó a dicho parlamentario la prerrogativa de determinar la ejecución de las inversiones identificadas con RP 9⁶, ⁷. De este modo, los parlamentarios que hasta 2013 no contaban con garantías respecto a la ejecución de sus enmiendas pasaron a decidir sobre el 43,3% del total de las inversiones federales discrecionales ejecutadas en el bienio 2020–2021. En el último bienio (2022–2023), la participación directa de los parlamentarios se mantuvo elevada, aunque se redujo al 26,4% del total.

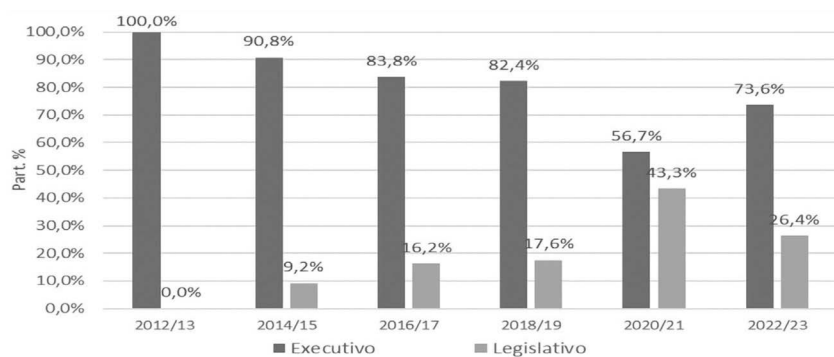
Este incremento de la influencia directa de los parlamentarios sobre las inversiones discrecionales refuerza la importancia de examinar en qué medida dichas inversiones se ajustan a la planificación, habida cuenta de que existe consenso entre los especialistas en el sentido de que las decisiones de asignación de los parlamentarios responden más a una lógica política y electoral que a políticas públicas estructuradas⁸.

6 Según lo dispuesto en el § 4.º del art. 7.º de la LDO 2022 (Ley n.º 14.194/2021), el identificador de resultado primario RP 9 se utiliza para identificar el gasto discrecional derivado de la programación incorporada mediante enmienda del ponente general.

7 Con el juicio de las Acciones por Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 850, 851, 854 y 1014, el 19/12/22, el Pleno del Supremo Tribunal Federal (STF) declaró la inconstitucionalidad del denominado «presupuesto secreto», como se conocieron las enmiendas del ponente al Presupuesto General de la Unión, identificadas por la sigla RP-9.

8 Varios expertos ya han expresado esta preocupación, como los citados en este artículo disponible en: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/emendas-parlamentares-prejudicam-a-qualidade-do-investimento-publico-dizem-especialistas/>.

Gráfico 2 – Poder «responsable» de la programación de las inversiones discrecionales



Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024a).

* Nota: Gastos ejecutados en los presupuestos fiscales y de la seguridad social.

Así, se pretende evaluar el grado de cumplimiento del presupuesto público federal, desde la perspectiva de las inversiones discrecionales efectivamente ejecutadas (total pagado⁹), en relación con el compromiso asumido en el momento de la aprobación de la ley de presupuesto anual, con el objetivo de identificar los factores explicativos de eventuales cambios en las prioridades y de verificar si es posible medir la adherencia de las acciones identificadas como efectivas prioridades.

Se espera de esta manera encontrar evidencias sobre la posible ocurrencia de los riesgos de fragmentación del proceso decisorio de asignación de recursos, determinando si las inversiones discrecionales identificadas como prioritarias, en términos del volumen de pagos¹⁰, ya ocupaban esa posición de relevancia, definida como tal por los Poderes Ejecutivo y Legislativo al inicio

9 Corresponde a la suma de los valores pagados en el ejercicio con cargo a los créditos presupuestarios del mismo ejercicio y de las obligaciones pendientes de pago.

10 La premisa asumida es que, cuanto mayor sea el volumen de recursos aplicados por la Unión, mayor puede ser el beneficio para la población.

del ciclo presupuestario. Se considera que los cambios sustanciales en las prioridades a lo largo de un ejercicio financiero, salvo cuando estén justificados por razones de fuerza mayor, son indicativos de una gestión presupuestaria errática, que no logra concretar la planificación de corto plazo materializada y divulgada en la ley de presupuesto anual sancionada.

Este capítulo está estructurado en cinco secciones, incluida esta primera de carácter introductorio. La segunda sección contiene el marco teórico relacionado con el tema. La tercera, a su vez, detalla la metodología adoptada. En la cuarta se presentan y discuten los hallazgos. Por último, en la quinta sección se exponen las conclusiones.

2. LA RELEVANCIA DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Como señala Giacomoni (2017), la planificación, la programación y la presupuestación constituyen los procesos mediante los cuales los objetivos y los recursos, y sus interrelaciones, son considerados con vistas a la obtención de un programa de acción coherente e integral para el gobierno en su conjunto.

Abraham (2018), por su parte, sostiene que la planificación es uno de los pilares fundamentales del presupuesto público dentro de un sistema jurídico-fiscal que privilegia la eficiencia y la moralidad en el gasto, con el propósito de alcanzar objetivos que respondan al interés público. Se trata de un proceso permanente, dinámico y sistematizado de gestión, compuesto por un conjunto de acciones coordinadas e integradas, mediante el cual se establece anticipadamente lo que se pretende realizar y las metas que se busca alcanzar, con el propósito de obtener un resultado satisfactorio y deseado.

El autor prosigue advirtiendo que no planificar adecuadamente conduce a un uso ineficiente de los recursos públicos, orientado a prioridades inmediatistas y, a menudo, subjetivas o de conveniencia circunstancial (electoral o a cambio de apoyo político), así como a proyectos que ni siquiera llegarán a concluirse.

En cuanto a los riesgos de no planificar las acciones gubernamentales o de no cumplir con lo planificado, según Ferreira (2018), la ineficiente gestión del presupuesto en Brasil revela una cultura de desatención respecto de un tema neurálgico en el Estado democrático, especialmente cuando se observa una pluralidad de intereses cada vez más disonantes del proceso presupuestario.

En relación con la importancia de que la ejecución presupuestaria observe la planificación, Volpe (2011) destaca que una mayor eficiencia del gasto público se configura como un principio rector que debe guiar la elaboración y la ejecución de los presupuestos, considerando que existen límites a la expansión de los ingresos que financian el aumento del gasto público. Asimismo, señala que la asignación de recursos a programas finalistas y a inversiones estructurantes permite tanto mejorar los indicadores sociales como potenciar su impacto en el crecimiento económico (productividad).

El mismo autor, a continuación, formula una importante advertencia que, lamentablemente, parece caracterizar bien el momento histórico reciente:

En un contexto en el que prevalece el interés propio de la clase política y de los grupos de presión, surgen costos de transacción y de corrupción, de modo que dichos grupos pueden llevar al Estado a tomar decisiones de planificación y de asignación presupuestaria ineficientes y de baja productividad, que implican la ocurrencia de las denominadas fallas de gobierno (Volpe, 2011, p. 92).

3. METODOLOGÍA

3.1. DELIMITACIÓN DEL ANÁLISIS

Con el fin de abordar con mayor profundidad los factores que pueden influir en el nivel de inversión pública brasileña, se optó por delimitar el análisis a

las inversiones federales¹¹ realizadas en los presupuestos fiscal y de la seguridad social, dado que para estos se dispone de una base de datos más amplia y detallada.

Conviene señalar que el análisis se centra únicamente en las inversiones primarias discrecionales, ya que, en estos casos, el gestor tiene la posibilidad de postergarlas en caso de necesidad o conveniencia¹². Precisamente por ello, el contraste entre la inversión discrecional programada y la efectivamente realizada permite identificar cuáles fueron las verdaderas prioridades del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional en el período. Al comparar los pagos efectuados en el ejercicio (incluidas las obligaciones pendientes de pago efectivamente pagadas) con la «carta de intenciones» presentada al inicio de la ejecución de la ley de presupuesto anual, es posible evaluar la adherencia de los pagos a la planificación y vislumbrar cuáles fueron las decisiones políticas que prevalecieron.

Por lo tanto, no se abordan las inversiones primarias obligatorias, ya que, por definición, se ejecutan para dar cumplimiento a disposiciones legales; es decir, en este tipo de inversión el gestor no tiene la libertad de decidir si las realiza o no.

La elección del período de análisis (2017 a 2023) se fundamentó en el hecho de que, a partir de la implantación del Nuevo Régimen Fiscal (NRF), instituido por la Enmienda Constitucional n.º 95/2016, la elaboración y la ejecución presupuestarias debieron adecuarse para reflejar de manera más precisa la realidad económico-financiera de la Unión (Brasil, 2016). Las nuevas reglas desincentivaron la práctica habitual, y cuestionable, de sobreestimar los ingresos, un artificio ampliamente utilizado en ejercicios anteriores que tenía como consecuencia directa la inflación del volumen de créditos autorizados en

11 De conformidad con lo establecido en las leyes de directrices presupuestarias, los gastos que se encuadran en la definición de inversión deben clasificarse en el Grupo de Naturaleza del Gasto (GND) 4.

12 Los gastos discrecionales pueden ser postergados como consecuencia de retenciones presupuestarias o bloqueos de recursos, por ejemplo.

la ley de presupuesto, ampliando artificialmente el abanico de posibilidades de ejecución del Poder Ejecutivo.

3.2. INDICADORES DE ADHERENCIA DE LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES DISCRECIONALES

Como ya se ha mencionado, el análisis del grado de adherencia de la ejecución de las inversiones federales contenidas en los presupuestos fiscal y de la seguridad social realizado en este trabajo se basa en la comparación entre los valores efectivamente pagados (total pagado¹³) al final de los ejercicios financieros y aquellos consignados en las propuestas presupuestarias y en los créditos iniciales de las leyes de presupuesto. Esta opción se justifica por las siguientes razones.

Por el lado de la elección de la programación, las métricas de valor propuesto en el proyecto y de crédito inicial fueron seleccionadas por sintetizar mejor las prioridades de gobierno definidas en un proceso decisorio sistémico, constituyendo, por tanto, una expresión categórica de la planificación de asignación comunicada a la sociedad y a los equipos de trabajo.

En cuanto a las métricas utilizadas para evaluar la ejecución presupuestaria, se considera que la suma de los pagos efectuados con cargo a créditos del ejercicio y de las obligaciones pendientes de pago efectivamente pagadas refleja de manera inequívoca la realización de las inversiones.

El análisis del contraste entre los resultados observados en estos tres momentos distintos del ciclo presupuestario permitirá aportar elementos para determinar en qué grado la ejecución presupuestaria de las inversiones discrecionales está vinculada a lo inicialmente planificado.

Por lo tanto, un indicador de la adherencia de la ejecución consiste en el grado de proximidad entre los valores pagados y los consignados en el crédito

13 Consiste en la suma de los valores pagados en el ejercicio con cargo a los créditos del presupuesto del correspondiente ejercicio y de las obligaciones pendientes de pago ya pagadas.

inicial y en la propuesta. Cuanto más próximos sean estos valores, mayor será la correspondencia entre la ejecución y la planificación de las inversiones discrecionales de la Unión.

Otro indicador a considerar se refiere a la comparación entre la proporción del pago total correspondiente a obligaciones pendientes de pago ya pagadas y la proporción calculada con base en los pagos realizados con cargo a los créditos del presupuesto del respectivo ejercicio. Cuanto mayor sea la participación de los pagos con cargo al presupuesto (y, por tanto, menor la correspondiente a las obligaciones pendientes de pago) en el total del pago, más cercana estará la ejecución a lo planificado, habida cuenta de que un elevado volumen de inscripción de gastos como obligaciones pendientes de pago indica el aplazamiento de las fases de ejecución del gasto al ejercicio siguiente¹⁴.

3.3. SISTEMAS Y FILTROS DE CONSULTAS UTILIZADOS

Cabe señalar que, en la clasificación presupuestaria del gasto, se consideran primarias discrecionales las asignaciones con Identificador de Resultado Primario (RP) 2, 3, 6, 7, 8 y 9, definidos como sigue: (i) el RP 2 – gasto primario considerado en el cálculo del resultado primario para el cumplimiento de la meta, de carácter discrecional y no comprendido por enmiendas individuales ni de grupos parlamentarios estatales, ambas de ejecución obligatoria; (ii) el RP 3 – gasto primario discrecional integrante del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC); (iii) el RP 6 – gasto primario derivado de asignaciones incluidas o incrementadas por enmiendas individuales, de ejecución obligatoria en los términos de lo dispuesto en el art. 166, § 9.º y § 11, de la Constitución Federal; (iv) el RP 7 – gasto primario derivado de asignaciones incluidas o

14 Al respecto, vale la pena mencionar el editorial del diario *O Estado de São Paulo*, que formula una importante advertencia sobre los efectos negativos de la acumulación de obligaciones pendientes de pago en el proceso presupuestario. Disponible en: <https://www.estadao.com.br/opinioao/a-necessaria-reforma-do-orcamento/>.

incrementadas por enmiendas de grupos parlamentarios estatales, de ejecución obligatoria en los términos de lo dispuesto en el art. 166, § 12, de la Constitución Federal; (v) el RP 8 – gasto primario discrecional derivado de enmiendas de comisión permanente del Senado Federal, de la Cámara de Diputados y de comisión mixta permanente del Congreso Nacional, considerado en el cálculo del resultado primario; y (vi) el RP 9 – gasto primario discrecional derivado de enmiendas del ponente general del PLOA, excluidas las de carácter técnico, considerado en el cálculo del resultado primario¹⁵.

Los datos sobre la ejecución financiera y presupuestaria de los presupuestos fiscal y de la seguridad social de la Unión fueron extraídos a partir de consultas realizadas en dos sistemas principales: SIGA Brasil (Brasil, 2024a), disponible en el Senado Federal; y el Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (SIOP) (Brasil, 2024b), disponible en el Ministerio de Planificación y Presupuesto.

Los indicadores presupuestarios seleccionados para el análisis de los datos fueron:

(i) créditos previstos en las propuestas presupuestarias, que representan la distribución de recursos elaborada y remitida por el Poder Ejecutivo para el análisis y la deliberación del Congreso Nacional;

(ii) créditos iniciales de las leyes de presupuesto anual (tras la deliberación sobre eventuales vetos), que constituyen una etapa posterior del ciclo presupuestario, ya que representan el acuerdo alcanzado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo respecto de las asignaciones y los montos que deben constar en la ley de presupuesto anual;

(iii) los pagos efectivos al final de cada ejercicio financiero, representados por la suma de los valores pagados con cargo a los créditos del presupuesto del año en curso y de las obligaciones pendientes de pago ya pagadas en el ejercicio.

15 Sobre esta identificación de los RPs discrecionales, puede consultarse el Informe de Ejecución de los Gastos Discrecionales – 2020, publicado por la Secretaría de Presupuesto Federal (SOF). Disponible en: [Relatorio_14650114_Relatorio_execucao_despesas_discricionarias_2020.pdf](#).

Para posibilitar la comparación entre los valores registrados en las mencionadas métricas para cada programación presupuestaria asociada a una inversión discrecional, las consultas fueron elaboradas con los siguientes filtros: (i) presupuestos fiscal y de la seguridad social; (ii) GND 4 – inversiones; (iii) RPs: 2, 3, 6, 7, 8 y 9; (iv) valores del proyecto de ley, crédito inicial y pago total (pagos + obligaciones pendientes de pago ya pagadas); (v) funciones presupuestarias; (vi) acciones presupuestarias; y (vii) años: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

3.4. CRITERIOS ADOPTADOS PARA PERMITIR EL ANÁLISIS

Cuando se desagregan por acción, las consultas de cada ejercicio financiero generaron hojas de cálculo con más de 1.000 filas¹⁶ (1.638 filas, por ejemplo, en 2017). Para simplificar el proceso de análisis de los datos, se optó por trabajar con las acciones más representativas de los pagos efectivos. Así, para cada año, se calculó la participación porcentual que cada acción representó del total pagado y, a partir de ello, se trabajó con el conjunto de acciones cuya suma de participaciones individuales alcanzó aproximadamente el 80%¹⁷ del total. Con este criterio, la cantidad de acciones a analizar se redujo a 45 en 2023 y a 92 en 2017, a título ilustrativo. Dado que este conjunto representa cerca del 80% del monto pagado en cada año, se considera que el análisis de lo ocurrido con estas acciones es suficientemente representativo del universo total.

En la Tabla 1, presentada a continuación, se incluyen informaciones sobre el conjunto de acciones representativas de las inversiones discrecionales, que constituye la base de datos del análisis. Como se puede observar, en promedio, entre 2017 y 2023, se registró algún pago en 905 acciones presupuestarias

16 En cada fila hay, al menos, un dato de valor correspondiente a una de las tres métricas, por acción presupuestaria

17 En cada año, se consideró hasta la última acción cuya participación, sumada al total de las anteriores, se aproximaba al 80% del total, sin alcanzarlo.

distintas. Considerando los conjuntos de acciones representativas del 80% de los pagos anuales, este promedio se reduce a 74 acciones.

Tabla 1 – Panorama de las acciones presupuestarias con inversiones discrecionales

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Media (2017 a 2023)
Cantidad de acciones con valores pagados	1.092	1.035	948	871	813	795	780	905
Cantidad de acciones que acumulan hasta el 80% del total pagado	92	89	86	78	64	62	45	74

Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024b).

Otra opción metodológica que resultó útil fue la de utilizar, a efectos de las comparaciones entre los valores de las tres métricas de evaluación (propuesta, crédito inicial y total pagado), la participación porcentual de cada acción o función en relación con el total, en lugar de valores nominales o ajustados por un índice de precios. La ventaja de este enfoque es que permite visualizar de forma clara si la acción (o función) se volvió más (o menos) relevante en la ejecución que en las etapas iniciales del ciclo presupuestario. Ello se debe a que los montos consignados cada año a las inversiones discrecionales difieren en cada una de las etapas del ciclo¹⁸, de modo que una determinada acción puede recibir, por ejemplo, BRL 1.000 millones en la propuesta y registrar pagos por BRL 1.100 millones y, aun así, haber perdido relevancia relativa, en el caso de que el monto total disponible para inversiones en la propuesta fuera de BRL

18 Cabe señalar que no existe una reserva para las inversiones discrecionales, por lo que estas compiten por las disponibilidades presupuestarias y financieras con otros gastos, dentro de las limitaciones presupuestarias de cada año.

40.000 millones y hubiera alcanzado BRL 60.000 millones al considerar los pagos. En esta situación hipotética, a pesar de haber presentado un aumento nominal del valor pagado en relación con la propuesta, la acción perdió posición relativa, ya que su participación porcentual en el total se redujo del 2,5% en la propuesta al 1,83% en los pagos.

Calculadas las participaciones relativas de las acciones y funciones para cada una de las tres métricas mencionadas, se determinaron las variaciones entre ellas. El fundamento de este enfoque radica en la idea de que, cuanto menor sea la diferencia entre las participaciones de cada elemento en las tres métricas, menor será el cambio en la prioridad. En un caso límite, si la variación es nula, se mantienen las posiciones relativas y, en consecuencia, el orden de prioridad permanece inalterado.

Conviene señalar que se adoptó, como criterio calificador para considerar mantenida la priorización inicialmente establecida, variaciones de hasta el 20%, en valor absoluto, entre las posiciones relativas de los valores presupuestados y ejecutados. Se admitió, por tanto, que diferencias de hasta el 20% podrían considerarse aceptables, dado que es innegable la necesidad de cierto margen de maniobra en la gestión presupuestaria.

4. PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS HALLAZGOS

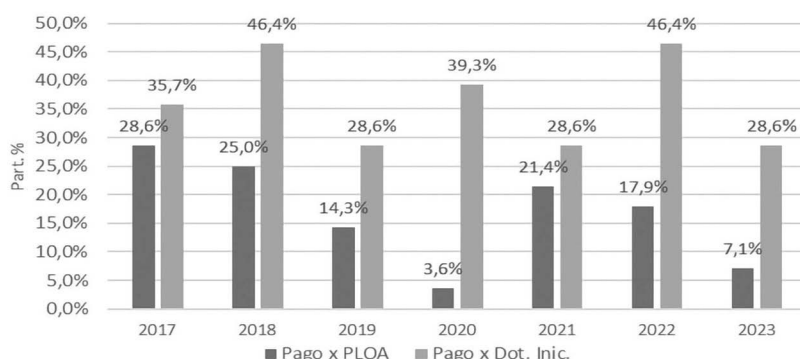
4.1. DESAGREGACIÓN POR FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

En el Gráfico 3 que se presenta a continuación se muestra la proporción, por año, de las 28 funciones presupuestarias cuyas variaciones entre sus participaciones en el monto ejecutado y sus participaciones en los valores planificados se situaron, en valor absoluto, en hasta el 20%. En otras palabras, el gráfico presenta la proporción de las 28 funciones que, en cada año, registraron gastos efectivos en inversiones discrecionales equivalentes, como mínimo,

al 80% y, como máximo, al 120% del peso relativo de sus respectivos créditos inicialmente previstos.

Cuando se tiene en cuenta que la comparación considera cada uno de los ciclos presupuestarios de manera aislada y que eventuales reasignaciones de créditos entre acciones de una misma función no influyen en el cálculo, ya que este solo se ve afectado por pérdidas y ganancias entre diferentes funciones, puede considerarse que el 20% es un porcentaje bastante razonable como umbral.

Gráfico 3 – Proporción de las funciones presupuestarias con ejecución dentro del intervalo del 80% al 120% de lo planificado



Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024b).

Una primera información que se desprende del gráfico es que, como era de esperarse, en todos los años, los indicadores de adherencia son mejores cuando el referente de lo planificado es el crédito inicial, en lugar de los valores de la propuesta (PLOA). Aun así, en ninguno de los años la proporción alcanzó el 50%, lo que indica que, en toda la serie, siempre más de quince funciones (más de la mitad de las 28 funciones presupuestarias existentes) presentaron

participaciones individuales en los pagos con variaciones, en valor absoluto¹⁹, superiores al 20% en relación con las participaciones que tenían según las métricas de planificación del gasto.

Otra constatación que puede extraerse se refiere a la ampliación de la distancia entre lo ejecutado y lo planificado observada en los últimos ejercicios. En los años 2017 y 2018, en promedio, el 26,8% de las funciones presentaron variaciones de las participaciones dentro del margen del 20%, tomando como referencia los valores de la propuesta (PLOA). El promedio de los cuatro años siguientes (2019, 2021, 2022 y 2023)²⁰ cayó al 15,2%, lo que indica que aproximadamente solo cuatro de las 28 funciones presentaron una ejecución de las inversiones discrecionales con variaciones dentro del intervalo, en valor absoluto, de hasta el 20%.

Por lo tanto, el análisis del recorte de las inversiones discrecionales por función presupuestaria reveló una escasa adherencia de la ejecución (total pagado) en relación con lo planificado (PLOA y dotación inicial).

4.2. RECORTE POR ACCIÓN PRESUPUESTARIA

Tras el análisis de la adherencia por función presupuestaria, realizado en el apartado anterior, se pasa ahora a examinar lo ocurrido en un nivel más detallado de la programación presupuestaria: el de las acciones²¹.

A la acción le corresponde el papel de informar qué se pretende realizar. La lectura del título de la acción debe permitir a la sociedad saber con precisión

19 Como la referencia son las variaciones en valor absoluto, se aceptan tanto las que alcanzaron hasta +19,99% como las que llegaron hasta -19,99%, pues lo que interesa para el análisis, en este caso, es la proximidad con lo planificado, independientemente de que la variación sea positiva o negativa.

20 El año 2020 se ha excluido de la media debido a las medidas excepcionales adoptadas para la prevención y el tratamiento de los casos de Covid-19.

21 Cabe recordar que, en el análisis por acciones, se trabaja con aquellas que representan el 80% del total pagado, y no con el conjunto de acciones, como ya se ha mencionado anteriormente.

qué iniciativa será promovida por la administración pública. Cabe señalar, no obstante, que las asignaciones se han vuelto más genéricas en los últimos años, lo que dificulta la identificación de lo que realmente está previsto en el presupuesto. Como ejemplos de acciones con títulos genéricos pueden citarse la «1D73 – Apoyo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano»²² y la «20ZV – Fomento al Sector Agropecuario»²³.

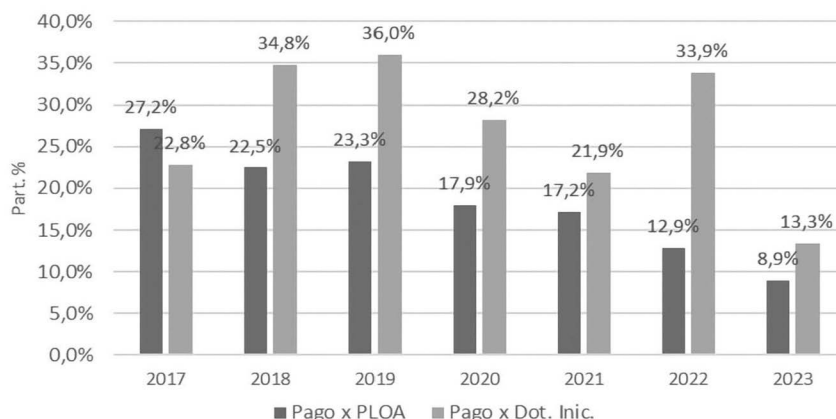
El Gráfico 4 muestra, para cada año, qué proporción de las acciones presupuestarias representativas de inversiones discrecionales registró una variación, en valor absoluto, de hasta el 20% entre su participación relativa en los valores ejecutados y su participación relativa en los valores planificados.

22 Esta es la descripción de lo que puede realizarse en la acción 1D73: «Formulación e implementación, por medio de proyectos demandados por las entidades federadas y aportes de recursos, de acciones de abastecimiento de agua, saneamiento básico, gestión de residuos sólidos urbanos, drenaje urbano, saneamiento integrado, elaboración de estudios, planes y proyectos, pavimentación y adoquinado de vías urbanas, transporte público, accesibilidad, regularización de la tenencia de la tierra, acceso a la vivienda y urbanización, entre otras caracterizadas como desarrollo urbano, con el objetivo de mejorar las condiciones sanitarias, de habitabilidad, movilidad y accesibilidad urbanas.». Disponible en: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>.

23 Esta es la descripción de lo que puede realizarse en la acción 20ZV: «Promoción de la agropecuaria nacional mediante la difusión de tecnologías, estudios e investigaciones afines, incluida la agricultura irrigada; estudios de Infraestructura y Logística de la Producción - INFRALOG; promoción y participación en exposiciones y ferias agropecuarias; apoyo al desarrollo sostenible de las cadenas productivas agrícolas y pecuarias; apoyo al desarrollo sostenible de las cadenas productivas de la acuicultura; fomento de la Indicación Geográfica de Productos Agropecuarios – IG y de otros signos distintivos; fomento de la innovación en el agronegocio, incluida la agroindustria; fomento de la conservación y del uso sostenible de los recursos genéticos para la agricultura y la alimentación; fomento del uso de buenas prácticas de manejo y conservación del suelo y del agua; fomento de la implementación de sistemas integrados de producción agropecuaria; apoyo al desarrollo del asociativismo rural y del cooperativismo, así como incentivo y apoyo al pequeño y mediano productor agropecuario mediante la adquisición de maquinaria agrícola; y apoyo a la formalización y comercialización de la producción, con el fin de promover el desarrollo del sector agropecuario.». Disponible en: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/main/index.html#/1077>.

Este umbral del 20% es el mismo adoptado como punto de corte en el análisis de adherencia de las funciones presupuestarias.

Gráfico 4 – Proporción de las acciones presupuestarias con ejecución dentro del intervalo del 80% al 120% de lo planificado



Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024b).

Al visualizar el mencionado gráfico, destaca, en primer lugar, el hecho de que el indicador máximo de adherencia, tomando como referencia las dotaciones iniciales, alcanzó el 36% (en 2019). Es decir, solo 31 acciones presupuestarias, de las 86 más relevantes en términos de volumen de recursos consignados para inversiones discrecionales en el presupuesto federal de 2019, presentaron variaciones inferiores al 20%, en valor absoluto, entre el valor representativo de la participación porcentual en los pagos y el representativo de la participación en las dotaciones iniciales. Por lo tanto, en 2019, año de mayor adherencia, las otras 55 acciones (la mayoría) del conjunto no se encuadraron en el criterio adoptado.

Cabe señalar que, en 2023, último año del período analizado, ese indicador disminuyó al 13,3%, es decir, solo seis acciones, del conjunto de 45, presentaron una ejecución presupuestaria próxima a lo planificado. Y estas cifras son aún

menores cuando la comparación se establece entre los valores pagados y los de las propuestas presupuestarias, pues, en ese mismo año, la ejecución de solo cuatro acciones (el 8,9% del total) se aproximó a la intención inicial del Poder Ejecutivo expresada en el proyecto de ley de presupuesto anual.

Conviene recordar que, en regímenes políticos presidencialistas, corresponde al Poder Ejecutivo planificar y ejecutar las inversiones previstas en el presupuesto de la Unión. Sin embargo, los datos muestran que, en Brasil, en los últimos años, la distancia entre lo ejecutado (total pagado) y lo planificado, en general, es mayor cuando se toman como referencia los valores de la propuesta presupuestaria en lugar de los de las dotaciones iniciales²⁴. Este hecho constituye un indicador más de la creciente influencia del Poder Legislativo en la elaboración y en la ejecución del presupuesto federal.

4.2.1. UNA MIRADA AL AGREGADO 2017/2023

Otra forma de examinar los resultados obtenidos consiste en analizar el grado de adherencia, respecto a lo planificado, de la ejecución presupuestaria de las diez mayores acciones, en términos del monto de recursos pagados, correspondientes a inversiones discrecionales acumuladas en el período 2017–2023. Cabe señalar que este enfoque se diferencia de los ya presentados en dos aspectos: primero, se centra en los valores acumulados de los siete años, y no en cada año por separado; segundo, incorpora también información sobre los montos en reales actualizados a precios de febrero de 2024 según la variación del IPCA, en lugar de utilizar las participaciones porcentuales sobre el total.

El panorama general presentado en la Tabla 2 refuerza lo ya señalado a lo largo del trabajo, pues permite constatar, una vez más, que existe un desajuste significativo entre los pagos y lo planificado (cuantificado, en este

24 En 2017, excepcionalmente, la ejecución estuvo más próxima a la programación del proyecto de ley que a las dotaciones iniciales, lo que puede indicar que el Poder Ejecutivo contaba con suficiente fuerza política para priorizar la programación inicialmente remitida al Congreso Nacional, en lugar de las modificaciones introducidas por el Poder Legislativo durante la tramitación de la propuesta.

caso, por las variaciones entre los totales pagados y los valores de las propuestas presupuestarias).

Otra observación que puede extraerse de la Tabla 2, y que se detallará más adelante, es que el grado de desajuste está relacionado con algunas características de las acciones correspondientes a las inversiones discrecionales.

Tabla 2 – Principales acciones presupuestarias con inversiones discrecionales – 2017 a 2023*

BRL mil			
Acción	Total Pagado (a)	PLOA (b)	Variación % (c = (a/b) -1))
219Z – Conservación y recuperación de activos de infraestructura de la Unión	23.710.794,7	16.186.043,3	46,5%
1D73 – Apoyo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano	14.682.315,8	8.904,6	164.784%
0EC2 – Transferencias especiales	12.504.880,7	–	–
8535 – Estructuración de unidades de atención especializada en salud	2.460.280,9	4.328.302,3	188%
7K66 – Apoyo a proyectos de desarrollo sostenible local integrado	11.918.146,1	27.297,5	43.560%
14T0 – Adquisición de aeronaves de caza y sistemas afines – Proyecto FX-2	11.329.499,4	8.737.188,8	30%
8581 – Estructuración de la red de servicios de atención primaria de salud	7.916.225,2	561.638,0	1.309%
20ZV – Fomento al sector agropecuario	7.070.723,8	58.519,7	11.983%
123I – Construcción de submarinos convencionales	6.709.564,7	4.977.974,9	35%
2000 – Administración de la unidad	5.549.199,3	6.105.292,5	–9%

Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024b).

* Valores a precios de febrero de 2024, actualizados según el IPCA.

Las diez acciones pueden agruparse en tres subconjuntos: el primero, formado por las relacionadas con proyectos del área de defensa nacional (14To y 123I) y por las orientadas a la conservación y el mantenimiento del patrimonio de la Unión (219Z y 2000); el segundo, por acciones del sector de salud (8535 y 8581); y el tercero, por aquellas que recibieron un aporte sustancial de recursos provenientes de enmiendas (1D73, 0EC2, 7K66 y 20ZV), y que no pertenecen al sector salud.

Las acciones del primer grupo registraron los niveles de ejecución más próximos a lo previsto en las propuestas presupuestarias (variaciones de -9,0% a 46,5%). En el caso específico de las acciones de defensa nacional («14To – Adquisición de Aeronaves de Caza y Sistemas Afines – Proyecto FX-2» y «123I – Construcción de Submarinos Convencionales»), que siguen una planificación estructurada, con gestión centralizada, objetivos específicos y fácilmente identificables, este comportamiento ya era previsible. Del mismo modo, era de esperar una adherencia razonable de las acciones representativas de conservación del patrimonio de la Unión, como en el caso de la acción «219Z – Conservación y Recuperación de Activos de Infraestructura de la Unión» y de la «2000 – Administración de la Unidad», a pesar de que ambas presentan un carácter más descentralizado, dado que abarcan inversiones en diversas unidades presupuestarias.

En el caso de las dos acciones del área de salud («8535 – Estructuración de Unidades de Atención Especializada en Salud» y «8581 – Estructuración de la Red de Servicios de Atención Primaria de Salud»), conviene señalar que existe una particularidad en el sector: como consecuencia del mandato constitucional establecido en el § 9.º del art. 166, se produce un significativo aporte obligatorio de recursos mediante enmiendas individuales, destinado a estas acciones. Por lo tanto, ya cabía prever cierto distanciamiento entre los valores pagados y las dotaciones de las propuestas presupuestarias, lo que efectivamente ocurrió (variaciones de +188% y +1.309%, respectivamente).

Por último, se constató que la distancia entre lo propuesto al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo y lo efectivamente pagado por el gobierno federal fue aún mayor en el caso de las otras cuatro acciones («1D73 – Apoyo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano», «0EC2 – Transferencias Especia-

les»²⁵, «7K66 – Apoyo a Proyectos de Desarrollo Sostenible Local Integrado» y «20ZV – Fomento al Sector Agropecuario»), habida cuenta de que las variaciones entre las dos métricas se situaron dentro del intervalo de 11.983% a 164.784%. Estos números, si bien denotan un enorme distanciamiento entre las posiciones, son consistentes con el hecho de que estas acciones representan, en realidad, una porción del presupuesto federal tratada como si fuera «propiedad» del Poder Legislativo. Son principalmente ellas las que reciben un significativo aporte de enmiendas y las que permiten la ejecución pulverizada de diversos proyectos de inversión descoordinados a lo largo y ancho del país.

Cabe señalar que estas variaciones sumamente elevadas no obedecieron a situaciones imprevistas ocurridas a lo largo de los ejercicios financieros que exigieran una intervención inmediata y masiva de la administración pública federal, sino a la práctica consolidada en los últimos años de transferir al Poder Legislativo la decisión sobre la asignación y la ejecución de una porción considerable de la cartera de inversiones discrecionales.

Este desajuste entre los valores considerados inicialmente adecuados por el Poder Ejecutivo (dotaciones previstas en las propuestas presupuestarias) y los efectivamente pagados se torna aún más evidente cuando se expresan en unidades monetarias (reales).

Como consta en la Tabla 2, para las inversiones discrecionales previstas en la acción «1D73 – Apoyo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano» se consignaron inicialmente BRL 8,9 millones, pero la ejecución alcanzó BRL 14.682,3 millones en el período 2017–2023. En concepto de transferencias especiales (acción oEC2), que no contaban con dotación en la propuesta, se pagaron BRL 12.504,9 millones. En el caso de la acción «7K66 – Apoyo a Proyectos de Desarrollo Sostenible Local Integrado», los BRL 27,3 millones iniciales se convirtieron en BRL 11.918,1 millones. Por último, en la acción

25 Las transferencias especiales fueron creadas por la Enmienda Constitucional n.º 105/2019 (Brasil, 2019a) y consisten en una modalidad directa de transferencia de recursos a la entidad beneficiada por una enmienda individual. No cuentan con valores en los proyectos de ley presupuestaria, dado que su existencia depende de una opción ejercida por los parlamentarios en el proceso de presentación de enmiendas.

«20ZV – Fomento al Sector Agropecuario», los BRL 58,5 millones originalmente reservados resultaron en pagos de BRL 7.070,7 millones.

Sumados los valores de las últimas cuatro acciones mencionadas, se constató que los BRL 94,7 millones inicialmente presupuestados en las propuestas correspondieron a pagos del orden de BRL 46.178,0 millones. La distancia entre estas cifras puso de manifiesto, con mayor claridad aún, la gravedad del cuadro, reforzando la constatada escasa adherencia de la ejecución en relación con la planificación presupuestaria de las inversiones discrecionales federales. Es difícil imaginar que pueda encontrarse alguna empresa privada que haya planificado invertir aproximadamente BRL 95 millones en determinadas iniciativas y haya registrado gastos equivalentes a BRL 46,2 mil millones en el período. Y todo ello en un escenario en el que no se produjeron hechos sobrevinientes que justificaran tal diferencia.

4.3. LA ADHERENCIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO

Otra forma interesante de abordar la cuestión consiste en el análisis de métricas relacionadas con las obligaciones pendientes de pago de las acciones representativas de las inversiones identificadas como prioritarias.

Un primer aspecto a observar radica en la proporción de los pagos efectuados con cargo a obligaciones pendientes de pago en relación con el total pagado. En el caso de una dinámica de planificación y presupuesto más ajustada, sería razonable esperar una mayor proporción de pagos con cargo a las dotaciones de los presupuestos de los ejercicios corrientes que de presupuestos anteriores.

Como puede observarse en la Tabla 3, son precisamente las dos acciones de defensa nacional (123I y 14To) las que presentan los mayores índices de ejecución con cargo a los presupuestos de los ejercicios corrientes (89,0% y 88,2%, respectivamente) y, por consiguiente, las menores proporciones de pagos realizados con cargo a obligaciones pendientes de pago en el total pagado.

En el extremo opuesto de la tabla se encuentran tres de las acciones que mayor volumen de recursos recibieron tras el envío de los proyectos de ley presupuestaria anual (1D73, 7K66 y 20ZV), es decir, las que presentan una mayor proporción de pagos con cargo a obligaciones pendientes de pago en el total pagado. La porción pagada con cargo a los presupuestos corrientes (columna d) se situó dentro del intervalo de 0,7% a 5,5% del total (y, por consiguiente, la porción pagada con cargo a obligaciones pendientes de pago varió entre el 99,3% y el 94,5% del total pagado).

Estos números refuerzan el argumento de que existe un grave cuadro de distanciamiento de la ejecución de las inversiones discrecionales en relación con la planificación realizada por la administración pública federal, pues revelan una práctica en la cual una porción sustancial de los recursos de la Unión se consigna con vistas a iniciativas genéricas y pulverizadas, que tienen por objeto primordial atender intereses político-electorales, sin seguir una racionalidad central.

Como consecuencia, el proceso de asignación se vuelve sumamente ineficiente, pues algunas acciones reciben dotaciones superiores a lo que es posible ejecutar, lo que, en última instancia, impide que las inversiones previstas en dichas acciones —aunque no tan necesarias como otras que fueron postergadas— se concreten en el año calendario correspondiente, a pesar de contar con dotaciones autorizadas para tal fin.

Tabla 3 – Proporción de pagos con cargo a presupuestos de los ejercicios corrientes y a obligaciones pendientes de pago – 2017 a 2023*

BRL mil				
Acción	Pagado (a)	RP Pagado (b)	Total Pagado (c = a + b)	Pagado/Total Pagado en % (d = a/c)
123I – Construcción de Submarinos Convencionales	5.968.292	741.272	6.709.565	89,0%

14T0 – Adquisición de Aeronaves de Caza y Sistemas Afines – Proyecto FX-2	9.997.711	1.331.788	11.329.499	88,2%
0EC2 – Transferencias Especiales	10.879.922	1.624.959	12.504.881	87,0%
219Z – Conservación y Recuperación de Activos de Infraestructura de la Unión	17.726.516	5.984.279	23.710.795	74,8%
8581 – Estructuración de la Red de Servicios de Atención Primaria de Salud	3.360.866	4.555.359	7.916.225	42,5%
2000 – Administración de la Unidad	1.972.028	3.577.171	5.549.199	35,5%
8535 – Estructuración de Unidades de Atención Especializada en Salud	3.317.059	9.143.222	12.460.281	26,6%
20ZV – Fomento al Sector Agropecuario	386.183	6.684.541	7.070.724	5,5%
7K66 – Apoyo a Proyectos de Desarrollo Sostenible Local Integrado	431.500	11.486.646	11918.146	3,6%
1D73 – Apoyo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano	100.914	14.581.402	14.682.316	0,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024b).

* Valores a precios de febrero de 2024, actualizados según el IPCA.

A continuación, la Tabla 4 demuestra, no por coincidencia, que las acciones con los indicadores de mayor desajuste entre los valores asignados inicialmente y los efectivamente pagados —las ya conocidas 1D73, 7K66,

20ZV, 8535 y 8581²⁶ — son precisamente aquellas que presentan las mayores proporciones de valores pagados con cargo a identificadores de resultado primario que marcan la programación presupuestaria incorporada a la ley anual mediante enmiendas (RP 6, 7, 8 y 9), dentro del intervalo de 80,8% a 62,7%.

Recuérdese que las asignaciones derivadas de enmiendas siguen, en general, la lógica del autor de la proposición y no las directrices de la política pública estructurada para el área²⁷. Así, dado que la mayor parte de los valores pagados de estas acciones está vinculada a decisiones exclusivas de los parlamentarios, es de esperarse que la asignación haya sido descoordinada, sin tener como motivación el logro de la mayor eficiencia asignativa posible.

Como ejemplo de los problemas que este proceso de asignación puede ocasionar, puede citarse el reciente y controvertido caso de adquisición de kits de robótica para escuelas de la región Nordeste que no cuentan siquiera con la infraestructura básica (computadoras, internet y, en algunos casos, ni siquiera agua corriente)²⁸.

Por último, se constata, en el extremo opuesto de la tabla, que las acciones con la mayor proporción de valores pagados clasificados con RP 2 y 3 (gastos discrecionales bajo responsabilidad del Poder Ejecutivo), dentro del

26 Debido a sus características específicas, las transferencias especiales no se tienen en cuenta en el análisis.

27 En respaldo de esta afirmación, puede citarse a Bijos (2020, p. 78): «Las enmiendas individuales fueron apartadas en función de su sesgo particularista y de su carácter fragmentario, que tienden a alejarlas de los debates sobre desempeño que tienen lugar en el proceso de planificación a nivel federal».

28 Reportaje disponible en: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2022/04/escolas-sem-agua-computador-receberam-26-mi-para-comprar-kits-de-roboticas-diz-jornal-25466035.ghml>.

intervalo de 96,3% a 100%, son precisamente aquellas con mayor adherencia de la ejecución a lo planificado (14T0, 123I, 219Z y 2000).

Tabla 4 – Proporción de los pagos por identificador de resultado primario (RP) – 2017 a 2023

Acción	RPS 6, 7, 8 y 9	RPS 2 y 3
0EC2 - Transferencias especiales	100,0%	0,0%
8581 – Estructuración de la Red de Servicios de Atención Primaria de Salud	80,8%	19,2%
1D73 – Apoyo a la Política Nacional de Desarrollo Urbano	67,1%	32,9%
20ZV – Fomento al Sector Agropecuario	65,1%	34,9%
8535 – Estructuración de Unidades de Atención Especializada en Salud	63,2%	36,8%
7K66 – Apoyo a Proyectos de Desarrollo Sostenible Local Integrado	62,7%	37,3%
219Z – Conservación y Recuperación de Activos de Infraestructura de la Unión	3,7%	96,3%
2000 – Administración de la Unidad	1,2%	98,8%
14T0 – Adquisición de Aeronaves de Caza y Sistemas Afines –	0,1%	99,9%
Proyecto FX-2	0,0%	100%
123I – Construcción de Submarinos Convencionales		

Fuente: Elaboración propia a partir de Brasil (2024b).

5. CONCLUSIÓN

De lo expuesto, puede afirmarse que la gestión presupuestaria de las inversiones discrecionales consignadas en los presupuestos fiscal y de la seguridad social de la Unión necesita ser perfeccionada, pues las asignaciones ejecutadas con carácter prioritario parecen estar cada vez más distantes de lo planificado y divulgado a la sociedad en el momento de la sanción de las leyes presupuestarias, como ha quedado demostrado en el presente trabajo de investigación, realizado a partir de datos sobre la ejecución presupuestaria y financiera de los ejercicios cerrados de 2017 a 2023.

Para sustentar esta afirmación, cabe destacar los siguientes hallazgos revelados a lo largo del trabajo:

(i) en cada uno de los siete años, al menos 15 de las 28 funciones presupuestarias (es decir, siempre más de la mitad) presentaron variaciones superiores al 20%, en valor absoluto, entre las participaciones porcentuales individuales sobre el total de los pagos efectivos y las participaciones representativas de las dotaciones iniciales consignadas en las leyes;

(ii) el indicador máximo alcanzado por la proporción de acciones presupuestarias relevantes con participaciones sobre el total de los valores ejecutados (pagos), en alguno de los años, cercanas a las participaciones porcentuales de dotaciones presupuestadas²⁹ no superó el 36% del total, registrada en 2019. Ello demuestra que existe una distancia significativa entre la distribución de recursos inicialmente planificada para las inversiones discrecionales y la efectivamente concretada.

Por lo tanto, estos números indicaron la existencia de diferencias significativas entre la asignación inicial de recursos para las principales inversiones prioritarias, consignada en las leyes presupuestarias anuales aprobadas en el período 2017-2023, y la distribución de los pagos verificada al cierre de cada ejercicio financiero.

29 Dentro del margen del 20 %, en valor absoluto, tal y como se ha mencionado a lo largo del trabajo.

Un resultado similar se obtuvo al desplazar el foco del análisis hacia el contraste entre los pagos acumulados efectivos en el período 2017-2023 y los montos de las propuestas presupuestarias de las diez acciones más relevantes. A modo de ejemplo, las cuatro acciones (de ese grupo de diez) que mayor volumen de recursos de enmiendas recibieron contaban con apenas BRL 94,7 millones en las propuestas, pero fueron responsables de gastos en inversiones del orden de BRL 46.178,0 millones. La distancia entre estas cifras puso de manifiesto, con mayor claridad aún, la gravedad del cuadro.

Con base en algunas características comunes y en el grado de adherencia de la ejecución a lo planificado, estas diez principales acciones de inversión pudieron agruparse en tres bloques: (i) las que poseen objetivos más específicos, gestión más centralizada y recibieron un menor refuerzo adicional de dotaciones presentaron mejores indicadores de adherencia; estas son: 14To y 123I, relacionadas con proyectos del área de defensa nacional, y 219Z y 2000, orientadas a la conservación y el mantenimiento del patrimonio de la Unión; (ii) las acciones del sector salud (8535 y 8581), que cuentan con un interés compartido entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, alcanzaron un nivel intermedio de adherencia; y (iii) las acciones 1D73, 0EC2, 7K66 y 20ZV, consideradas casi como «propiedad» del Poder Legislativo, pues recibieron un masivo aporte proveniente de enmiendas, registraron una escasa adherencia, dado que sus pagos fueron significativamente superiores a las respectivas dotaciones presupuestarias inicialmente consignadas.

Otro indicador de adherencia evaluado fue la proporción de los pagos efectuados con cargo a obligaciones pendientes de pago en relación con el total pagado. Desde esta perspectiva, se detectó que las acciones que mayor volumen de recursos recibieron tras el envío de los proyectos de ley presupuestaria anual (1D73, 7K66, 20ZV, 8535 y 8581) fueron las que presentaron una mayor proporción de pagos con cargo a obligaciones pendientes de pago. Este hallazgo reforzó el entendimiento de que existe una fuerte disociación entre la planificación y la ejecución de las inversiones discrecionales, pues quedó evidenciado que la expresiva asignación adicional de recursos no se basó en una planificación, dado que excedió significativamente la real capacidad de ejecución con cargo al presupuesto del respectivo ejercicio corriente.

Cabe señalar, asimismo, que en el caso de las acciones con menor adherencia de la ejecución a la planificación presupuestaria, las significativas diferencias entre los valores presupuestados y los pagados no obedecieron a situaciones imprevistas que exigieran una intervención inmediata y masiva de la administración pública federal, sino a la práctica consolidada durante el último gobierno (2019–2022) de transferir mayor poder al Poder Legislativo sobre la asignación y la ejecución de una porción considerable del conjunto de inversiones discrecionales de la Unión. Cabe destacar que este cambio de paradigma en el proceso decisorio presupuestario también resultó conveniente para el Poder Ejecutivo³⁰, que, de este modo, logró obtener el apoyo parlamentario del que carecía en el Congreso Nacional.

En suma, ante los diversos indicadores de escasa adherencia entre las inversiones prioritarias inicialmente divulgadas y las efectivamente realizadas, se infiere, con base en lo demostrado en este trabajo, que la ejecución de una porción significativa de las inversiones discrecionales federales, en el período 2017–2023, respondió más a intereses político–electorales de los parlamentarios, autores de enmiendas que reforzaron el presupuesto de las acciones de inversión, que a una planificación previa fundamentada en el diagnóstico de las reales carencias del país.

En definitiva, es importante retomar con urgencia la primacía de la planificación presupuestaria, a fin de mejorar la asignación de los escasos recursos disponibles y, de este modo, reforzar el papel de la ley presupuestaria como instrumento capaz de contribuir efectivamente al impulso del desarrollo económico y social.

30 Obsérvese que esta dinámica, si bien resultó conveniente para el gobierno que concluyó en 2022, impuso importantes desafíos en la relación del actual gobierno con el Congreso Nacional.

REFERENCIAS

ABRAHAM, Marcus. Imprescindibilidade do planejamento dos gastos públicos. **Blog GEN Jurídico**, São Paulo, 28 ago. 2018. Disponible en: <http://genjuridico.com.br/2018/08/28/imprescindibilidade-do-planejamento-dos-gastos-publicos/>. Consultado en: 10 de agosto de 2022.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional**: incentivos institucionais e comportamento legislativo. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Brasília, DF, 2020. Disponible en: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40015/or%C3%A7ament%C3%A7%C3%A3o_desempenho_Bijos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Consultado en: 13 de mar. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Prodasen. **Siga Brasil**. Brasília, DF: Prodasen, 2024a. Disponible en: [https://](https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil)

www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Consultado en: marzo 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Consultado en: 10 de agosto de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Consultado en: 10 de agosto de 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b. Disponible en: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Consultado en: mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional sobre obras paralisadas**. Brasília, DF: TCU, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>. Consultado em: 9 de agosto de 2022.

FERREIRA, Francisco. **Orçamento público e separação de poderes no estado constitucional democrático brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

SCHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 2**. Brasília, DF: ENAP, 2007. pp. 77-87.

VOLPE, Ricardo. **Planejamento e desenvolvimento: produtividade dos programas federais**. In: VAZ, Flávio; MARTINS, Floriano (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília, DF: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação, 2011.



PRESUPUESTOS PÚBLICOS

METAS Y TECHOS DE GASTO: ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

Flávio Diogo Luz

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de los procesos de adopción de las principales reglas fiscales en Brasil representa un campo de estudio crucial para comprender la dinámica política y económica del país. Este capítulo se propone realizar un análisis del proceso de adopción de dichas reglas, explorando el contexto político y económico en que tuvieron lugar, los principales actores involucrados y los matices de la dinámica política que moldearon las decisiones de los legisladores y gestores públicos.

En este sentido, resulta fundamental examinar los debates y las negociaciones que precedieron la aprobación de las leyes fiscales, identificando los intereses en juego, las coaliciones políticas formadas y las estrategias adoptadas por los distintos actores para influir en el resultado final. Asimismo, es importante analizar el papel de las instituciones gubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en el proceso de formulación e implementación de las políticas fiscales.

Mediante un enfoque analítico y contextualizado de tres reglas fiscales consideradas fundamentales en la historia reciente, se busca aportar ele-

mentos de análisis sobre los mecanismos y determinantes de su adopción, contribuyendo al avance del conocimiento en el campo de la ciencia política y a una comprensión más amplia de las dinámicas políticas e institucionales del país. Al comprender los matices de este proceso, será posible identificar patrones, tendencias y desafíos para la formulación e implementación de políticas fiscales eficaces en el contexto brasileño.

2. REGLAS FISCALES

La legislación define los mecanismos de coordinación en el presupuesto público, denominados instituciones, que derivan de los roles adoptados por los principales actores del proceso. Dichas instituciones tendrían la función de orientar las decisiones y acciones de los actores mediante el sistema de reglas y procedimientos establecido en relación con la forma de elaborar los presupuestos, desde su preparación hasta su ejecución (Davis; Dempster; Wildavsky, 1966; Good, 2014).

En ese contexto, las instituciones políticas, tales como constituciones, formas de gobierno, regímenes políticos, sistemas electorales y reglas fiscales, en términos presupuestarios, representarían las «reglas del juego» (Borges, 2015), según las cuales las decisiones políticas sobre el gasto público fueron generadas durante la interacción entre diversos actores que competían por recursos escasos (Rezende, 2008).

Dentro de este conjunto de reglas, existe un subconjunto de extrema importancia, denominado reglas fiscales. Estas se definen como mecanismos que imponen una restricción duradera a la política fiscal mediante límites numéricos sobre agregados presupuestarios, como, por ejemplo, deuda, resultado, gasto o ingreso (Budina *et al.*, 2012).

Una de las principales razones para el surgimiento de las reglas fiscales fue la necesidad de contener el sesgo deficitario (*deficit bias*) de la clase política, cuya explicación se basa, en primer lugar, en la información limitada de los agentes económicos, quienes, al no percibir adecuadamente la restricción

presupuestaria del gobierno, tienden a sobreestimar los beneficios del gasto corriente y a subestimar los costos asociados, situación conocida como «ilusión fiscal». En otras palabras, los políticos tienden a gastar más para cosechar beneficios electorales de corto plazo (Browning, 1967; Luz, 2023).

En segundo lugar, este sesgo deficitario puede ser utilizado estratégicamente, en contextos de intensa competencia política, para influir en las decisiones del sucesor. Las divergencias políticas y la incertidumbre respecto de la sucesión impiden que el gobierno internalice plenamente el costo de dejar un nivel de endeudamiento más elevado al final del mandato y, de este modo, termina dejando una deuda mayor de lo razonable (Alesina; Tabellini, 1990).

La tercera justificación para el sesgo deficitario se refiere a los grupos de presión (*common pool problem*). En una sociedad con diferentes grupos de interés que se benefician de determinados tipos de gasto, un gobierno podría verse influido por la presión de estos grupos, lo que resultaría en un nivel de gasto presupuestario superior al deseado. Además, las reglas fiscales surgen para aportar credibilidad a las políticas económicas, pues, sin ellas, los agentes económicos anticiparían un eventual uso oportunista de políticas discrecionales, aun cuando se propusieran políticas responsables, lo que reduciría la efectividad de estas (Horta, 2017).

Las reglas fiscales estuvieron entre las innovaciones presupuestarias más ampliamente adoptadas durante las últimas décadas. Muchas reglas fueron adoptadas por gobiernos nacionales por iniciativa propia, mientras que autoridades supranacionales impusieron reglas a determinados países. El atractivo de las reglas fiscales y de las instituciones presupuestarias estaría asociado a un contexto marcado por la experiencia de aumento de los niveles de endeudamiento y de generación de déficits insostenibles en diversos países (Hallerberg; Strauch; Hagen, 2009).

El alcance de las reglas fiscales deriva de diversas fuentes y puede verse influido por el nivel de desarrollo de cada país. Schick (2010) identifica las características generales de las reglas adoptadas según la etapa de desarrollo de los países. Los países considerados avanzados tienden a preocuparse por la carga tributaria y los elevados niveles de gasto, así como por la presión ejercida sobre las finanzas públicas por el envejecimiento de su población. Los países

considerados emergentes, por su parte, son entusiastas de las reglas fiscales con el objetivo de generar la confianza necesaria para atraer inversionistas y empresarios. Por último, los países considerados de bajos ingresos comenzaron a adoptar reglas fiscales, a veces bajo presión de instituciones financieras internacionales y, en otras ocasiones, debido a la percepción de que políticas fiscales laxas les han impedido desarrollarse (Schick, 2010).

Las buenas reglas fiscales suelen seleccionarse con base en los criterios concebidos por Kopits y Symansky (1998). El uso de estos criterios busca garantizar que las reglas sean: bien definidas; transparentes; simples; adecuadas para determinados objetivos; consistentes con otras políticas macroeconómicas; suficientemente flexibles para acomodar choques exógenos; creíbles; y respaldadas por políticas que garanticen su sostenibilidad a mediano y largo plazo. En general, las reglas fiscales deben apoyar, o al menos no obstaculizar, la capacidad de la política fiscal para cumplir sus tres funciones principales: suavizar el ciclo económico, fomentar el crecimiento de largo plazo y promover la inclusión (Lledo *et al.*, 2018).

Las diferentes formas propuestas para imponer reglas fiscales indican que estas aún atraviesan un proceso de desarrollo conceptual, siendo puestas a prueba muchas veces mediante ensayo y error, además del hecho de que deben estar en consonancia con la cultura política del país (Schick, 2010). Los factores políticos son especialmente importantes para determinar los mecanismos de cumplimiento de las restricciones y las medidas que deben adoptarse cuando se producen violaciones.

Las posibles restricciones impuestas por las reglas fiscales se refieren, en la mayoría de los casos, a la definición de límites: (i) a la deuda; (ii) al equilibrio presupuestario o al equilibrio presupuestario estructural; (iii) al gasto; y (iv) a los ingresos gubernamentales. Su aplicación puede garantizarse mediante sanciones legales o reputacionales, en caso de incumplimiento de las reglas, y reforzarse mediante la transparencia de la información (Schaechter *et al.*, 2012; Schick, 2010).

Las reglas de deuda establecen un límite o una meta explícita para la deuda pública como porcentaje del PIB. Este tipo de regla es, por definición, la más eficaz para garantizar la convergencia hacia una meta de deuda y

resulta relativamente fácil de comunicar. Sin embargo, los niveles de deuda tardan en verse afectados por las medidas presupuestarias y, por lo tanto, no proporcionan una orientación clara de corto plazo para los responsables de la formulación de políticas. La deuda también puede verse afectada por acontecimientos exógenos al gobierno, como cambios en las tasas de interés y de cambio, lo que podría implicar la necesidad de ajustes fiscales excesivamente amplios. Además, puede resultar conveniente el uso de una política fiscal procíclica cuando la economía se ve afectada por shocks y la meta de deuda termina perjudicando este objetivo. Por otro lado, cuando la deuda se encuentra muy por debajo de su límite máximo, la regla no produce un efecto sustancial.

Las reglas de equilibrio presupuestario, por su parte, restringen la variable que influye principalmente en el nivel de endeudamiento y se encuentran, en gran medida, bajo el control de los responsables de la formulación de políticas. De este modo, tales reglas proporcionan orientación operativa y pueden contribuir a garantizar la sostenibilidad de la deuda. Las reglas de equilibrio pueden especificarse en términos de resultado primario o nominal, y el equilibrio puede evaluarse en su forma estructural o con algún tipo de ajuste. Este equilibrio estructural o ajustado tiene en cuenta eventuales shocks económicos (Schaechter *et al.*, 2012).

En cuanto a las reglas de gasto, pueden establecerse como límites al gasto total, primario o corriente. Estos límites se definen normalmente en términos absolutos o mediante tasas de crecimiento y, en ocasiones, como porcentaje del PIB, con un horizonte temporal que frecuentemente varía entre tres y cinco años. Estas reglas no están directamente vinculadas al objetivo de sostenibilidad de la deuda, dado que no contemplan el lado de los ingresos. Sin embargo, pueden proporcionar una herramienta operativa para desencadenar la consolidación fiscal necesaria para la sostenibilidad cuando van acompañadas de reglas de deuda o de equilibrio presupuestario. Además, pueden restringir el gasto durante períodos de caídas temporales de los ingresos y son de fácil cumplimiento. Asimismo, las reglas de gasto no restringen la función de estabilización económica de la política fiscal en períodos de shocks adversos, ya que no requieren ajustes ante reducciones cíclicas o discrecionales del lado de los ingresos. Para reforzar su carácter anticíclico, pueden excluirse

partidas de gasto sensibles al ciclo, aunque ello perjudique la sostenibilidad. Por otra parte, las reglas de gasto no son compatibles con el estímulo fiscal discrecional. No obstante, los techos de gasto definen directamente la cantidad de recursos públicos utilizados por el gobierno y son, en general, fáciles de comprender y supervisar (Schaechter *et al.*, 2012).

Por último, las reglas de ingresos establecen techos o pisos sobre los ingresos y tienen por objetivo aumentar la recaudación o prevenir una carga tributaria excesiva. La mayoría de estas reglas no está directamente vinculada al control de la deuda pública, ya que no restringen el gasto. Además, la configuración de techos o pisos sobre los ingresos puede resultar compleja, dado que los ingresos pueden tener importantes componentes cíclicos y

fluctuar ampliamente con el ciclo económico. Constituyen una excepción las reglas que restringen el uso de ingresos «inesperados» para gastos adicionales.

Las reglas de ingresos, por sí solas, pueden dar lugar a una política fiscal procíclica, ya que los pisos generalmente no contemplan el funcionamiento de estabilizadores del lado de los ingresos en caso de desaceleración, ni techos en caso de expansión. Al igual que las reglas de gasto, las reglas de ingresos se centran directamente en el tamaño del gobierno (Schaechter *et al.*, 2012).

De forma resumida, el Cuadro 1 presenta las ventajas y desventajas de la adopción de cada tipo de regla fiscal, según Schaechter *et al.* (2012).

Cuadro 1 – Tipos de regla fiscal, con sus ventajas y desventajas

Tipo de regla	Ventajas	Desventajas
Deuda del gobierno	– Directamente vinculada a la sostenibilidad de la deuda; – Fácil de explicar y supervisar.	– No proporciona una guía operativa de corto plazo sobre los impactos en el déficit; – No absorbe shocks económicos; – Vulnerable a factores exógenos.

Equilibrio presupuestario	– Buena guía operativa; – Fácil de explicar y supervisar; – Estrechamente vinculada a la sostenibilidad de la deuda.	– Puede ser procíclica al carecer de un factor de estabilización ante shocks económicas; – Vulnerable a factores exógenos.
Equilibrio presupuestario estructural	– Guía operativa relativamente buena; – Estrechamente vinculada a la sostenibilidad de la deuda; – Absorbe shocks económicos; – Permite tomar en cuenta factores esporádicos y temporales.	– Corrección del ciclo compleja, especialmente en períodos de cambios estructurales en curso; – Requiere definiciones sobre factores esporádicos y temporales; – Difícil de explicar y supervisar.
Gasto	– Buena guía operativa; – Permite captar momentos de estabilización económica; – Controla el tamaño del gobierno; – Fácil de explicar y supervisar.	– No está directamente vinculada a la sostenibilidad del déficit por no limitar el lado de los ingresos; – Puede provocar cambios indeseados en la distribución del gasto si, para cumplir el techo, se producen cambios de categorías en las partidas de gasto no cubiertas por la regla.
Ingresos	– Controla el tamaño del gobierno; – Puede mejorar la política de ingresos del gobierno y su administración; – Puede prevenir cambios procíclicos del gasto.	– No está directamente vinculada a la sostenibilidad del déficit por no limitar el lado del gasto; – No absorbe shocks económicos.

Fuente: adaptado de Schaechter *et al.* (2012).

3. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LAS REGLAS FISCALES EN BRASIL

Contrariamente a lo que se suele pensar, Brasil es uno de los países pioneros a nivel mundial en la adopción de reglas fiscales. Ya desde la Constitución de 1988, con la denominada «regla de oro», establecida en el art. 167, fracción III, se prohíbe «la realización de operaciones de crédito que excedan el monto de los gastos de capital, salvo las autorizadas mediante créditos suplementarios o especiales con finalidad específica, aprobados por el Poder Legislativo por mayoría absoluta». Además, conforme al art. 195, § 5.º, «ningún beneficio o servicio de la seguridad social podrá ser creado, incrementado o extendido sin la correspondiente fuente de financiamiento total».

En el sistema brasileño de política presupuestaria en general, existen reglas vigentes desde la Ley n.º 4.320, de 17 de marzo de 1964. La propia Constitución Federal de 1988 constituye un hito importante en esta trayectoria, al establecer los principales instrumentos del proceso presupuestario: el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA). Otra referencia importante, en términos de gobernanza presupuestaria, es la Ley Complementaria n.º 101, de 4 de mayo de 2000, conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Al año siguiente, la Ley n.º 10.180, de 6 de febrero de 2001, reglamentaría el Sistema de Presupuesto Federal. Desde entonces, cambios significativos en el marco constitucional de la política presupuestaria brasileña solo ocurrieron a partir de 2015, mediante las Enmiendas Constitucionales n.º 86, de 2015; n.º 95, de 2016; n.º 100, n.º 102 y n.º 105, de 2019; n.º 106, de 2020; n.º 109, n.º 113 y n.º 114, de 2021; y n.º 126, de 2022, así como mediante modificaciones a la LRF y la promulgación de la Ley Complementaria n.º 200, de 30 de agosto de 2023, que instituyó el Régimen Fiscal Sostenible (RFS).

Muchas economías avanzadas comenzaron a adoptar reglas fiscales a principios de la década de 1990, a raíz del proceso de adhesión a la UE/Tra-tado de Maastricht, siendo seguidas cada vez más por mercados emergentes y economías en desarrollo. En la actualidad, los países con reglas fiscales

generalmente cuentan con más de una, siendo la combinación más frecuente un techo de deuda o un ancla respaldada por una regla operativa, como una regla de equilibrio presupuestario o una regla de gasto. En términos generales, existe una amplia variedad en el diseño de las reglas, aunque la mayoría de los países cuenta con metas numéricas claras (Budina *et al.*, 2012).

En Brasil, además de las dos reglas mencionadas anteriormente, la Constitución previó el establecimiento de límites mediante distintos instrumentos legales, de los cuales se reproducen a continuación únicamente aquellos relacionados con la Unión [entidad que engloba los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal]:

- por medio de ley ordinaria, el establecimiento de límites globales para el monto de la deuda en títulos públicos de la Unión (art. 48, fracción XIV). La ley sería de iniciativa del Poder Ejecutivo; sin embargo, este límite nunca fue instituido;
- por medio de resolución del Senado Federal, el establecimiento de límites globales para el monto de la deuda consolidada de la Unión (art. 52, fracción VI);
- por medio de resolución del Senado Federal, el establecimiento de límites globales y condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de sus entidades autónomas y demás entidades controladas por el poder público federal (art. 52, fracción VII);
- por medio de resolución del Senado Federal, el establecimiento de límites y condiciones para el otorgamiento de garantía por parte de la Unión en operaciones de crédito externo e interno (art. 52, fracción VIII).

Asimismo, el art. 163 de la Constitución previó la regulación de las finanzas públicas, delegando a una ley complementaria, a presentarse posteriormente, la tarea de regular la gestión presupuestaria en el país.

Poco después de la promulgación de la Constitución, la innovación del sistema presupuestario fue sometida a una prueba de realidad, con la manipulación de enmiendas y la formación de bloques que lideraban la elaboración presupuestaria y se beneficiaban de su ejecución. La Comisión Parlamentaria Mixta de Investigación (CPMI) [NT: Se mantienen en portugués las siglas de

las instituciones brasileñas, como en el original], conocida como «CPI del Presupuesto», fue responsable de investigar el esquema entre 1993 y 1994. Las conclusiones del informe de la CPI del Presupuesto se orientaron hacia la segregación de las atribuciones de los actores del proceso y el aumento de la transparencia, además de sugerir la extinción de la Comisión Conjunta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización (CMO). A pesar de las diversas sugerencias de evolución institucional, el contenido del informe no puso el foco ni manifestó preocupación por la solidez fiscal y el control de la deuda.

En la segunda mitad de la década de 1990, ante la presencia de déficits en los primeros años posteriores a la implementación del Plan Real, la política fiscal pasó a ser considerada un factor indispensable para la estabilización, contemplando un ancla fiscal que contribuyera al control de la inflación (Carneiro, 2002). El Congreso Nacional percibió en ese contexto la necesidad de perfeccionar el marco institucional de las finanzas públicas del país y, mediante la Reforma Administrativa concretada por la Enmienda Constitucional n.º 19, de 4 de junio de 1998, determinó que el Poder Ejecutivo enviara la ley a la que se refería el art. 163, con el objetivo de establecer reglas y límites fiscales, así como códigos de conducta para los gestores de recursos públicos (Afonso, 2016). El art. 30 de dicha enmienda, de carácter transitorio, establecía lo siguiente: «El proyecto de ley complementaria al que se refiere el art. 163 de la Constitución Federal será presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en un plazo máximo de ciento ochenta días contados desde la promulgación de esta enmienda».

En el contexto de esa crisis económica y por las mismas razones por las que el Congreso Nacional había requerido la elaboración de la ley que se convertiría en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), fue anunciado, en octubre de 1998, el Programa de Estabilidad Fiscal (PEF), que contemplaba: cambios estructurales, como la aceleración de los debates para la aprobación de la reforma de la previdencia privada; avances institucionales y legales; y la estabilización de la relación deuda/PIB, a alcanzarse mediante superávits primarios.

En cuanto a los avances institucionales y legales, las principales iniciativas del PEF fueron: la fijación de nuevos límites al gasto de personal en los

tres niveles de gobierno, con el propósito de garantizar una mayor disponibilidad de recursos para las actividades sustantivas; y la reformulación del proceso presupuestario, mediante una reestructuración del gasto federal y la implantación de un sistema de gestión para cada programa, con el fin de obtener mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. En 1999, incluso antes de la sanción de la LRF, el gobierno ya había adoptado el régimen de metas de superávit primario con el objetivo de estabilizar el déficit.

Los principales aspectos que la LRF introdujo en la gestión de la política fiscal fueron:

- meta fiscal y nuevas atribuciones a la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO): el art. 4.º incorpora el Anexo de Metas Fiscales (AMF) al ámbito de la LDO, estableciendo que se fijarán metas anuales, en valores corrientes y constantes, relativas a ingresos, gastos, resultados nominal y primario y monto de la deuda pública, para el ejercicio al que se refieran y para los dos siguientes. Asimismo, incorpora nuevos aspectos relacionados con la ejecución presupuestaria, así como otro anexo, denominado Anexo de Riesgos Fiscales (ARF), que presenta una evaluación de los riesgos susceptibles de afectar las cuentas públicas;
- gasto en personal: el art. 19 establece el límite legal del 50 % de los Ingresos Corrientes Netos (RCL) para la Unión y del 60 % para las entidades federativas. A su vez, los arts. 21, 22 y 23 prevén mecanismos automáticos que deben activarse en caso de incumplimiento;
- endeudamiento: el art. 29 define los conceptos de deuda, que puede derivarse de títulos públicos, de operaciones de crédito o del otorgamiento de garantías. El mismo artículo también establece límites de endeudamiento para las entidades federativas;
- sostenibilidad fiscal de largo plazo: el art. 42 prohíbe la inscripción de obligaciones pendientes de pago en los dos últimos cuatrimestres del mandato. Esto busca inhibir el comportamiento oportunista de políticos que incrementan el gasto con fines electorales, comprometiendo la salud financiera de la legislatura siguiente;

- transferencias de recursos públicos al sector privado: el art. 14 aborda las renunciaciones de ingresos y el art. 26 regula y limita las transferencias de recursos del gobierno al sector privado, exigiendo su regulación mediante ley específica;
- control del aumento del gasto: los arts. 15 a 17 establecen condiciones para la creación, expansión o perfeccionamiento de acciones gubernamentales que impliquen aumento del gasto, ya sean puntuales o de carácter continuado;
- financiamiento paraafiscal del gobierno: el art. 34 prohíbe que la emisión de títulos de deuda pública sea adquirida por bancos estatales.

De ese modo, con la promulgación de la LRF, la regla fiscal de meta de resultado primario, que el gobierno había utilizado el año anterior, adquirió respaldo legal. Además, el art. 30 de la LRF introdujo la exigencia de remitir los proyectos de límites y condiciones a que se refieren las disposiciones constitucionales contenidas en las fracciones VI, VII, VIII y IX del art. 52, así como en la fracción XIV del art. 48.

El 20 de diciembre de 2001, el Senado Federal (SF), a partir del Proyecto de Resolución del Senado Federal n.º 73/2001, promulgó la Resolución del Senado Federal n.º 40/2001, que dispone sobre los límites globales para el monto de la deuda pública consolidada y de la deuda pública en títulos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 52, fracciones VI y IX, de la Constitución Federal (CF). Un día después, el Senado Federal promulgó, a partir del Proyecto de Resolución del Senado Federal n.º 68/2001, la resolución del Senado Federal n.º 43/2001, que dispone sobre las operaciones de crédito interno y externo de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, incluida la concesión de garantías, sus límites y condiciones de autorización, y dicta otras disposiciones.

Con el objetivo de otorgar a la Unión un tratamiento similar al adoptado para los entes subnacionales en la Resolución del Senado Federal n.º 43/2001, según los fundamentos del Proyecto de Resolución del Senado Federal n.º 83/2007, fue publicada, el 21 de diciembre de 2007, la Resolución del Senado Federal n.º 48/2007, que establece los límites globales para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de sus entidades autónomas y demás entidades controladas por el Poder Público Federal, y fija límites y condicio-

nes para el otorgamiento de garantías de la Unión en operaciones de crédito externo e interno. Dicha resolución introdujo reglas similares a las de los entes subnacionales y derogó la Resolución n.º 96/1989, entonces vigente, que tenía el mismo epígrafe y objeto que su sucesora.

Ese era el marco institucional vigente de las principales reglas fiscales para la esfera federal del gobierno brasileño durante el segundo mandato del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) y durante el período de gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), finalizado con su destitución el 12 de mayo de 2016. A partir de entonces, asume interinamente el Presidente Michel Temer, quien, el 15 de junio de 2016, presenta al Congreso Nacional la propuesta de enmienda constitucional destinada a instituir el NRF, popularmente conocido como «Techo de Gastos», promulgado por el parlamento el 15 de diciembre de 2016.

El NRF estuvo vigente desde entonces, atravesando los gobiernos de Temer (2016 a 2018), Bolsonaro (2019 a 2022), y fue derogado tras el primer año del tercer mandato de Lula. Aún con el apoyo del gobierno de entonces, el NRF fue sometido a una gran prueba con la pandemia del nuevo coronavirus, a partir de 2020, cuando fueron promulgadas diversas enmiendas constitucionales que modificaban reglas o excluían gastos del límite de gasto. Posteriormente, durante la transición del gobierno Bolsonaro al gobierno Lula, el Congreso Nacional promulgó la Enmienda Constitucional n.º 126, de 21 de diciembre de 2022, que exigía la presentación de un proyecto de ley complementaria por parte del Poder Ejecutivo al año siguiente, con el fin de ofrecer una regla fiscal que sustituyera el techo de gasto vigente. Así, el gobierno presentó el Proyecto de Ley Complementaria n.º 93 de 2023, que fue aprobado en agosto de 2023 y promulgado como Ley Complementaria n.º 200, de 30 de agosto de 2023, incorporando al contexto presupuestario y fiscal el Régimen Fiscal Sostenible en sustitución del NRF.

Así resumimos el panorama institucional de las reglas fiscales de la Unión, considerando únicamente los principales instrumentos constitucionales y legales (Cuadro 2).

Cuadro 2 – Resumen de las reglas fiscales de la Unión desde la promulgación de la Constitución

Regla	Descripción	Tipo	Base Legal
Regla de oro	Prohíbe la realización de operaciones de crédito que excedan el monto de los gastos de capital, salvo las autorizadas mediante créditos suplementarios o especiales con finalidad específica, aprobados por el Poder Legislativo por mayoría absoluta.	Resultado	CF (art.167, III); LRF (art. 32, § 3º); y Res. SF 48/2007
Creación y expansión de gastos de la seguridad social	Prohíbe la creación, el incremento o la extensión de beneficios o servicios de la seguridad social sin la correspondiente fuente de financiamiento.	Gasto	CF (art. 195, § 5º)
Nuevo régimen fiscal DEROGADO	Establece un límite al monto del gasto primario, equivalente al límite del año anterior ajustado por inflación. El límite se establece individualmente para cada poder y órgano autónomo. La base corresponde al gasto pagado en 2016.	Gasto	CF (arts. 107 a 112, ADCT)

Régimen fiscal sostenible	Establece un límite al monto del gasto primario, con una regla de actualización conforme al resultado del período anterior, además de exigir que las metas sean compatibles con una trayectoria sostenible de la deuda pública.	Gasto	LC n.º 200/2023
Generación de gasto obligatorio	Prohíbe la creación o el aumento de gastos obligatorios de carácter continuado sin la demostración del origen de los recursos para su financiamiento. La meta no debe verse afectada y los efectos financieros deben compensarse mediante aumento permanente de ingresos o reducción permanente del gasto.	Gasto	CF (art. 113, ADCT) y LRF (art. 17)
Renuncia de ingresos	Prohíbe la concesión de renuncia de ingresos sin la demostración de que el beneficio no afectará las metas fiscales o sin medidas de compensación mediante aumento de ingresos.	Ingresos	CF (art. 113, ADCT) y LRF (art. 14)
Límite de gasto en personal	Define límites para el gasto total en personal en función de los ingresos corrientes netos de la entidad federativa. Los límites se fijan por esfera de la federación y por poder/órgano autónomo.	Gasto	CF (art. 169) y LRF (arts. 19 y 20)
Meta de resultado primario	Fija, en la ley de directrices presupuestarias, la meta de resultado primario que deberá alcanzarse en el ejercicio financiero al que se refiere la ley.	Resultado	LRF (art. 4º, § 1º) y LDO anualmente

Límite para operaciones de crédito	Fija límites globales para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de los Estados/DF y de los municipios. Los límites son definidos por el Senado, mediante propuesta del Presidente de la República.	Deuda	CF (art. 52, VII); LRF (art. 30, I); Res. SF 48/2007; y Res. SF 43/2001
Límites de garantía en operaciones de crédito	Fija límites para el otorgamiento de garantías en operaciones de crédito externo e interno. Los límites son definidos por el Senado, mediante propuesta del Presidente de la República.	Deuda	CF (art. 52, VIII); LRF (art. 30, I); y Res. SF 48/2007

Fuente: elaborado por el propio autor.

4. ¿QUÉ APRENDIMOS EN ESTE PERÍODO?

Una vez establecidos el fundamento teórico de las reglas fiscales y el contexto histórico de las principales reglas fiscales de la Unión, intentaremos responder esa pregunta analizando con mayor detalle el contexto de adopción, la actuación de los actores involucrados y las principales críticas relacionadas con tres importantes hitos de las reglas fiscales de las últimas décadas: metas fiscales, NRF y RFS.

Como vimos, las metas fiscales adquirieron respaldo legal con la LRF, a pesar de haber sido utilizadas desde 1999. La LRF fue sancionada en un contexto marcado por la necesidad de reformas estructurales tras la estabilización económica proporcionada por el Plan Real. La década de 1990 fue testigo de diversas crisis fiscales en los estados y municipios, lo que exigía una acción destinada a imponer control y transparencia sobre las cuentas públicas

Por tratarse de una ley complementaria, requería mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados (CD) como en el Senado Federal. Fue aprobada con amplio apoyo en ambas cámaras, lo que reflejó un aparente consenso político sobre la necesidad de una mayor disciplina fiscal.

Por un lado, el entonces Presidente Fernando Henrique Cardoso y su equipo económico fueron los principales impulsores de la iniciativa, con importantes papeles en la articulación por parte del Ministro de Hacienda, Pedro Malan, y del secretario del Tesoro Nacional, Fabio de Oliveira Barbosa. Defendían la LRF como fundamental para la sostenibilidad de las finanzas públicas de todas las entidades federativas, en especial el sistema de metas de resultado primario, argumentando que la disciplina fiscal sería esencial para la estabilidad económica y la continuidad del crecimiento.

Por otro lado, la oposición criticaba algunos aspectos principales del proyecto, como las limitaciones impuestas al gasto en personal, y alegaba que podría menoscabar la autonomía de las entidades federativas y provocar una restricción excesiva del gasto social, como puede inferirse de algunos fragmentos extraídos de los discursos pronunciados en el pleno durante la tramitación de dicho instrumento legal. Mercadante (*apud* Afonso, 2016, p. 140), entonces líder del PT en la Cámara de Diputados, afirmó: «En primer lugar, porque es muy restrictiva en relación con el gasto social y no establece límites para el gasto financiero, para el pago de intereses». El profesor Luizinho (*apud* Afonso, 2016, p. 140), diputado federal del PT, declaró: «Nos oponemos a la LRF desde su elaboración, pues su única función es encorsetar el presupuesto de estados y municipios para el pago de la deuda interna, en detrimento del gasto social».

Los medios de comunicación, en términos generales, recibieron la LRF de manera positiva, destacándola como un avance necesario para la responsabilidad y la transparencia fiscales, aunque con críticas puntuales sobre su rigidez y los posibles impactos sociales.

Cabe señalar que, poco después de la sanción de la LRF, en junio de 2000, el Partido de los Trabajadores (PT), junto con el Partido Comunista de Brasil (PC do B) y el Partido Socialista Brasileño (PSB), interpusieron ante el Supremo Tribunal Federal (STF) una acción directa de inconstitucionalidad

(ADI), registrada como ADI 2.238 MC/DF, alegando dos motivos para que el Tribunal derogara íntegramente la ley y, en caso de que dicha solicitud no fuera aceptada, impugnando otros 25 puntos de la ley, de los cuales solo tres fueron acogidos.

El primero se refería a una brecha que permitía que las operaciones de crédito excedieran los gastos de capital en el presupuesto (§ 2.º del art. 12), suspendido porque la Constitución prevé lo mismo en el art. 167, fracción III, pero de forma más amplia, al exceptuar los gastos autorizados mediante créditos suplementarios o especiales, no contemplados en la LRF. Las demás disposiciones suspendidas están contenidas en el art. 23 de la LRF y se refieren al principio constitucional de irreductibilidad salarial. Al superarse el límite de gasto en personal, el STF aceptó únicamente la supresión de cargos y funciones, pero no «la reducción de los valores asignados a estos», no prevista en el art. 169 de la Constitución. Por la misma razón, la totalidad del § 2.º del art. 23 de la LRF fue suspendida, por cuanto posibilitaba la reducción temporal de la jornada laboral con la correspondiente adecuación de las remuneraciones (Afonso, 2016).

La LRF sigue siendo la columna vertebral del marco fiscal de Brasil hasta hoy, y tanto las diversas reglas fiscales de apoyo como la regla de resultado primario han resistido la incorporación posterior de las reglas de límites de gasto (NRF y RFS). Existe un legado de larga data de informes fiscales transparentes que posibilitan la rendición de cuentas pública, una cultura de gestión fiscal basada en reglas y una mejor coordinación entre los niveles de gobierno. Además, el período de quince años de superávits primarios alcanzados por los gobiernos federales parece haber consolidado la meta de resultado primario como una regla fiscal de gran importancia en las finanzas públicas nacionales.

En términos generales, el resultado ha sido positivo, generando un escenario de reducción de la deuda pública en los niveles federal y subnacionales de gobierno. Sin embargo, con el tiempo fueron surgiendo desafíos, principalmente debido al carácter procíclico de las reglas, a la ausencia de un ancla de mediano plazo y a acciones políticas mal concebidas. La meta de resultado primario no tiene en cuenta el ciclo económico, mientras que los límites para la nómina fueron fijados como porcentaje de los ingresos.

Así, las disposiciones de gasto obligatorio dificultan la reducción e incluso la estabilización del gasto en períodos de crecimiento de los ingresos públicos.

En este contexto, la principal regla fiscal de entonces, la meta de resultado primario fue debilitándose paulatinamente por parte del gobierno, principalmente a partir de 2005, con la utilización de distintos mecanismos de deducción y la modificación de la meta durante el ejercicio mediante proyectos de ley que enmendaban la LDO; es decir, la meta se modificaba según las necesidades del gobierno. Las críticas señalaban que este procedimiento convertía la meta en una mera formalidad y no en un parámetro orientador de las acciones gubernamentales. En la Tabla 1 se presenta el uso de estas formas de distorsión del resultado primario.

Tabla 1 – Resumen de la evolución de las metas de resultado primario del sector público consolidado no financiero establecidas en las LDO, incluidas las modificaciones legales (1999–2016)

Año	Leyes	1. ^a Meta	2. ^a Meta	1. ^a Deducción	2. ^a Deducción
1999	9.789/99	16,3			
2000	9.811/99 y 10.210/01	2,70%	2,80%		
2001	9.995/00	29,4			
2002	10.266/01 y MP 2.211/01	2,80%			
2003	10.524/02	2,80%			
2004	10.707/03	3,15%			
2005	10.934/04	3,15%		«pendiente»	
2006	11.178/05	4,25%		3,0	

2007	11.439/06 y				
	11.477/07	4,25%		4,6	11,3
2008	11.514/07	3,80%		13,8	
2009	11.768/08 y	3,80%	2,50%	15,6	28,5
	12.053/09				
2010	12.017/09 y	3,30%	3,10%	22,5	29,8
	12.377/10				
2011	12.309/10 y	125,5	117,9	32,0	
	12.377/10				
2012	12.465/11	139,8		40,6	
2013	12.708/12,	155,8	108,1	45,2	65,2
	12.795/13 y				
	12.901/13				
2014	12.919/13 y	116,1		67,0	«pendiente»
	13.053/14				
2015	13.080/15 y	66,3	-48,9		
	13.199/15				
2016	13.242/15 y	24,0	-170,5*		
	13.291/16				

Fuente: elaboración propia a partir de las LDO de 1999 a 2016.

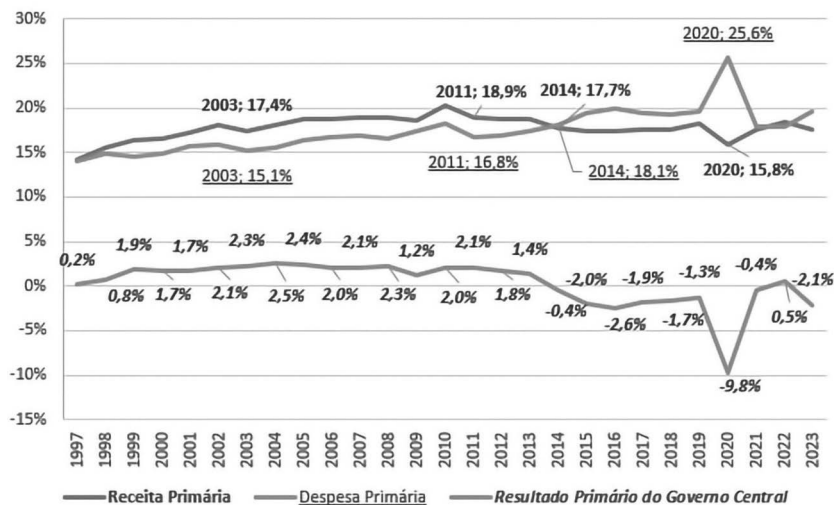
Nota: valores en % del PIB o miles de millones de BRL.

Nota: *la modificación de la meta de resultado primario promovida por la Ley n.º 13.291/2016 fue impulsada por el gobierno del Presidente Michel Temer.

En el período comprendido entre 1991 y 2016, el aumento del gasto fue compensado y financiado parcialmente por el incremento de los ingresos brutos totales del gobierno central, que en ese período pasaron del 14,6% al 21,0% del PIB. A pesar de registrar, entre 1999 y 2013, una estabilidad del resultado primario anual en torno al 2,0% del PIB (Figura 1), el resultado final fue un incremento del gasto proporcionalmente mayor que el de los ingresos,

lo que generó un deterioro del resultado primario del gobierno central, que pasó de un superávit del 1,0% del PIB en 1991 a un déficit del 2,5% del PIB en 2016 (Giambiagi; Horta, 2019).

**Figura 1 - Resultado primario del gobierno central –
Brasil (% del PIB)**



Fuente: Elaboración propia a partir del boletín de resultados del Tesoro Nacional.

A partir de 2012, las tasas de crecimiento de los ingresos se volvieron negativas, mientras los gastos continuaron creciendo. Así, algunos especialistas señalan que el cambio en el escenario económico y la inercia del gobierno, contexto en el que los ingresos y los gastos interrumpían una tendencia histórica de crecimiento conjunto, fueron fundamentales para el surgimiento de una nueva regla fiscal. Para la entrevistada Ana Cláudia Castro Silva Borges «[...] esa inflexión de pasar de metas de resultado positivo a comenzar a registrar resultados negativos, creo que fue un cambio importante, sobre todo porque el gobierno no señalaba ninguna medida que pudiera revertir esa situación en el futuro» (Luz, 2023, p. 123).

Con el deterioro de la principal regla de control fiscal de la Unión y en medio de un período marcado por intensas turbulencias políticas y económicas, se propuso el Nuevo Régimen Fiscal (NRF) durante el gobierno de Michel Temer, quien asumió la presidencia de forma interina el 12 de mayo de 2016, tras la suspensión temporal de la Presidenta Dilma Rousseff. Iniciando su tramitación en la Cámara de Diputados, la Propuesta de Enmienda a la Constitución n.º 241, de 2016, renumerada como n.º 55, de 2016, en el Senado Federal, o simplemente PEC del NRF, fue aprobada seis meses después de su presentación y promulgada como Enmienda Constitucional n.º 95, de 15 de diciembre de 2016.

La propuesta establecía límites individualizados para los gastos primarios del Poder Ejecutivo y de los órganos de los demás poderes, así como del Ministerio Público de la Unión (MPU) y de la Defensoría Pública de la Unión (DPU), por un período de veinte años. La base de cálculo del techo de gasto tomaba en consideración un conjunto de gastos del gobierno del año anterior, ajustados por la inflación (Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio – IPCA). Asimismo, estableció gastos excluidos del cómputo del techo y restricciones a los órganos que incumplieran el límite establecido.

Así pues, el convulso escenario político y económico desempeñó un papel fundamental en la configuración de la agenda de políticas fiscales, influyendo decisivamente en la tramitación y la aprobación del NRF. El expresidente Michel Temer, en entrevista concedida a Luz (2023, p. 167), relata que la crisis política, entendida como el proceso de destitución (*impeachment*) de Dilma Rousseff, contribuyó a la aprobación del NRF: «[...] digamos que la crisis política anterior ayudó a resolver una crisis económica por la que atravesaba el país. No tengo ninguna duda al respecto».

Como se puede apreciar, el cambio de gobierno fue la ventana de oportunidad para el cambio de rumbo de la política fiscal y económica que había sido adoptada por el gobierno anterior, atribuyendo a este la situación de crisis económica en que se encontraba el país. La idea que ascendió en la agenda prioritaria del gobierno fue la de imponer límites al gasto como nueva regla fiscal complementaria al marco institucional de la política fiscal federal. Para el senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), «la PEC 241 es vital para que

Brasil se recupere de la crisis en que fue colocado por la irresponsabilidad de los gobiernos que nos precedieron» (Nunes, 2016). Conforme a la Exposición de Motivos n.º 83/2016, «se hace necesario un cambio de rumbo en las cuentas públicas, para que el país pueda, a la mayor brevedad posible, restablecer la confianza en la sostenibilidad del gasto y de la deuda pública» (Brasil, 2016a).

Además de la crisis económica, había una insatisfacción, sobre todo por parte del Poder Legislativo, respecto a cómo se elaboraba el presupuesto. En la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos participaban en la sobreestimación de los ingresos con el fin de atender demandas que nunca se ejecutarían, ya que el control sobre la elección de cuáles de esas demandas prosperarían correspondía al Poder Ejecutivo. Informalmente, el presupuesto era conocido como una «obra de ficción», lo que perjudicaba sobre todo a los parlamentarios con menor acceso o influencia en el Poder Ejecutivo.

Como primera respuesta a ello, el Congreso ya había promulgado la Enmienda Constitucional n.º 86, de 17 de marzo de 2015, con el fin de otorgar carácter vinculante a las enmiendas parlamentarias individuales. Aun así, los parlamentarios deseaban un mayor control del presupuesto, según la visión del diputado federal Darcísio Perondi, ponente de la PEC del NRF en la Comisión Especial de la Cámara de Diputados (CESP): «El Congreso siempre elaboró un presupuesto de fantasía. Hiperdimensionado». En audiencia pública en la Comisión de Constitución, Ciudadanía y Justicia de la CD, en noviembre de 2016, el Sr. Marcos Mendes, jefe de la asesoría especial del Ministerio de Hacienda en aquel entonces, sostuvo que la PEC del NRF reconstruía el realismo presupuestario al predeterminar el total de gastos con independencia de la estimación y la recaudación efectiva de ingresos.

Sin embargo, la idea no fue presentada directamente en forma de PEC al Congreso Nacional. El anteproyecto fue «elaborado [...] tras varios debates mediante un grupo informal liderado por el renombrado economista Marcos José Mendes» (Brasil, 2016b, p. 1) y posteriormente en el seno del Congreso Nacional, con técnicos de las consultorías de presupuestos.

Con el respaldo de un consenso técnico sobre la trayectoria creciente de los gastos, la propuesta fue objeto de ajustes durante esas reuniones técnicas que facilitaron su recepción política y su tramitación. Además de los

técnicos, el gobierno contaba con el apoyo de los medios de comunicación y de economistas de gran peso. Por último, para el público en general resultaba fácil comprender la narrativa de no poder «gastar más de lo que se gana», simple y lógica.

La PEC del NRF, al igual que el proyecto de la LRF, recibió cuestionamientos respecto a su constitucionalidad e incompatibilidad con el marco institucional existente, incluso con acciones interpuestas ante el STF. Sin embargo, tanto los dictámenes de las Comisiones de Constitución y Justicia de la CD y del SF como los análisis preliminares del STF se pronunciaron a favor de la constitucionalidad de la propuesta, lo que generó un ambiente aún más favorable para su aprobación.

La receptividad política, también de manera similar a lo ocurrido con la LRF, quedó dividida, por un lado, entre la preocupación por las consecuencias de la limitación del gasto público en los sectores sociales, como educación y salud, y, por otro, de forma mayoritaria, la preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas y la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, la percepción de urgencia respecto al ajuste de las cuentas cobró fuerza entre los parlamentarios, ante el temor de un recrudecimiento de la situación fiscal de la Unión, lo que perjudicaría tanto a la sociedad como el margen presupuestario de control del CN. El interés directo de los parlamentarios también se justificaba porque, en lugar de un recorte mayor en el corto plazo que afectara directamente las cuotas de enmiendas parlamentarias, individuales y colectivas, la propuesta diluía el ajuste fiscal en un horizonte de largo plazo, diluyendo también el esfuerzo que los parlamentarios tendrían que realizar en términos de renuncia parcial a la cuota parlamentaria del presupuesto público.

La principal resistencia al proyecto estuvo representada por los movimientos estudiantiles, con la ocupación de escuelas y universidades, así como por movimientos sociales impulsados por sindicatos y asociaciones, además de la actuación, tanto en los medios de comunicación contratados como en el propio proceso legislativo, de los partidos de oposición al gobierno. La actuación de estos grupos, cuyo principal objetivo era bloquear la PEC, dio lugar a ajustes en la propuesta relacionados con las áreas sociales de salud y educación.

Durante la tramitación de la PEC, con la actuación destacada del Presidente Michel Temer, del ministro de Hacienda Henrique Meirelles y su equipo económico, y del presidente de la Cámara de Diputados Rodrigo Maia, la conducción política fue un factor esencial en la aprobación del NRF.

En términos de evaluación técnica de la regla establecida conforme a las recomendaciones de la literatura sobre reglas fiscales, la simplicidad no era la única característica que cumplía el NRF. El hecho de que la propuesta estableciera un límite financiero para los gastos primarios facilitaba el control y aportaba transparencia, además de adecuarse a lo que entendemos como el objetivo del gobierno de controlar el gasto, ya que el NRF era una regla anticíclica que se incorporaría al marco existente, abordando la principal crítica de la entonces principal regla fiscal, la meta de resultado primario, que residía en su carácter procíclico. La percepción en aquel entonces era también que su rango constitucional aseguraría una mayor solidez a mediano y largo plazo, algo que, como se sabe, no ocurrió.

Tras la promulgación del NRF, surgieron importantes desafíos legales. La Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) n.º 5633 es un buen ejemplo. Esta acción fue interpuesta por la Asociación de Jueces Federales de Brasil (Ajufe), junto con la Asociación de Magistrados Brasileños (AMB) y la Asociación Nacional de Magistrados de la Justicia Laboral (Anamatra). El argumento central de la ADI era que el NRF tendría un «vicio de origen», haciendo hincapié, en particular, en los preceptos que, según los demandantes, comprometerían la autonomía financiera del Poder Judicial y afectarían el equilibrio y la armonía entre los poderes. El STF no concedió medida cautelar ni se pronunció sobre el fondo del asunto, lo que recientemente condujo a la extinción del proceso¹.

Así, el techo de gasto entró en vigor en 2017 y, al igual que la meta de resultado primario algo más de una década antes, comenzó a ser un problema para el gobierno años después (en este caso, ya en 2019), cuando se inició una serie de distorsiones del instrumento, seguida posteriormente por flexibili-

1 BRASIL, 2024b.

zaciones destinadas a atender intereses políticos del gobierno o simplemente a abrir margen fiscal, exceptuando gastos que deberían

haberse computado dentro del límite. Un ejemplo de ello fue la capitalización de Emgepron (Empresa Gerencial de Proyectos Navales) por

BRL 10,2 mil millones. Aprovechando que los gastos destinados al aumento de capital de empresas estatales no dependientes no estarían sujetos al techo de gasto, según el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU)², los aportes se realizaron para la adquisición de equipos destinados al Ministerio de Defensa, y no para el incremento típico de la capacidad productiva de la empresa. Otra flexibilización fue la apertura de créditos extraordinarios que, correctamente, quedaban excluidos del límite de gasto del NRF, pero que, en este caso, tenían objetivos incompatibles con la naturaleza constitucional de los gastos urgentes e imprevisibles. Y eso sin contar las numerosas enmiendas constitucionales que se aprovecharon de la pandemia de COVID-19 con el objetivo de ampliar el límite o excluir nuevos gastos que no siempre respondían a una situación de necesidad, sino de oportunidad, tanto del gobierno como de quienes negociaban con él.

Al llegar a un nuevo momento crítico de la vida política brasileña, en el que, por primera vez desde la promulgación de la Enmienda Constitucional n.º 16, de 4 de junio de 1997, un presidente no era reelegido para un segundo mandato, se produjo una negociación entre el nuevo gobierno electo y el Congreso Nacional, lo que generó una situación peculiar de influencia previa al mandato. Esta situación culminó en la Propuesta de Enmienda a la Constitución n.º 32, de 2022, presentada por un conjunto de senadores y promulgada como Enmienda Constitucional n.º 126, de 21 de diciembre de 2022.

En síntesis, la EC n.º 126/2022 excluyó determinados gastos del límite del NRF sin modificar la base de cálculo del límite. Asimismo, amplió el límite del NRF en 2023, aunque mantuvo el programa Auxilio Brasil/Bolsa Familia sujeto a este. En otras palabras, el Congreso Nacional amplió el límite de gasto (aproximadamente BRL 168 mil millones) para que el nuevo gobierno

2 BRASIL, 2019.

dispusiera de una situación cómoda para cumplir sus promesas de campaña durante el primer año de mandato, pero obligó al gobierno a presentar un proyecto de ley complementaria que estableciera una nueva regla fiscal destinada a sustituir el NRF³.

Irónicamente, tras tantas críticas al antiguo techo de gasto, el nuevo gobierno venía a ofrecer como solución un proyecto de regla fiscal que contenía un nuevo techo de gasto. El Proyecto de Ley Complementaria n.º 93, de 2023 (PLP n.º 93/2023)⁴ propuso el establecimiento de un régimen fiscal sostenible destinado a garantizar la estabilidad macroeconómica del país y crear condiciones adecuadas para el crecimiento socioeconómico, en los términos de lo dispuesto en el art. 6.º de la Enmienda Constitucional n.º 126, de 21 de diciembre de 2022.

Con la presencia frecuente del ministro de Hacienda Fernando Haddad en las discusiones sobre el RFS y el apoyo del Presidente Lula, una vez más una regla fiscal contaba con un fuerte respaldo político. Esta intensa participación no impidió que los diputados federales presentaran un texto sustitutivo con cambios significativos, en su mayoría orientados a un mayor rigor fiscal⁵.

El gobierno argumentaba que la nueva ley permitiría un control fiscal más flexible y realista, adaptable a las fluctuaciones económicas y capaz de promover el desarrollo sostenible, pero la oposición temía que esa flexibiliza-

3 Véase el estudio incluido en el número 50 de la publicación «Orçamento em Discussão» [Presupuesto en debate], de la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control del Senado Federal, sobre las propuestas que circulaban en aquel momento. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-49-2023-novo-arcabouco-fiscal-criterios-de-desenho-e-uma-discussao-preliminar-das-alternativas-em-debate>.

4 Véase la nota informativa de la Conorf sobre el proyecto recibido del Poder Ejecutivo. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/sto-2023-00798-nota-informativa-2.pdf>.

5 Véase la nota informativa de la Conorf sobre el proyecto de ley sustitutivo aprobado (PLP n.º 93/2023) en la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-sustitutivo-ao-plp-932023-novo-arcabouco-fiscal-aprovado-na-camara-dos-deputados.pdf>.

ción pudiera conducir a una relajación de las restricciones fiscales, comprometiendo el control de la deuda pública a largo plazo. El proyecto contemplaba la posibilidad de un piso de crecimiento real del gasto independientemente del resultado del año anterior.

En realidad, durante la tramitación de la PEC del NRF, se debatió el índice de actualización del límite de gasto, lo que permitiría un mayor margen de maniobra para el gobierno; sin embargo, se optó por una mayor simplicidad y un mayor rigor de la regla fiscal, lo que terminó favoreciendo el agotamiento de la regla debido a su falta de flexibilidad⁶. Sin duda, ese era un aspecto menor del PLP n.º 93/2023, aunque difícil de calibrar.

Existía una buena recepción por parte de los medios de comunicación y de los especialistas, con algunos analistas que veían la ley como un paso positivo para el ajuste fiscal del país, mientras otros temían que pudiera comprometer los avances previos en disciplina fiscal, lo que generó la reacción de la Cámara de Diputados, cuyas modificaciones respondieron a la preocupación de que el entorno institucional del presupuesto público contara con un fuerte incentivo para mantener una trayectoria sostenible de la deuda pública sin constreñir al gobierno. En realidad, en este punto, el § 3.º del art. 7.º del PLP n.º 93/2023⁷ limitaba en exceso la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en materia de retención presupuestaria y, por ello, fue vetado, veto que posteriormente fue ratificado por el Congreso Nacional. Por otro lado, la inclusión de una regla en la LRF (§ 7.º del art. 4.º de la LRF — párrafo propuesto en el

6 Véase el estudio de la Conorf acerca de la utilización de índices alternativos para la actualización del límite de gasto del NRF. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orca-mento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/estudo-acerca-da-utilizacao-de-indices-alternativos-para-a-atualizacao-do-201cteto-de-gastos201d-ec-95-2016>.

7 En caso de limitación de compromiso y pago a que se refiere el art. 9.º de la Ley Complementaria n.º 101, de 4 de mayo de 2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal), los gastos de inversión, en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, podrán reducirse hasta en la misma proporción de la limitación aplicada al conjunto de los demás gastos discrecionales.

art. 11 del Sustitutivo⁸), que prohibía la exclusión de cualquier gasto primario a efectos de la verificación del cumplimiento de la meta, fue vetada y el veto fue rechazado, lo que demuestra la preocupación del Congreso Nacional por el desgaste sufrido por la meta de resultado primario y el compromiso de no permitir la reincidencia en los errores cometidos.

Apenas iniciado el primer ejercicio bajo la vigencia del nuevo techo de gasto establecido por la LC n.º 200/2023, ya existe un intento del gobierno de imponer una interpretación sesgada de las disposiciones de manera que favorezca la ampliación del gasto. Mediante una disposición innovadora de la LDO 2024, el gobierno buscó preservar un nivel mínimo de ejecución del gasto primario.

La nueva regla se camufla en la fracción II del § 18 del art. 71, que trata de los gastos que deben exceptuarse de la retención presupuestaria.⁹ Según dicha disposición, no serían objeto de limitación presupuestaria y financiera, en la forma prevista en el § 2.º del art. 9.º de la LRF, los montos del gasto primario correspondientes a los límites individualizados definidos con base en la fracción I del § 1.º del art. 3.º, multiplicados por el índice a que se refiere el art. 4.º y su § 1.º, y por el menor de los índices a que se refiere el § 1.º del art. 5.º, todos de la LC n.º 200/2023.

Más que atípica desde el punto de vista fiscal, la innovación introducida por la LDO 2024 resulta negativa, pues busca restringir la aplicación del principal instrumento disponible para ajustar la trayectoria del resultado primario durante la ejecución presupuestaria: la retención presupuestaria.

8 La ley de directrices presupuestarias no podrá disponer sobre la exclusión de cualesquiera gastos primarios de la apuración de la meta de resultado primario de los presupuestos fiscal y de la seguridad social.

9 «No serán objeto de limitación presupuestaria y financiera, en la forma prevista en el § 2.º del art. 9.º de la Ley Complementaria n.º 101, de 2000 - Ley de Responsabilidad Fiscal, los gastos: **II - necesarios para la ejecución del monto correspondiente a los créditos presupuestarios, incluidos los créditos suplementarios y especiales, a que se refiere la fracción I del § 1.º del art. 3.º, multiplicados por el índice a que se refiere el art. 4.º y su § 1.º, y por el menor de los índices a que se refiere el § 1.º del art. 5.º, todos de la Ley Complementaria n.º 200, de 30 de agosto de 2023**» (Brasil, 2024a, traducción propia, énfasis nuestro).

Sin profundizar en el fondo de la cuestión, cabe señalar que el Ministerio de Planificación presentó una consulta ante el TCU (002.080/2024-9)¹⁰, aún pendiente de resolución al momento de la elaboración de este texto, con el objetivo de contar con seguridad jurídica para la ejecución presupuestaria del ejercicio de 2024.

5. CONCLUSIÓN

Estas tres reglas fiscales delinearán diferentes etapas en la historia de la gestión fiscal brasileña. La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), precursora, estableció los fundamentos de la responsabilidad fiscal. El Nuevo Régimen Fiscal (NRF), centrado en el control del gasto, surgió como respuesta a la crisis fiscal de 2015. Por su parte, el Régimen Fiscal Sostenible (RFS), el más reciente, aspira a un equilibrio entre sostenibilidad fiscal y crecimiento económico.

Si por un lado las diversas reglas fiscales han tenido impactos positivos en la conducción de la política presupuestaria y fiscal de la Unión a lo largo de las últimas décadas, por otro vivimos siempre en una situación de espera para ver cuándo esta regla será incumplida. Siempre vemos una tendencia del gobierno de turno a intentar ampliar interpretaciones y encontrar más espacio para la realización de gastos que refuercen su imagen política ante su base electoral.

Una regla fiscal se vuelve más eficaz y genera un impacto más positivo en las finanzas públicas cuando es estable y ampliamente reconocida como importante en el escenario político. Al ser considerada meramente un

10 Consulta acerca de la aplicación de lo dispuesto en la fracción II del § 18 del art. 71 de la Ley de Directrices Presupuestarias para 2024, a la luz de lo dispuesto en el art. 7.º de la Ley Complementaria n.º 200, de 30 de agosto de 2023, y en la fracción III del art. 5.º de la Ley n.º 10.028, de 19 de octubre de 2000, en un contexto en el que el informe de evaluación de ingresos y gastos primarios señale la necesidad de retención presupuestaria. Disponible en: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/208020249>.

obstáculo para la realización de objetivos específicos del gobierno, la regla es deliberadamente desgastada por quienes deberían defenderla. Para ello, deberíamos contar con un entorno institucional que impidiera la pérdida de rumbo, que inevitablemente genera una fuerte presión por ajustes o incluso por el rediseño de estas reglas fiscales.

Si no hemos logrado establecer la mejor regla o una regla adecuada a nuestro contexto económico y cultural, debemos celebrar al menos que la solidez fiscal esté en constante debate en el escenario político brasileño. Contrariamente a lo que muchos afirman sobre el fracaso de estas reglas fiscales en Brasil, es innegable la importancia que se otorga a este tema en el escenario político, algo que no se veía hace dos décadas.

Cada regla fiscal conlleva ventajas y desventajas, y el desafío reside en encontrar la mejor combinación o el modelo más adecuado para el contexto brasileño. La efectiva implementación de las reglas, la búsqueda de un equilibrio entre rigidez y flexibilidad, y la garantía de la transparencia y del control social de la gestión fiscal son objetivos que deben ser constantemente trabajados y revalidados por las autoridades políticas. Así, el camino hacia una gestión fiscal sólida y sostenible requiere no solo el cumplimiento de las normas establecidas, sino principalmente un compromiso colectivo, especialmente del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional, con la construcción de un futuro fiscalmente responsable y próspero para Brasil.

REFERENCIAS

- AFONSO, José Roberto R. **Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal**. Direito Público, Porto Alegre, v. 13, pp. 126-154, 2016. Edição Especial. Disponible en: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610/pdf>. Consultado en: mayo de 2024.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. A positive theory of fiscal deficits and government debt. **The Review of Economic Studies**, Oxford, v. 57, n. 3, pp. 403-414, 1990.
- BOLETIM RESULTADO DO TESOIRO NACIONAL. Brasília, DF, 1995-. Mensual. Disponible en: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/>. Consultado en: mayo de 2024.
- BORGES, Ana Cláudia Castro Silva. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos nº 00083/2016**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Consultado en: mayo de 2024.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Parecer PGFN/CAF nº 000933/2016**. Anteproyecto de emenda constitucional cujo objeto é o de instituir o Novo Regime Fiscal, com o fito de estabelecer limites para “despesa pública primária”. Exame jurídico. Anteproyecto de emenda constitucional cujo objeto é o de instituir o Novo Regime Fiscal, com o fito de estabelecer limites para “despesa pública primária”. Exame jurídico. Ato Preparatório. LAI – Lei 12527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto 7724/2012, art. 3º, XII, art. 20. Brasília, DF: PGFN, 2016b. Disponible

en: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/0009332016>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5633**. Requerentes: Associação dos Magistrados Brasileiros e outros. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2024b. Disponible en: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5112200>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do presidente da república**: exercício de 2019. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponible en: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/Contas-do-Presidente-da-Republica-2019.pdf>. Consultado en: mayo de 2024.

BROWNING, Rufus P. **Public finance in democratic process, fiscal institutions and individual choice**. American Political Science Review, Cambridge, v. 61, n. 4, pp. 1135-1136, dic. 1967.

BUDINA, Nina *et al.* **Fiscal rules at a glance**: country details from a new dataset. IMF Working Papers, Washington, D.C., n. 12/273, nov. 2012.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2002.

DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 60, n. 3, pp. 529-547, 1966.

GIAMBIAGI, F.; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. O teto do gasto público: mudar para preservar. **BNDES**: textos para discussão, Rio de Janeiro, n. 144, 2019.

GOOD, David A. **Politics of public money**. 2nd. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf Rainer; HAGEN, J. von. **Fiscal governance in Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 47, pp. 259-308, jul. 2017.

KOPITS, George; SYMANSKY, Steven A. Fiscal policy rules. **IMF Occasional Paper**, Washington, DC., n. 162, 1998.

LLEDO, Victor Duarte *et al.* How to select fiscal rules: a primer. **IMF How-To Notes**, Washington, DC., n. 9, 2018.

LUZ, Flávio. **O novo regime fiscal**: como chegamos até aqui? 1. ed. São Paulo: Dialética, 2023.

NUNES, Aloysio. **Teto de gastos é importante para estancar a “gastança imoderada”**. YouTube, 1º nov. 2016. 1 vídeo (1min22s). Publicado pelo canal Presidência do Brasil. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=MwZUU-Q9kBEs>. Consultado el 14 de mar. 2024.

REZENDE, Flávio da Cunha. Teoria comparada e a economia política da expansão dos gastos públicos. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, pp. 607-633, 2008.

SCHAECHTER, A. *et al.* Fiscal rules in response to the crisis—toward the “next-generation” rules: a new dataset. **IMF Working Paper**, Washington, D.C., n. 12/187, July 2012.

SCHICK, Allen. Post-Crisis fiscal rules: stabilising public finance while responding to economic aftershocks. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 2, pp. 1-18, 2010.

AUMENTO DEL GASTO EN PRECATORIOS DE LA UNIÓN

Augusto Bello de Souza Neto

1. INTRODUCCIÓN

Según el artículo 100 de la Constitución Federal,

los pagos adeudados por la Hacienda Pública federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, en virtud de sentencia judicial, se efectuarán exclusivamente conforme al orden cronológico de presentación de los precatorios y con cargo a los respectivos créditos, prohibiéndose la designación de casos o de personas en las partidas presupuestarias y en los créditos adicionales abiertos para tal fin.

Los recursos necesarios para el pago de los precatorios —derivados de decisiones judiciales que imponen condenas de pago superiores a 60 salarios mínimos— presentados hasta el 2 de abril¹ deben incluirse en la ley presu-

1 Hasta la promulgación de la EC n.º 114/2021, el plazo para la presentación de los precatorios vencía el 1 de julio.

puestaria del año siguiente (art. 100, § 5.º, de la Constitución), lo que no se aplica a las requisiciones de pequeño valor (RPV) —derivadas de decisiones judiciales con condenas de pago de hasta 60 salarios mínimos—, que se pagan con cargo al presupuesto vigente (art. 100, § 3.º, de la Constitución).

Las erogaciones derivadas de sentencias judiciales contra la Unión, tanto los precatorios como las RPV, han registrado crecimiento a lo largo de los años. Conforme demostró la Nota Técnica Conjunta n.º 5/2021², elaborada por las Consultorías de Presupuesto del Senado Federal y de la Cámara de Diputados, el monto de los precatorios aumentó del 0,16 % al 0,41 % del PIB entre 2012 y 2021. A su vez, el monto de las RPV pasó del 0,13 % al 0,20 % del PIB en el mismo período. No obstante, entre 2021 y 2022, el monto de los precatorios aumentó del 0,41 % al 0,71 % del PIB. En valores nominales, ello representaba un salto de 55 mil millones de reales a 89 mil millones. En aquel momento, existía presión social y política para aumentar los montos del programa Auxilio Brasil. El crecimiento de los precatorios, al tratarse de un gasto sujeto al techo de gastos aplicable a las erogaciones primarias, haría inviable el incremento de dicho beneficio. La solución propuesta por el gobierno, mediante la presentación de la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) n.º 23/2021 (PEC de los Precatorios), consistió en establecer un límite para la suma de los pagos de precatorios y RPV, así como un sublímite para los precatorios, generando así espacio fiscal dentro del techo de gastos para el programa de transferencia de ingresos.

La aprobación de dicha PEC dio origen a la Enmienda Constitucional (EC) n.º 113/2021, tras el desmembramiento de parte de su texto, que dio lugar a la PEC n.º 46/2021. Esta última, tras su aprobación, generó la EC n.º 114/2021, que incorporó el artículo 107-A al Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), estableciendo un límite anual, aplicable hasta 2026, para el pago de precatorios y RPV. La base de cálculo de ese límite toma como referencia el año 2016 y consiste en los gastos pagados, incluidas las obligaciones pendientes de pago efectivamente canceladas, derivadas de

2 BRASIL, 2021a, p. 71.

sentencia judicial. Para 2017, la corrección fue del 7,2 %. A partir de 2018, la corrección se realiza conforme a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) verificada en el año anterior.

El § 1.º del artículo 107-A del ADCT dispone que el límite específico para el pago de los precatorios debe corresponder a la diferencia entre el límite total (para precatorios y RPV) y la proyección del gasto con RPV, dado que estas últimas gozan de prioridad en el pago. Por lo tanto, para contener el gasto a corto plazo, la EC n.º 114/2021 postergó el pago de una porción considerable de los precatorios.

La Nota Informativa sobre la PEC n.º 23/2021 (Brasil, 2021b), elaborada por la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control del Senado Federal (Conorf), demostró que la postergación de los pagos de los precatorios generaría un volumen acumulado de precatorios diferidos, una verdadera «bola de nieve». En aquella oportunidad, se estimó que el saldo acumulado de precatorios postergados alcanzaría 62 mil millones de reales al cierre de 2023 y 108 mil millones de reales al final de 2024.

2. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como era de esperarse, la cuestión fue judicializada. Se interpusieron ante el STF dos acciones directas de inconstitucionalidad (ADI) contra las Enmiendas Constitucionales n.º 113/2021 y n.º 114/2021: la ADI n.º 7047, promovida por el Partido Democrático Brasileño, y la ADI n.º 7064, promovida por el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil y otras entidades.

En síntesis, los demandantes de esas ADI alegaron que las referidas enmiendas constitucionales vulneraban el Estado democrático de Derecho, el debido procedimiento legislativo, la separación de poderes, el derecho de propiedad, el principio de isonomía, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y a la duración razonable del proceso, la seguridad jurídica, la cosa juzgada y el derecho adquirido, el principio del juez natural y, por último, los principios de moralidad, impersonalidad y eficiencia administrativas.

En diciembre de 2023, el Supremo Tribunal Federal (STF) resolvió la cuestión. Entre otros puntos, el STF realizó una interpretación conforme a la Constitución Federal del enunciado principal del artículo 107-A del ADCT, incorporado por la Enmienda Constitucional n.º 114/2021, para que sus efectos solo rigieran durante el ejercicio de 2022. El STF también autorizó la apertura de créditos extraordinarios para

el pago de los precatorios expedidos en los ejercicios financieros de 2022 a 2026, cuyo monto exceda el subtecho fijado en el artículo 107-A del ADCT. El STF consideró que tales créditos extraordinarios cumplen los requisitos constitucionales de imprevisibilidad y urgencia (CF, art. 167, § 3.º). Prevalció el entendimiento de que, para el cumplimiento de la decisión del STF, deben dejar de aplicarse cualesquiera límites legales y constitucionales o condicionantes fiscales, financieros o presupuestarios.

Para el cumplimiento de la decisión del STF, la Medida Provisional (MP) n.º 1.200/2023 abrió crédito extraordinario para el pago del saldo acumulado de precatorios. De acuerdo con el mensaje que remitió la MP al Congreso Nacional, el saldo acumulado hasta 2023 alcanzó 60,2 mil millones de reales, valor próximo al estimado por la Conorf (BRL 62,6 mil millones). La Medida Provisional también incluyó 32,2 mil millones de reales en precatorios que dejaron de incorporarse a la propuesta presupuestaria de 2024 debido al límite. Considerando la tasa Selic vigente, el saldo acumulado llegaría entonces a 102,8 mil millones de reales al final de 2024, cifra razonablemente próxima a la estimada por la consultoría (BRL 108,2 mil millones).

Con la decisión del STF, se disiparon los riesgos fiscales asociados al efecto de «bola de nieve» provocado por la postergación de los pagos de los precatorios. Por otro lado, es necesario que el Poder Público lleve a cabo un análisis profundo e identifique las causas del aumento constante de los precatorios y de las requisiciones de pequeño valor.

3. ANEXO DE RIESGOS FISCALES

En cumplimiento del § 3.º del artículo 4 de la LRF, la ley de directrices presupuestarias (LDO) debe contener un Anexo de Riesgos Fiscales, con evaluación de pasivos contingentes y otros riesgos capaces de afectar las cuentas públicas, informando las medidas que deberán adoptarse en caso de concretarse.

En septiembre de 2023, la Secretaría del Tesoro Nacional publicó la actualización del Anexo de Riesgos Fiscales de 2024 que acompañó al proyecto de la LDO 2024, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXI del Anexo II del mencionado proyecto de ley (Brasil, 2023b).

El documento clasifica los riesgos en dos categorías: generales (macro-económicos) y específicos. El siguiente pasaje explica dicha categorización:

Los riesgos generales están relacionados con la vulnerabilidad fiscal derivada de desviaciones en la previsión de las variables económicas. En esta categoría, se examinarán los impactos sobre los agregados fiscales de oscilaciones en parámetros como el crecimiento del PIB, la tasa de interés, el tipo de cambio, los índices de inflación, entre otros.

Los riesgos específicos, por su parte, involucran activos y pasivos contingentes del gobierno, como demandas judiciales, garantías a gobiernos subnacionales, apoyo financiero a bancos y empresas estatales, riesgos asumidos en los procesos de concesiones y Asociaciones Público-Privadas (APP), así como factores demográficos, entre otros. El análisis de los riesgos específicos implica una evaluación cualitativa de las particularidades de cada tema, con miras a identificar la materialización del riesgo en el corto plazo, así como cuantificar su costo (Brasil, 2023b, p. 9).

Por lo tanto, el riesgo relativo a las demandas judiciales se clasifica entre los riesgos específicos y se subdivide en riesgo probable y riesgo posible. De acuerdo con el Anexo actualizado, el riesgo total de demandas judiciales (probable y posible) alcanzó 3.755,4 mil millones de reales en 2023, cifra próxima a la registrada en 2022. Las demandas de riesgo posible alcanzaron

2.633,6 mil millones de reales en 2023 (3,9 % inferior a 2022), mientras que las demandas de riesgo probable totalizaron 1.121,8 mil millones de reales en 2023 (10,3 % superior a 2022).

Según el documento, «existe una alta probabilidad de que parte de esos riesgos se transformen en precatorios en breve, afectando los gastos previstos en el presupuesto de la Unión» (Brasil, 2023b, p. 56). La magnitud de las cifras impresiona, pero no existen informaciones detalladas sobre los errores históricos entre los montos clasificados como de riesgo probable y los montos de las acciones que efectivamente hayan generado precatorios.

Los precatorios constituyen la materialización de los riesgos derivados de las demandas judiciales. Si las estimaciones de esos riesgos no resultan útiles para alguna previsión respecto de los precatorios, cabe cuestionar cuál sería entonces su utilidad. No basta con señalar que existe un riesgo probable de 1,1 billones de reales en 2023; es necesario estimar qué porcentaje de ese volumen, a partir de observaciones históricas, puede convertirse en precatorios y cuándo podría concretarse. Retomando el pasaje del anexo antes reproducido, si existe una «alta probabilidad», ¿cómo puede cuantificarse? Si «parte de los riesgos» puede transformarse en precatorios «en breve», ¿qué parte, en qué porcentaje y cuándo? Estas son cuestiones que el Anexo debería procurar responder. Por lo tanto, es necesario perfeccionar la metodología utilizada en la evaluación de los riesgos fiscales derivados de procesos judiciales, de tal manera que los resultados obtenidos puedan aportar elementos que permitan una mayor previsibilidad en relación con los precatorios.

La Abogacía General de la Unión (AGU) probablemente enfrenta desafíos significativos en la evaluación de los riesgos fiscales relacionados con las demandas judiciales, tales como el gran volumen y la diversidad temática de los procesos que afectan a la Unión, las incertidumbres inherentes a la decisión judicial, la complejidad en la cuantificación de los riesgos, la necesidad de actualización constante de la información, la coordinación con otros órganos gubernamentales e, incluso, eventuales limitaciones tecnológicas en los sistemas de monitoreo y gestión procesal. Tales desafíos exigen, sin duda, de la AGU un esfuerzo continuo de adaptación y perfeccionamiento en la gestión de los riesgos fiscales.

4. MEDIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE LOS PRECATORIOS

Tradicionalmente, se considera que el Estado tiene, como funciones principales, las siguientes: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. La idea de Estado de Derecho implica que todos los miembros de una sociedad y todas sus entidades jurídicas, privadas o públicas, están sujetos al ordenamiento jurídico. El propio Estado —que, en el ejercicio de su función legislativa, crea el ordenamiento jurídico— no solo debe someterse a las normas que dicho ordenamiento explicita, sino, sobre todo, observar los principios subyacentes a las reglas positivizadas. Uno de esos principios es el de la seguridad jurídica, cuyo corolario es el acceso a la justicia.

Así, los ciudadanos y las entidades jurídicas deben tener acceso a un sistema judicial eficiente e imparcial, ante el cual puedan reivindicar sus derechos y procurar reparación. En ese contexto, destaca el principio de la duración razonable del proceso, incorporado a la Constitución por la EC n.º 45/2004, también conocida como «Reforma del Poder Judicial». El artículo 5.º, fracción LXXVIII, establece que «a todos, en el ámbito judicial y administrativo, se les garantiza la duración razonable del proceso y los medios que aseguren la celeridad de su tramitación».

Por su parte, el artículo 4.º del Código de Proceso Civil (Ley n.º 13.105/2015) dispone que «las partes tienen derecho a obtener, en un plazo razonable, la solución integral del mérito, incluida la actividad satisfactiva».

Dada la complejidad del procedimiento legislativo, que, además de considerar aspectos técnicos, especialmente en lo que respecta a las cuestiones jurídicas, está naturalmente atravesado por intensas negociaciones políticas, las leyes aprobadas muchas veces dejan margen para interpretaciones divergentes, deliberadamente o no, o producen efectos prácticos, especialmente económicos, más allá o por debajo de lo que se estimaba durante el procedimiento legislativo. Aquí predomina el papel del Poder Legislativo, aunque con participación significativa del Poder Ejecutivo, pues corresponde a este poder proponer normas de su competencia y sancionar leyes. Un análisis profundo

de las causas del aumento de los precatórios debe incluir alguna discusión sobre la legística³ y sobre el análisis económico del derecho⁴.

Por su parte, en el ejercicio de su función ejecutiva o administrativa, en la que predomina el papel del Poder Ejecutivo, el Estado necesita interpretar el ordenamiento jurídico para aplicarlo de manera que atienda al interés público, sin perjudicar legítimos intereses particulares. En ocasiones, dadas las ambigüedades o lagunas legales, puede adoptar una interpretación restrictiva.

Ya desde la perspectiva del Estado juez, una vez que alguien, persona física o jurídica, entienda que un derecho suyo ha sido vulnerado, puede recurrir al Poder Judicial. Una decisión judicial desfavorable para la Hacienda Pública puede explicarse por una interpretación restrictiva adoptada por el Poder Ejecutivo o por alguna ampliación, por parte del propio Poder Judicial, del ámbito de aplicación de la norma previsto en el procedimiento legislativo y plasmado en el texto sancionado.

Cuando el Estado legislador adopta una norma y el Estado administrador la incumple, dando lugar a un derecho de reparación para quien se considere perjudicado, el Estado juez condena al propio Estado a reparar el daño. Sin embargo, si los pagos derivados de la decisión judicial son limitados y postergados, el propio Estado de Derecho se ve, en cierta medida, debilitado,

3 La legística se refiere al estudio y la aplicación de técnicas utilizadas en la elaboración de normas jurídicas, con el fin de mejorar la claridad, la precisión y la eficacia de las leyes y actos normativos. Su objetivo es garantizar que las normas sean redactadas de forma comprensible, coherente con el ordenamiento jurídico vigente y que alcancen efectivamente los resultados pretendidos en la realidad social. Además, la legística moderna enfatiza la importancia del Análisis de Impacto Regulatorio, que examina las consecuencias económicas, sociales y administrativas de nuevas normas, asegurando que se basen en evidencias y análisis rigurosos.

4 El Análisis Económico del Derecho (AED) es un enfoque que aplica conceptos y métodos de la economía para interpretar y evaluar el derecho, buscando comprender las consecuencias económicas de las normas jurídicas y su impacto en el comportamiento de los individuos. Central para el AED es la noción de eficiencia, mediante la cual se evalúa si las leyes maximizan el bienestar social, además de considerar los incentivos creados por las normas. Este enfoque utiliza herramientas como la teoría de juegos y el análisis costo-beneficio, y se aplica en diversas áreas del derecho, desde los contratos hasta el derecho penal, contribuyendo a una formulación más eficiente de políticas públicas y a la interpretación jurídica.

pues al final se perjudica la seguridad jurídica y se pierde de vista el principio de la duración razonable del proceso, especialmente en lo que respecta a la «actividad satisfactiva», es decir, el cumplimiento de la decisión.

Además de las ya mencionadas, pueden plantearse las más diversas hipótesis en el intento de explicar el fenómeno que se traduce en el aumento de los precatorios. Por ejemplo, una reducción de la duración media de los procesos hasta su resolución puede traducirse inicialmente en un aumento de los precatorios. Otra hipótesis es que la imposición del techo de gastos haya endurecido decisiones administrativas favorables a los particulares, generando una mayor judicialización de las demandas.

En el ámbito del Congreso Nacional, las discusiones sobre el aumento de los precatorios se han centrado más en los síntomas que en las causas del problema. La EC n.º 114/2021 impuso un límite anual al pago de precatorios y requisiciones de pequeño valor, postergando el pago de una parte considerable de los precatorios, pero no logró atacar las causas del problema.

La AGU, en su manifestación en las ADI n.º 7047 y 7064, presentó las medidas que están siendo adoptadas por el Poder Ejecutivo para controlar los precatorios en su origen. De acuerdo con la AGU, la imprevisibilidad inherente a los precatorios no puede traducirse en moratorias. Por otra parte, el Poder Público debe trabajar para ampliar el grado de previsibilidad. Por ello, se dictó el Decreto n.º 11.379, de 12 de enero de 2023, que instituyó el Consejo y el Comité Técnico de Seguimiento y Monitoreo de Riesgos Fiscales, con miras a proponer medidas de perfeccionamiento de la gobernanza de los riesgos fiscales derivados de procesos judiciales de la Unión, de sus entidades públicas autónomas y de sus fundaciones. El Consejo está integrado por los titulares de la Abogacía General de la Unión, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación y Presupuesto. El Comité Técnico está conformado por diversos representantes de las áreas contenciosas de la AGU y de las áreas técnicas de los ministerios mencionados. Entre las acciones aprobadas por el Consejo dentro de un cronograma de trabajo, se destacan, según informa la AGU (Brasil, 2023a, p. 19):

1. evaluación de la posibilidad de estimar el tiempo de materialización del gasto una vez firmes las sentencias dictadas en procesos judiciales que implicarán gastos para la Unión;
2. evaluación de las mejoras necesarias en los sistemas informatizados utilizados por los órganos para incorporar el monitoreo de acciones previamente identificadas como de riesgo fiscal, incluso en fase de cumplimiento de sentencia;
3. elaboración de un manual de gestión de riesgos fiscales derivados de procesos judiciales, a fin de consolidar y uniformar los procedimientos de monitoreo;
4. evaluación de la posibilidad de modificaciones legislativas que reduzcan el impacto fiscal de acciones judiciales, así como la identificación de factores que incentivan la litigiosidad y el establecimiento de acciones conjuntas con el Poder Judicial para resolver litigios y perfeccionar la gestión de precatorios y requisiciones de pequeño valor.

El punto 4 es el que más se aproxima a la línea argumentativa expuesta en este trabajo. El intento de limitar el pago de precatorios aborda, de manera muy inadecuada y con numerosos efectos colaterales, apenas los síntomas de un problema de causas profundas.

Cabe señalar que la gestión de los riesgos fiscales derivados de procesos judiciales es estrictamente necesaria, pero tampoco aborda la raíz del problema, pues está mucho más relacionada con la comprensión, la clasificación bajo diversos criterios y el monitoreo de acciones judiciales ya iniciadas. Evaluar los riesgos fiscales es un paso necesario, pero no suficiente.

El punto más importante es comprender qué problemas en la producción legislativa, en la interpretación de las normas y en los criterios jurisprudenciales conducen al crecimiento paulatino de condenas contra la Hacienda Pública.

Al respecto, la AGU mencionó algunas medidas concretas:

Aun con el propósito de evitar que la judicialización excesiva pueda traducirse en volúmenes crecientes de precatorios, la Unión ha desplegado esfuerzos para promover el diálogo entre las partes, especialmente mediante la apertura

de Planes Nacionales de Negociación y de mesas de conciliación, incluso ante este Supremo Tribunal.

En efecto, en el ámbito de este Supremo Tribunal, fue homologado el acuerdo entre la Unión, los estados y el Distrito Federal, en la ADI n.º 7191 y la ADPF n.º 983, relativo al debate sobre la compensación debida a las entidades subnacionales por la caída de recaudación resultante de la promulgación de las Leyes Complementarias n.º 192 y 194/2022. Dicho acuerdo previó el pago de 27 mil millones de reales a los estados y al Distrito Federal. Asimismo, con el propósito de promover la seguridad jurídica y la cooperación federativa, la Abogacía General de la Unión presentó también recientemente una propuesta de acuerdo para poner fin a la controversia sobre la transferencia de los valores del Fundef, debate que actualmente involucra un monto total de 30 mil millones de reales.

Por otra parte, cabe destacar también la creación, mediante la Resolución n.º 110, de 15 de septiembre de 2023, en el ámbito de la estructura de la Abogacía General de la Unión, de la Cámara de Promoción de Seguridad Jurídica en el Entorno de Negocios, cuya función consiste en identificar desafíos regulatorios, normativos y administrativos, a partir del diálogo interinstitucional entre actores públicos y privados, lo que podrá resultar en la edición de nuevos actos normativos que mejoren el entorno de negocios (Brasil, 2023a, p. 19).

5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PRECATORIOS

El artículo 6.º de la EC n.º 114/2021 preveía, en el plazo de un año contado desde su promulgación, la creación de una comisión mixta del Congreso Nacional para el «examen analítico de los actos, los hechos y las políticas públicas con mayor potencial generador de precatorios y de sentencias judiciales contrarias a la Hacienda Pública de la Unión».

Uno de los objetivos de la comisión mixta, que actuaría en cooperación con el Consejo Nacional de Justicia y el Tribunal de Cuentas de la Unión, sería «identificar medidas legislativas que deban adoptarse con miras a aportar mayor seguridad jurídica en el ámbito federal» (art. 6.º, § 1.º, de la EC n.º 114/2021).

El examen por parte de la comisión mixta debería abordar los mecanismos de medición del riesgo fiscal y de pronóstico del pago efectivo de valores derivados de decisión judicial, segregando dichos pagos por tipo de riesgo y priorizando los temas que tengan mayor impacto financiero (§ 2.º).

La comisión mixta no llegó a ser creada. El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), mediante la Resolución n.º 1476/2023-TCU-Pleno⁵, en el marco de una representación para que el TCU evaluara los reales impactos y riesgos presupuestarios, financieros y fiscales de la PEC de los Precatorios, emitió una advertencia al Congreso Nacional respecto del vencimiento del plazo para la creación de la comisión mixta.

Sin embargo, el STF declaró la inconstitucionalidad del dispositivo, conforme se desprende del siguiente extracto del sumario (ADI 7.064)⁶:

39. El establecimiento de una comisión de control externo en el ámbito del Poder Legislativo para la evaluación de los precatorios expedidos por el Poder Judicial, conforme al artículo 6.º de la EC 114/21, resulta incongruente con el sistema de separación de poderes establecido en la Constitución Federal. El dispositivo contenido en la Enmienda Constitucional 114/21 subvierte el orden de atribuciones, imponiendo un control sobre la actividad tanto del Poder Ejecutivo, condenado en demandas judiciales, como del Poder Judicial, que determina el mejor derecho y condena al Estado a pagar a los ciudadanos.

Tal vez temiendo eventuales tensiones políticas entre los poderes Legislativo y Judicial que pudieran derivarse de los trabajos de la referida

5 BRASIL, 2023c.

6 Disponible en: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur493578/false>.

comisión mixta, so pretexto de resguardar la separación de poderes, data máxima venia, el STF termina por limitar la actuación del Poder Legislativo, pues, al analizar los precatorios desde una perspectiva agregada, la comisión ciertamente no se adentraría en cuestiones particulares o casos concretos que de algún modo pudieran interferir en el mérito de decisiones ya adoptadas por el Poder Judicial. Por así decirlo, el foco de la Comisión sería prospectivo; se situaría en el ámbito de una actuación preventiva.

6. PAPEL DE LA COMISIÓN MIXTA DE PLANES, PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y FISCALIZACIÓN

Nada impide que la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización (CMO) adopte iniciativas para analizar con mayor profundidad la cuestión de los precatorios. Si corresponde a la CMO emitir dictamen sobre la ley de directrices presupuestarias, que tiene como uno de sus elementos el anexo de riesgos fiscales, en el cual se evalúan «los pasivos contingentes y otros riesgos capaces de afectar las cuentas públicas, informando las medidas que deberán adoptarse en caso de concretarse» (LRF, art. 4.º, § 3.º), ciertamente esa misma CMO puede evaluar la cuestión de los precatorios, que configura uno de los riesgos fiscales que deben ser considerados de manera constante. Además, resultaría inútil que los órganos del Poder Judicial remitieran a la CMO una amplia gama de informaciones, conforme dispone el artículo 31 de la LDO 2024, por ejemplo, si la comisión no pudiera realizar análisis sobre ese volumen de datos que le es remitido anualmente. Carece de sentido que tanta información sirva únicamente para verificar el orden de pago de los precatorios.

El Congreso Nacional y, en particular, la CMO tienen la oportunidad de ejercer protagonismo en un tema de gran relevancia para la sociedad. No existe una solución mágica para la cuestión de los precatorios. El Congreso Nacional puede fomentar un debate público, con la participación de los demás poderes y de la sociedad civil, a fin de buscar soluciones. Ciertamente, el estudio exigirá un tratamiento profundo de una amplia base de datos juris-

prudenciales, quizá incluso con el uso de inteligencia artificial. Por ejemplo, profesionales e investigadores de la jurimetría —rama del conocimiento situada en la intersección entre el derecho y la estadística, que implica la aplicación de métodos cuantitativos para analizar e interpretar fenómenos jurídicos— pueden aportar una gran contribución.

Más allá de categorizar decisiones y evaluar riesgos, es necesario comprender cómo surgen las tesis jurídicas que fundamentan las decisiones judiciales contrarias a la Hacienda Pública, esfuerzo que posiblemente permitirá la formulación de normas y procedimientos destinados a evitar el surgimiento de nuevas demandas.

Tras la conclusión del procedimiento legislativo, con la sanción de una nueva ley y la deliberación congresual sobre vetos, podría llevarse a cabo una evaluación de impacto legislativo que señale riesgos derivados de la nueva ley incluso antes de que surjan acciones judiciales, lo que podría dar lugar a la presentación de nuevos proyectos de ley para corregir los problemas identificados. Obviamente, ello no excluye todos los esfuerzos que puedan realizarse durante el propio procedimiento legislativo. Lo que ocurre es que, en esa fase, la multiplicidad de actores, con la presentación de innumerables enmiendas, y la propia temperatura política que impulsa la aprobación de determinadas medidas generan grandes dificultades para tales evaluaciones.

Como ya se ha señalado, las leyes de directrices presupuestarias normalmente determinan que el Poder Judicial remita a la CMO, en forma de base de datos, diversas informaciones sobre los precatorios expedidos.

Un estudio sobre esas bases de datos remitidas anualmente constituiría un buen punto de partida para un análisis más profundo, orientado a comprender las razones que conducen al aumento de los precatorios. Por ejemplo, entre las informaciones remitidas, de acuerdo con el artículo 31 de la LDO 2024, se encuentran: la fecha de interposición de la acción originaria y la fecha de firmeza de la sentencia; el tipo de causa juzgada, con especificación precisa del objeto de la condena firme, de conformidad con la Tabla Única de Asuntos del Consejo Nacional de Justicia; el número del proceso, etc.

Los datos relativos a las fechas de interposición y de firmeza de la sentencia pueden permitir una evaluación de la hipótesis, planteada por el TCU

en la decisión citada, de que el aumento del volumen de precatorios puede estar asociado, en alguna medida, a una mayor celeridad del Poder Judicial. Los datos sobre los tipos de causa permitirán verificar cuáles de ellos han generado precatorios en un volumen significativamente superior al promedio de los demás tipos.

Asimismo, sería posible, a partir de los números de los procesos y mediante muestreo, acceder al contenido de las decisiones judiciales para identificar patrones existentes o posibles criterios de clasificación que puedan resultar útiles para comprender las causas del problema. En una etapa más avanzada, herramientas de inteligencia artificial podrían analizar el contenido de todas las decisiones judiciales. Es posible, por ejemplo, que ese tipo de análisis revele disposiciones legales problemáticas. Ciertamente, muchas perspectivas de análisis, quizá incluso hoy impensables, pueden surgir cuando los datos sean exhaustivamente analizados. La Conorf no tiene acceso pleno a las referidas bases de datos remitidas a la CMO. Sería pertinente la inclusión, en la Ley de Directrices Presupuestarias, de una disposición que permita a las consultorías de las cámaras del Congreso Nacional el acceso pleno a los datos para la elaboración de estudios.

7. CONCLUSIÓN

Más allá de una cuestión meramente fiscal que deba resolverse mediante la simple imposición de un límite financiero, es necesario comprender las causas más profundas que puedan explicar el crecimiento de los gastos derivados de precatorios para que, entonces, se adopten medidas que efectivamente mantengan esos gastos en niveles sostenibles. Por así decirlo, más vale prevenir que remediar.

Un punto de partida para un análisis más profundo por parte del Congreso Nacional, y en especial de la CMO, sería promover estudios sobre las bases de datos relativas a los precatorios, que son remitidas anualmente a la CMO por los órganos del Poder Judicial, en cumplimiento de la ley de direc-

trices presupuestarias. En ese contexto, la Conorf ciertamente puede ofrecer contribuciones relevantes, siempre que el acceso a los datos sea autorizado, preferentemente mediante una disposición de la propia LDO.

REFERENCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. [Manifestação nas] **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7047 e 7064**. Brasília, DF, 2023a. Disponible en: <https://static.poder360.com.br/2023/09/agu-stf-inconstitucionalidade-precatorios-25-set-2023.pdf>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2021**: subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2022: PL nº 19/2021 – CN. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021a. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponible en: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/notas_tecnicas/NTC%205.pdf. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Nota Informativa**: PEC 23/2021. Brasília, DF: Senado Federal, Conorf, 2021b. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-pec-23-2021>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Anexo de riscos fiscais da LDO**: atualização do anexo de riscos fiscais do PLDO 2024. Brasília, DF: STN, 2023b. Disponible en: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:47917. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1476/2023 – Plenário**. Representação para avaliar os reais impactos e riscos orçamentários, financeiros e fiscais da Proposta de Emenda à Constituição 23/2021. Relator: Antonio Anastasia, 19 jul. 2023c. Disponible en: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2592783/DTRELEVANCIA%-2520desc%-252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/o. Consultado en: mayo de 2024.

INGRESO Y RIQUEZA: PANORAMA DE LA DESIGUALDAD Y DE LA TRIBUTACIÓN REGRESIVA EN BRASIL

Fernando Veiga Barros e Silva

1. INTRODUCCIÓN

Creemos que es de gran valor conocer la realidad de la injustificada política de tributación de la renta personal en Brasil. Para poder entender esta política, analizamos los datos de las declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Estos son datos de 2019, que abarcan un universo de 30.498.517 contribuyentes (individuos).

Publicados por la Secretaría Especial de la Receita Federal de Brasil (RFB), estos datos se desglosan por percentiles, cada uno con 304.985 contribuyentes, y estos percentiles, del 1.º al 100.º, ordenan a los contribuyentes por rangos crecientes de ingresos. En este sentido, el primer percentil corresponde a las 304.985 personas con ingresos más bajos, mientras que el último percentil corresponde a las 304.985 con mayores ingresos. Los datos de 2019 también están organizados por unidad de la Federación.

Es decir: los contribuyentes no solo se consolidan a nivel nacional, sino también a nivel de cada uno de los estados, además del Distrito Federal¹.

Por lo tanto, tenemos una visión de la renta personal y su distribución entre los contribuyentes, así como de la carga fiscal y también de su distribución espacial. Esta visión multidimensional nos permite saber cómo se distribuyen la renta y la carga fiscal entre los contribuyentes, así como saber cuál es, a nivel geográfico, el perfil de la renta personal y la correspondiente tributación.

En este trabajo, no desarrollaremos el análisis desde el ángulo geográfico. Nos centraremos en el análisis de la riqueza y la renta, a nivel nacional, dejando para una próxima oportunidad la visualización de nuestras grandes desigualdades regionales.

Dicho esto, entremos en los detalles necesarios y conozcamos la metodología adoptada por la RFB. La fracción de la renta efectivamente gravada se denomina renta bruta imponible. Según la RFB, la renta bruta imponible es la renta efectivamente sujeta al impuesto, como los ingresos por trabajo asalariado. Sin embargo, existen otras fuentes de ingresos. Una de estas fuentes son las rentas gravadas exclusivamente en la fuente. Estos ingresos están sujetos a tributación, pero esta ocurre una sola vez, en el momento en que se perciben los ingresos. Lo importante es recordar que estos ingresos no se añaden a la renta bruta imponible, a efectos de determinar un tipo impositivo más alto y la consiguiente incidencia del impuesto, como ocurre con los ingresos del trabajo asalariado.

Otras fuentes de ingresos son las rentas exentas. Es decir: hay rentas sobre las cuales no se verifica el cobro del impuesto sobre la renta personal. No todos los ingresos obtenidos se gravan. Por lo tanto, la carga fiscal que soporta cada contribuyente es variable, según la naturaleza de sus ingresos. Pero ¿cuáles son los ingresos exentos?

1 Los datos se pueden encontrar aquí: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/distribuicao-da-renda/distribuicao-de-renda-por-centis-de-2006-a-2021/distribuicao-da-renda-por-centis-2019/view>.

Básicamente, hay tres categorías de ingresos exentos. Estas categorías son: 1) beneficios y dividendos distribuidos; 2) ingresos de socio/titular de micro y pequeñas empresas, que se acogen al régimen Simple; 3) otros ingresos exentos, un grupo compuesto por un gran número de exenciones que, de forma aislada, tienen menos importancia relativa.

Además de los ingresos, las declaraciones también incluyen datos sobre otros dos elementos importantes: las deducciones y los bienes y derechos. Las deducciones son gastos que el contribuyente realiza a lo largo del año, gastos cuyos valores pueden deducirse de la base imponible del impuesto sobre la renta, reduciendo así el impuesto debido. Los bienes y derechos, por su parte, constituyen una forma de conocer indirectamente otros destinos de la renta, además de aquellos que dan lugar a las deducciones. Cuando los bienes y derechos aumentan de un año a otro, esto significa o bien una revalorización (efecto precio) o bien la inversión de recursos en la adquisición de bienes y derechos adicionales (efecto cantidad). Si disminuyen, el contribuyente puede haber sufrido pérdidas en sus activos (desvalorizaciones) o, por el contrario, haber enajenado una parte de dichos activos (enajenaciones).

Vamos, pues, a comenzar el análisis de las cifras. Antes de nada, advertimos lo siguiente: el panorama es dantesco. La concentración de la renta es macabramente profunda. La renta se concentra de forma brutal, tanto a nivel individual como geográfico. Y no se trata solo de una concentración de la renta. También existe una profunda concentración de la riqueza, que se refleja en la distribución, entre los contribuyentes, de los bienes y derechos declarados.

Pero no solo eso. Veremos que la carga tributaria está muy concentrada. Hay quienes pagan, pagando mucho impuesto. Y veremos que la mayoría de los ciudadanos soporta una carga fiscal pesada. Ahora bien, también hay quienes no pagan o pagan muy poco. Para una minoría, la tributación es, por así decirlo, «rarefacta».

Sin embargo, antes de hablar específicamente sobre la renta y su tributación —siendo la renta la variable de flujo cuya percepción constituye el hecho imponible—, abordaremos brevemente los bienes y derechos. Veremos que los bienes y derechos, al igual que la renta, están muy concentrados, perteneciendo, en gran parte, a un número reducido de contribuyentes. Este aspecto es de extrema importancia.

Su importancia radica en el hecho de que la renta, por un lado, y los bienes y derechos, por otro, crean un círculo vicioso entre sí. Uno alimenta al otro, dando lugar a una espiral ascendente en la que más renta genera más riqueza y, por consiguiente, más riqueza genera aún más renta. La velocidad de este «tornado» concentrador de renta y riqueza se ve impulsada por la tributación, ya que su esquema es injusto, desequilibrado e irracional, favoreciendo precisamente a quienes ya tienen mucho. En este sentido, la tributación agrava el patrón indeseable de distribución de la renta y la riqueza, más aún si se tiene en cuenta que se favorece a las personas que tendrían más y mejores condiciones para contribuir. Por el contrario, se grava pesadamente a los menos acomodados, a quienes convencionalmente llamamos asalariados, entre los que se encuentran los «de condición modesta», los pobres e incluso los miserables.

2. LA RIQUEZA

Veamos, pues, los bienes y derechos. Comencemos por la pregunta básica: ¿cuál es el valor total de los bienes y derechos declarados por todas las personas físicas en el año 2019?

En el año 2019, se declararon bienes y derechos por un valor total de 10,5 billones de reales. Estos bienes y derechos se distribuyeron entre bienes inmuebles, con 4,0 billones de reales (el 38,3 % del total), bienes muebles, con 748.800 millones de reales (el 7,1 % del total), activos financieros, con 5,3 billones de reales (el 50,3 % del total), y otros bienes y derechos, con 442.600 millones de reales (el 4,2 % del total).

¿Cómo se distribuyen estos bienes y derechos entre los más de 30,5 millones de contribuyentes que los declararon?

La distribución es extremadamente desigual. Veamos algunos datos que muestran la desigualdad:

1. el 1 % de los contribuyentes, que representa a las 304.985 personas más ricas del país (percentil 100), en un universo de 30,5 millones de declarantes, concentra el 30,2 % de todos los bienes declarados en Brasil en 2019;

2. para que nos hagamos una idea de la enorme concentración de riqueza que refleja este número, al percentil inmediatamente anterior, el 99.º, que es el segundo más rico del país, pertenece apenas el 5,6 % de todos los bienes y derechos, lo que equivale a más de una quinta parte de la riqueza concentrada solo en este 100.º percentil;

3. los diez percentiles más ricos del país (del 91.º al 100.º percentil) controlan no menos del 54,7 % de todos los bienes y derechos, lo que significa que los otros noventa percentiles (del 1.º al 90.º) controlan una parte minoritaria de la riqueza, ya que a ellos les pertenece el 45,3 % restante de los bienes y derechos. Cada contribuyente de los últimos diez percentiles (del 91.º al 100.º) posee, de media, 11 veces más riqueza que el contribuyente medio de los otros noventa percentiles.

Pero la concentración no termina ahí. Incluso dentro del percentil más rico del país —el 100.º percentil— la desigualdad se acentúa. Es la desigualdad de la desigualdad, que se despliega exponencialmente. De las 304.985 personas que conforman este último percentil, tomamos a las 30.498 personas más ricas y, luego, entre estos poco más de 30 mil contribuyentes, a los 3.049 aún más ricos. Veamos las impactantes cifras de la concentración:

1) cada contribuyente, entre los 30.498 más ricos de Brasil, posee una riqueza, en promedio per cápita:

(a) 5,24 veces superior al promedio per cápita de los 304.985 más ricos (el 100.º percentil);

(b) 28,92 veces superior al promedio per cápita de los 3.049.850 más ricos (del 91.º al 100.º percentil);

(c) 314,11 veces superior al promedio per cápita de los 27.448.650 contribuyentes restantes (del 1.º al 90.º percentil).

2) cada contribuyente, entre los 3.049 más ricos de Brasil, posee una riqueza, en promedio per cápita:

(a) 4,62 veces superior al promedio per cápita de los 30.498 más ricos (el 0,1 % de los contribuyentes más ricos, que forman parte del percentil 100.º);

(b) 24,21 veces superior al promedio per cápita de los 304.985 más ricos (el percentil 100.º);

(c) 133,60 veces superior al promedio per cápita de los 3.049.850 más ricos (del 91.º al 100.º percentil);

(d) 1.451,06 veces superior al promedio per cápita de los 27.448.650 contribuyentes restantes (del 1.º al 90.º percentil)!

Además, también observamos un aspecto cualitativo importante en la concentración: los activos financieros constituyen el factor más importante para explicar la distribución desigual de la riqueza y, como veremos más adelante, también de la renta. Los activos financieros generan ingresos en forma de intereses, dividendos, primas, descuentos, revalorizaciones, ganancias de capital y participaciones, formas de renta que, debido a la legislación vigente, o bien no están sujetas a tributación o lo están de manera mucho más leve que la aplicable a los ingresos del trabajo asalariado.

Observemos bien la absurda concentración de activos financieros:

(1) los activos financieros totales, declarados en relación con 2019, fueron de BRL 5,3 billones;

(2) del total de activos financieros, nada menos que BRL 2,4 billones pertenecían a los contribuyentes que constituyen el percentil más rico del país (el 100.º percentil), que incluye a 304.985 personas. Es decir: este 1 % más rico posee el 45,3 % de todos los activos financieros en Brasil. Esto representa 82 veces más activos financieros que el contribuyente medio, que forma parte de los demás noventa y nueve percentiles;

(3) del mismo total de BRL 5,3 billones en activos financieros, los diez percentiles más ricos de Brasil (del 91.º al 100.º) controlan nada menos que el 67,8 % de todos los activos;

(4) los 30.498 contribuyentes más ricos declararon, en relación con 2019, activos financieros del orden de BRL 1,4 billones, lo que representa, en el promedio per cápita de este grupo de contribuyentes, activos financieros de BRL 46,4 millones;

(5) los 3.049 contribuyentes más ricos declararon, en relación con 2019, activos financieros del orden de BRL 693.100 millones, lo que representa, en el promedio per cápita de este grupo de contribuyentes, activos financieros de 227,3 millones de reales.

Por otro lado, los 27.448.650 contribuyentes restantes (del 1.º al 90.º percentil) poseen activos financieros de BRL 1,7 billones, lo que representa el 32,2 % de todos los activos financieros en circulación en Brasil, en manos de personas físicas. Esto representa, en el promedio per cápita de este grupo de contribuyentes, activos financieros de BRL 61,8 mil, que incluyen tanto disponibilidades inmediatas, como papel moneda en poder de este colectivo y depósitos a la vista, como inversiones en depósitos a plazo, cuentas de ahorro, cuentas del FGTS, acciones, obligaciones, etc.

Pero, en contraste con los activos financieros, podemos ver que los bienes inmuebles desempeñan un papel muy diferente. Estos son bienes muy importantes para la gran mayoría de los contribuyentes, especialmente para los estratos asalariados, ya que es fácil percibir que el inmueble propio, posiblemente de carácter residencial, constituye una prioridad, del 1.º al 99.º percentil, para efectos de aplicación de la renta en activos.

No es de extrañar, pues, que, en este grupo, comprendido entre el percentil 1 y el 99, los bienes inmuebles representen, en promedio, el 49,9 % del total de bienes y derechos de los contribuyentes. Por el contrario, observamos que, en el percentil 100.º, el de los 304.985 contribuyentes con mayores ingresos del país, la importancia relativa de los inmuebles desciende al 18,5 % del conjunto de todos los bienes y derechos. Dentro del percentil 100.º, para los 30.498 contribuyentes con ingresos aún mayores, esta participación relativa desciende al 9,3 % y, para los 3.049 contribuyentes más acaudalados de Brasil, se reduce al 4,5 %.

Es decir: el impuesto sobre la riqueza, principalmente el que grava la propiedad predial y territorial urbana, sumado al impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles y al de las ganancias de capital por la revalorización de los inmuebles, implica gravar la mayor parte del patrimonio de amplios sectores de la población. De hecho, ello implica gravar al menos la mitad de todo el patrimonio de los contribuyentes que, en su condición de personas

físicas, constituyen el 99 % del conjunto de contribuyentes brasileños, ya que los bienes inmuebles, como hemos dicho, representan, de media, el 49,9 % del patrimonio de estos ciudadanos.

Paradójicamente, aunque la contradicción no es ninguna sorpresa, la mayor parte de los activos financieros —esos que generan ingresos para sus titulares en forma de intereses, agios, dividendos, participaciones, etc.— ni siquiera están sujetos al impuesto sobre la renta. Y, cuando la hay, esa tributación se produce a tipos impositivos más bajos, a veces casi simbólicos, muy distantes de los tipos nominales y efectivos que gravan los ingresos del trabajo asalariado.

Una vez más: se trata de una política tributaria que favorece, de manera flagrante y obtusa, al 1 % del conjunto de contribuyentes. Favorece en lo que respecta a la tributación patrimonial, al igual que en lo que se refiere a la tributación de la renta. Pasemos, pues, a comentar la renta.

3. LA RENTA

En cuanto a la renta, veremos cómo se comportan los tipos impositivos efectivos, teniendo en cuenta las rentas declaradas por los contribuyentes en el año 2019. Constataremos, basándonos en estos tipos impositivos efectivos, que la tributación es injusta e ineficiente, ya que no solo no grava a quienes realmente pueden contribuir, sino que tampoco alcanza lo que, de hecho, sería el correcto y efectivo potencial recaudatorio del país.

A lo largo de este análisis, confirmaremos que el perfil de distribución de la carga tributaria no sigue el patrón constitucional. De hecho, nos encontramos ante lo que puede considerarse una inconstitucionalidad evidente. Aunque la Constitución Federal, en su art. 153, § 2.º, fracción I, exige que el impuesto sobre la renta se aplique según el criterio de la progresividad, el impuesto, de hecho, no es progresivo. Constataremos que la progresividad se da, casi a la perfección, entre el percentil 27.º y el 98.º o 99.º, pero que, en el percentil 100.º, dicha progresividad se pierde por completo. En este percentil,

el 100.^o, compuesto por las 304.985 personas con mayores ingresos del país, el tipo impositivo efectivo cae abruptamente. Del percentil 1.^o al 26.^o, el tipo impositivo efectivo es cero, lo cual es justificable. Se trata de personas o grupos económicamente desfavorecidos, cuyos ingresos ni siquiera alcanzan el mínimo que se considera sujeto a tributación. Continuemos, pues.

¿Por qué distinguir entre los conceptos de tipo impositivo efectivo y nominal, además de trabajar con el concepto de renta total?

Porque el concepto de renta es único. Tanto es así que, en virtud de este concepto universal de renta, solo quedan exentas o sujetas exclusivamente a tributación en la fuente aquellas categorías de rentas que,

de acuerdo con la ley, merecen ese tratamiento o régimen especial de tributación. A falta de una excepción legal, la tributación sigue el régimen ordinario, aplicable exactamente a los ingresos del trabajo asalariado.

En cuanto a los tipos impositivos, todos los contribuyentes están sujetos, solo teórica o legalmente, a los tipos nominales del impuesto sobre la renta, cuyo valor máximo es del 27,5 %. Por eso, lo que diferencia a unos contribuyentes de otros, en la práctica, no son los tipos nominales, sino los efectivos. Y los tipos efectivos solo pueden calcularse si consideramos, en el numerador, el importe del impuesto efectivamente adeudado y, en el denominador, el valor total de la renta, sin las maniobras tributarias, como las exclusiones, deducciones, descuentos o exenciones.

Dicho esto, esta es la pregunta que hay que hacer: ¿cuál fue la renta total declarada, en 2019, considerando a los más de 30 millones de contribuyentes?

La renta total declarada por los contribuyentes en 2019 fue de BRL 3,3 billones. Teniendo en cuenta las categorías de ingresos, se distribuyó de la siguiente manera:

(1) la renta bruta imponible, sobre la cual incide efectivamente el impuesto, fue de BRL 1,9 billones;

(2) los ingresos gravados exclusivamente en la fuente fueron de BRL 379.300 millones;

(3) los ingresos exentos sumaban BRL 1,0 billones, de los cuales BRL 359,2 mil millones correspondían a beneficios y dividendos, BRL 120,5 mil millones procedían de ingresos de socio/titular de micro y pequeñas empre-

sas, optantes del régimen Simples, y BRL 559,2 mil millones correspondían a otros ingresos exentos.

Estos BRL 3,3 billones están altamente concentrados, de forma análoga a la concentración de bienes y derechos (activos). Los últimos diez percentiles, del 91.º al 100.º, que representan el 10 % de todos los contribuyentes —los de mayores ingresos en un conjunto de más de 30 millones de declarantes—, acumulan el 48 % del total de los ingresos declarados. Dentro de este grupo, el percentil 100.º, esos 304.985 contribuyentes más ricos (el 1 % del total) poseen nada menos que el 21 % de todos los ingresos declarados. Y, dentro del percentil 100.º, hay 3.049 contribuyentes que declararon, por sí solos, el 6 % de todos los ingresos declarados por personas físicas en Brasil; esto significa que solo el 0,01 % de todos los contribuyentes posee el 6 % de toda la renta declarada.

Por lo tanto, tenemos un cuadro de concentración vertiginosa de la renta. Considerando la renta total declarada de BRL 3,3 billones, los grandes números de la concentración pueden resumirse de la siguiente manera:

(1) del 91.º al 100.º percentil, reuniendo 3.049.851 contribuyentes, de un total de más de 30 millones de contribuyentes, la renta total declarada fue de BRL 1,6 billones, lo que representó un ingreso anual medio por contribuyente de BRL 523,8 mil en 2019;

(2) el percentil 100.º, con 304.985 contribuyentes, en el universo de más de 30 millones de contribuyentes, declaró ingresos de BRL 691.100 millones, lo que representó un ingreso anual medio por contribuyente de 2,3 millones de reales en el mismo año 2019;

(3) y, dentro del percentil 100.º, los 3.049 contribuyentes con mayores ingresos declararon una renta total de BRL 195.000 millones, lo que representó un ingreso anual medio por contribuyente de este diminuto grupo de la asombrosa cifra de BRL 64,0 millones, solo en 2019;

(4) por otro lado, los 27.448.650 contribuyentes restantes, que van del 1.º al 90.º percentil, declararon una renta total de BRL 1,7 billones, lo que representó un ingreso medio anual por contribuyente de este grupo mayoritario de apenas BRL 63,2 mil.

Lo que se confirma, entonces, es un cuadro de una concentración gigantesca de la renta. Esta concentración es especialmente importante en el último y más rico percentil de la distribución de la renta. Dentro de él, hay un grupo muy selecto, de solo 3.049 personas, que representa el 0,01 % de los más de 30 millones de contribuyentes, concentrando casi el 6 % de toda la renta declarada por persona física en Brasil.

Para hacernos una idea de los contornos crueles de esta asombrosa concentración de renta, veamos algunas cifras más, que parecerían una anécdota si no fueran la expresión concreta de una realidad trágica. Entre los 3.049 contribuyentes más ricos del país, se deduce que un único contribuyente habría declarado en 2019 un ingreso total de BRL 44.100 millones, ya que ese es el valor que figura como límite superior de las rentas declaradas en el último percentil (100.º percentil). Y estos BRL 44.100 millones ni siquiera incorporan la totalidad de los ingresos declarados, ya que la categoría de otros ingresos exentos no se tiene en cuenta a la hora de determinar dicho importe.

El nivel de concentración de renta se revela tan absurdo que, en el percentil inmediatamente anterior, el 99.º percentil, el límite superior de renta declarada fue de BRL 606,9 mil. En otras palabras, el límite superior de renta, en el percentil 99.º, es casi 73.000 veces inferior al límite superior del último percentil de renta, el 100.º. Pero no nos quedemos ahí. Sigamos.

La renta total media, en 2019, por contribuyente del 99.º percentil, el segundo más rico del país, es de BRL 602,6 mil al año. Por otro lado, en el percentil 100.º, el de mayor renta, la renta total media por contribuyente salta a BRL 2,3 millones al año. Es decir: en el percentil 100.º, la renta total media de 2019, por contribuyente, fue casi cuatro veces superior a la del percentil inmediatamente anterior. Dentro del percentil 100.º, podemos arrojar algo de luz sobre las 3.049 personas con mayor renta en Brasil. ¡Este selecto grupo, como ya hemos dicho, representa el 0,01 % de los más de 30 millones de contribuyentes brasileños, percibe BRL 195.000 millones de renta total anual y tiene una renta total media, por contribuyente, de BRL 64,0 millones!

Para tener una idea del grado de concentración de renta, la renta total media de cada persona que forma parte de este pequeño grupo, dentro del percentil 100.º, es 3.232 veces superior a la renta total media de cada persona

que está en el 1.º percentil —el percentil de los contribuyentes de menor renta declarada en Brasil. Pero sigamos.

¿Cómo se compone la renta total declarada por el grupo de contribuyentes más adinerados, el del percentil 100.º?

La respuesta a esta pregunta es extremadamente importante, ya que demuestra cómo se ha maniobrado la política tributaria en el sentido de desgravar a grupos muy pequeños, dando lugar a una verdadera babel de privilegios.

En gran medida, la renta total declarada por los contribuyentes del percentil 100.º está compuesta por ingresos exentos o por aquellos gravados exclusivamente en la fuente. Se trata del círculo vicioso entre bienes, derechos y renta al que aludimos al principio de este texto. Es decir: se trata de ingresos que o bien no están gravados, como es el caso de los exentos, o bien están sujetos a un régimen de tributación mucho menos riguroso,

como ocurre con aquellos en los que el impuesto incide una sola vez en la fuente, generalmente a un tipo impositivo inferior al que se aplica a los ingresos del trabajo asalariado. Veamos, entonces, los números.

De los BRL 691.100 millones percibidos por los 304.985 contribuyentes del 100.º percentil, el 55 % procedía de ingresos exentos y otros 25 %, de ingresos gravados exclusivamente en la fuente. Esto significa que los ingresos efectiva e integralmente tributables, percibidos por el grupo del 100.º percentil, representaron apenas el 20 % de la renta total, ya que el 80 % restante se benefició, bien de exenciones, bien de tributación exclusivamente en la fuente.

En cifras concretas, de los BRL 691.100 millones, hubo BRL 175.400 millones en ingresos gravados solo en la fuente, BRL 250.800 millones en beneficios y dividendos, BRL 26.500 millones en ingresos de socio/titular de micro y pequeñas empresas y, finalmente, BRL 101.400 millones en otros ingresos exentos. Sumando, fueron BRL 554.100 millones en ingresos exentos o solo gravados en la fuente, mientras que la renta efectivamente imponible fue de BRL 137.000 millones. Un verdadero paraíso fiscal.

Pero sigamos, porque este cuadro empeora a medida que examinamos más de cerca el 100.º percentil. Entre las 304.985 personas que conforman este percentil, veamos primero a los 30.498 más ricos y luego a los 3.049 aún

más ricos. Es decir: veamos la composición de la renta de los contribuyentes más acaudalados del país.

Las 30.498 personas más ricas del país declararon, en 2019, una renta total de BRL 360.200 millones. Fueron BRL 124.000 millones en ingresos gravados en la fuente, BRL 145.200 millones en beneficios y dividendos, BRL 3.200 millones en ingresos de socio o titular de micro y pequeñas empresas, y BRL 51.900 millones en otros ingresos exentos. En resumen, el 90 % de la renta total declarada por ese grupo, por un importe de BRL 324.300 millones, o bien correspondía a ingresos exentos (BRL 200.300 mil millones) o gravados en la fuente (BRL 124.000 millones). Por tanto, la tributación efectiva alcanzó apenas BRL 35.900 millones, lo que representó solo el 10 % de la renta total declarada por ese grupo.

Yendo más a fondo, en el 100.º percentil, nos encontramos con los 3.049 contribuyentes aún más ricos de Brasil. Declararon una renta total, como ya hemos visto, de BRL 195.000 millones. Ese monto se distribuyó de la

siguiente manera: BRL 91.000 millones en ingresos gravados exclusivamente en la fuente; BRL 67.800 millones en beneficios y dividendos; BRL 702,8 millones en ingresos de socio o titular de micro y pequeña empresa; BRL 24.800 millones en otros ingresos exentos. En total, en este pequeño grupo, de poco más de 3.000 personas, se registró una renta exenta o gravada solo en la fuente de BRL 184.300 millones, lo que representó el 94,5 % de la renta total declarada. Por lo tanto, un ínfimo 5,5 % sufrió la incidencia efectiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas, lo que, sin duda, generó enormes impactos en la carga tributaria efectiva soportada por este grupo.

Pasemos, entonces, a los tipos impositivos efectivos del impuesto sobre la renta de las personas físicas en 2019. Veremos que los tipos impositivos efectivos son extremadamente bajos en comparación con los previstos en la legislación, especialmente los tipos impositivos nominales que recaen sobre la renta del trabajo asalariado. Empecemos, entonces.

Considerando un impuesto debido por todos los contribuyentes de BRL 194,8 mil millones, frente a una renta total de BRL 3,3 billones, el tipo impositivo efectivo fue de apenas un 5,8 %, en el conjunto de más de 30 millones de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta de las personas

físicas en 2019. Como hemos dicho antes, la composición de la renta total de los contribuyentes contribuyó a este exiguo desempeño. La renta total incluía: la renta bruta imponible, sobre la que incide efectivamente el impuesto, por un importe de BRL 1,9 billones; los ingresos gravados exclusivamente en la fuente, por un importe de BRL 379.300 millones; y los ingresos exentos, que sumaban BRL 1,0 billón, de los cuales BRL 359.200 millones correspondían a beneficios y dividendos, BRL 120.500 millones procedían de ingresos de socio/titular de micro y pequeñas empresas acogidas al régimen Simples, y BRL 559.200 millones correspondían a otros ingresos exentos.

Además de las exenciones y la tributación exclusiva en la fuente, cabe considerar los efectos, sobre los tipos impositivos efectivos y la recaudación, de otros dos mecanismos utilizados en la tributación de la renta personal. Por un lado, están los gastos deducibles, como los relacionados con salud, previsión social, dependientes y libro de caja, que se deducen de la base imponible a efectos del cálculo del impuesto debido. Por otro lado, también hay que tener en cuenta el hecho de que el impuesto incide por tramos de renta, existiendo un tramo exento, así como otros cuatro tramos, sobre los que el impuesto incide mediante tipos impositivos nominales crecientes (7,5 %, 15,0 %, 22,5 % y 27,5 %), a medida que crece la renta percibida.

Obviamente, la tormenta es perfecta. Hay una gran concentración de renta, especialmente en el último percentil (100.º percentil) de los contribuyentes. Y, en este percentil, la mayor parte de la renta o bien está exenta o bien está sujeta a tributación exclusiva en la fuente, generalmente favorecida por tipos impositivos relativamente más bajos. A esto se suma el hecho de que el último percentil sigue deduciendo grandes montos de gastos, entre los que destacan los relacionados con libro de caja, por un importe de BRL 10.200 millones, y con previsión social, por otros BRL 5.900 millones. No en vano, el percentil 100, el de los más ricos del país, declaró un impuesto debido de BRL 28.700 millones, frente a una renta total de BRL 691.100 millones. Por otro lado, el percentil inmediatamente anterior, el 99.º, declaró un impuesto debido de BRL 18.900 millones, frente a una renta total declarada de BRL 183.800 millones. Traduciendo esto: el tipo impositivo efectivo aplicado al último percentil (el 100.º) fue del 4,1 %, frente a un tipo impositivo efectivo

del 10,3 % en el penúltimo percentil (el 99.º). En otras palabras, el percentil 100, aunque declaró una renta total 3,76 veces superior a la del percentil 99, soportó un tipo impositivo efectivo 2,5 veces inferior al de ese mismo percentil 99. Es decir: ¡se materializa una profunda y absurda regresividad!

Pero la regresividad no termina ahí. Dentro del percentil 100, las desigualdades se amplían. Las 30.498 personas más ricas de Brasil (0,1 % de los contribuyentes) acumularon una renta total de BRL 360.200 millones, registraron un impuesto debido de BRL 7.500 millones y, por tanto, fueron gravadas con un tipo impositivo efectivo de un irrisorio 2,1 %. Los 3.049 aún más ricos declararon una renta total de BRL 195.000 millones, con un impuesto debido de BRL 2.200 millones y, como resultado, fueron gravados a un tipo impositivo efectivo aún más bajo: ¡1,1 %!

¿Y cómo se comportan los demás percentiles, entre los que se distribuye la mayor parte de los contribuyentes brasileños? Pues bien, observamos que los tipos impositivos efectivos se distribuyen, de forma progresiva, por tramos de percentiles. El tipo impositivo efectivo más elevado recae sobre el tramo o grupo de percentiles de mayor renta (del 90.º al 99.º percentil), reduciéndose gradualmente a medida que se desciende en la escala de la renta total. Del 1.º al 29.º percentil, el tipo impositivo efectivo es prácticamente nulo, dados los bajísimos niveles de renta y de la representatividad numérica aún más reducida del impuesto debido en esos tramos o grupos en los que se distribuyen los contribuyentes. Estas son las cifras que reflejan la realidad tributaria:

(1) del 90.º al 99.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 10,7 %, con una renta bruta total de BRL 962.400 millones e impuesto debido de BRL 102.700 millones;

(2) del 80.º al 89.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 8,5 %, con una renta bruta total de BRL 424.600 millones e impuesto debido de BRL 36.200 millones;

(3) del 70.º al 79.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 5,2 %, con una renta bruta total de BRL 289.500 millones e impuesto debido de BRL 15.100 millones;

(4) del 60.º al 69.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 3,1 %, con una renta bruta total de BRL 221.900 millones e impuesto debido de BRL 6.900 millones;

(5) del 50.º al 59.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 1,8 %, con una renta bruta total de BRL 179,3 mil millones e impuesto debido de BRL 3,2 mil millones;

(6) del 40.º al 49.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 1,0 %, con una renta bruta total de BRL 148.900 millones e impuesto debido de BRL 1.400 millones;

(7) del 30.º al 39.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 0,4 %, con una renta bruta total de BRL 127.300 millones e impuesto debido de BRL 0,5 mil millones; y

(8) del 1.º al 29.º percentil, el tipo impositivo efectivo es del 0,0 %, con una renta bruta total de BRL 286,4 mil millones e impuesto debido de BRL 0,04 mil millones.

4. COMENTARIOS FINALES

¿Cuáles serían algunas de las conclusiones a las que todas estas evidencias nos permiten llegar?

En primer lugar, la conclusión de que el sistema de tributación sobre la renta en Brasil es técnica y jurídicamente incorrecto.

Técnicamente, porque el concepto de renta efectivamente imponible se ve vulnerado por confusiones lingüísticas y por una red de beneficios y favores fiscales. Por confusión lingüística, porque no hay rigor ni precisión a efectos de definir el concepto de renta, lo cual no solo sería recomendable, sino también necesario, dado que un concepto de renta y, dentro de él,

de renta imponible, permitiría, por ejemplo, la evaluación de la progresividad de la tributación. En cuanto a la red de beneficios y favores, se hace referencia, en particular, a mecanismos como las exenciones y la incidencia

del impuesto solo en la fuente, que alimentan el caos conceptual en torno a los conceptos de renta, renta imponible y base de cálculo de la tributación.

Precisamente por esa razón, el concepto de renta no ha sido uno solo, por lo que la propia RFB, quizás reconociendo las absurdidades de la práctica fiscal actual, divulga los datos de las declaraciones del impuesto desde la perspectiva de tres metodologías diferentes para determinar la renta bruta imponible (RTB): la propia RTB, la RTB II y la RTB III. Esto, para el año 2019.

Jurídicamente, porque el sistema de tributación no se configura como progresivo en su totalidad. Claramente choca con las normas constitucionales aplicables al asunto, empezando por la que requiere, no sugiere, la progresividad del impuesto, sin excepciones.

Combinados, estos dos graves defectos aceleran el proceso de concentración de la renta en Brasil. Alimentan el círculo vicioso entre los bienes y los derechos, por un lado, y la generación de renta, por otro, creando un efecto trinquete positivo entre la renta y la riqueza de los contribuyentes más acaudalados, y solo de ellos.

Por otro lado, estos mismos defectos deprimen la recaudación tributaria, impidiendo que el Estado brasileño cumpla con sus funciones clásicas de estabilizar la economía, asignar recursos y redistribuir la renta. Al hacerlo, castigan a los ciudadanos que menos disponen, en la medida en que no proporcionan los ingresos públicos necesarios para la estabilización del endeudamiento estatal y la ejecución de las acciones públicas más básicas, como las de seguridad social, salud, educación y asistencia social.

Es evidente que la tributación progresiva no constituye un principio constitucional disponible en lo que respecta al uso del poder discrecional tanto por parte del legislador ordinario como del administrador público. La progresividad, en cambio, obliga a ambos a su observancia. A pesar de ello, las autoridades públicas, empezando por el Ministerio Público y el Poder Judicial, ignoran que las normas tributarias vigentes implican un flagrante incumplimiento del precepto constitucional de la progresividad, ya que, en Brasil, quien más renta percibe no siempre es el contribuyente que soporta una carga tributaria relativamente mayor.

La realidad, infeliz y antijurídica, demuestra lo contrario. El grupo más rico del país prácticamente no debe ni paga impuestos sobre sus propios ingresos. Es favorecido por regímenes especiales de tributación, de modo que los hechos impositivos constitutivos de sus ingresos están exentos o se gravan según sistemáticas mucho menos rigurosas que las aplicadas a la gran mayoría de los contribuyentes.

Pero los efectos perniciosos de la antijuridicidad y de las impropiedades técnicas no terminan ahí. Regímenes tributarios especiales, como exenciones y tributación en la fuente, dan lugar a lo que convencionalmente se denomina «gastos tributarios». Los gastos tributarios no son más que renuncia fiscal, y el Estado brasileño, a pesar de las condiciones calamitosas de sus cuentas, permanece en silencio ante la «montaña» de beneficios y favores fiscales que concede a grupos muy pequeños de contribuyentes. Lo hace en clara violación de las normas vigentes y el sentido común, buscando resolver problemas fiscales mediante la expropiación de derechos legítimos, en lugar de intentar extinguir privilegios odiosos.

Y no sirve de nada argumentar que estos favores y beneficios fiscales favorecen la canalización del ahorro al crédito, así como el direccionamiento del crédito hacia las inversiones. No. Para nada. La renuncia fiscal representada por estos favores y beneficios está capturada por un sistema financiero nacional ineficiente en costos, de tal manera que, en Brasil, la escasez de crédito ya se ha vuelto pública y notoria, así como su innegable alto precio. La renuncia fiscal, representada solo parcialmente por los gastos tributarios, significa subvencionar a quienes operan con instrumentos financieros y de crédito, pero no significa crear condiciones para que el crédito sea abundante, especialmente para las inversiones, y se ofrezca a precios moderados.

En lugar de enfrentarse a estos absurdos y candentes asuntos, aprobamos la reforma del sistema de pensiones, no hace mucho, ¡bajo la premisa de extinguir los «privilegios»! Aunque la mayoría de los ciudadanos comunes no lo sabe, la reforma les impuso un aumento del tributo previsional, que se produjo en forma de mayores aportaciones o mediante la ampliación del tiempo de actividad. En uno u otro caso, el patrimonio previsional de los ciudadanos comunes fue gravado, especialmente el de aquellos ciudadanos

que viven de ingresos salariales y que dependen o bien de la Seguridad Social o de un régimen previsional público para jubilarse en la vejez.

En oposición a esto, se mantuvieron todos los favores y beneficios fiscales existentes, incluidos aquellos que privilegian la previsión complementaria —las entidades o fondos abiertos y cerrados de previsión. Los activos financieros que conforman estos fondos siguen gozando de un tratamiento tributario diferenciado, de modo que el ahorro para la jubilación, en el caso de quienes dependen de la previsión complementaria, es mucho menos costoso y mucho más ventajoso que el sistema previsional que se denomina «social».

Por último, creemos que no solo es de buen criterio, sino también una exigencia jurídica, que se recupere la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, por tanto, la recaudación de los ingresos derivados de la renta. Esta medida, solo en el caso de beneficios y dividendos distribuidos, si se gravan con un tipo del 27,5 %, puede generar una recaudación casi inmediata de alrededor de BRL 100.000 millones. Además, también se sugiere eliminar la tributación exclusiva en la fuente, para garantizar la paridad de tratamiento entre los ingresos financieros y los del trabajo asalariado, así como la revisión exhaustiva de otras hipótesis de exención y gastos deducibles a título de libro de caja.

IV .

CONTRIBUCIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES: CUESTIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS POR CONTRIBUCIONES INTERNACIONALES

Fernanda Tercetti Nunes Pereira

1. INTRODUCCIÓN

Este documento versa sobre aspectos de la previsión en la ley presupuestaria anual de un tipo específico de gasto público: los gastos públicos por contribuciones a Organismos Internacionales (OI) de derecho público de las que el Estado brasileño es miembro.

Brasil es miembro de varios OI, cuya participación está condicionada al pago de contribuciones anuales a cada uno de ellos, lo que también permite al país tener derecho a voto en las asambleas deliberativas de estas instituciones.

A lo largo de los años, el monto de las contribuciones internacionales pendientes de pago ha aumentado, alcanzando poco más de BRL 10.000 millo-

nes a mediados de 2021¹ y alrededor de BRL 5.000 millones en 2022². Aunque se realizó el pago de gran parte de esta deuda en 2023³, la acumulación de estos pasivos en años anteriores suscita interrogantes sobre la planificación presupuestaria de estos gastos, ya que esto podría mostrar un desajuste entre el proceso de ingreso de Brasil en las OI y la planificación presupuestaria de los gastos públicos derivados de la participación en estos organismos.

En este sentido, este ensayo se desarrollará de la siguiente manera: inicialmente buscará identificar y comprender los aspectos relacionados con la asunción, por parte del Estado brasileño, de compromisos financieros ante organismos internacionales derivados de la participación brasileña en dichas instituciones; y, posteriormente, se hará una comparación con las normas nacionales de planificación presupuestaria del gasto público.

A partir de esta comparación, se presentarán algunas alternativas posibles para el momento de la previsión presupuestaria de estos gastos, para conformar todos los aspectos planteados.

2. PARTICIPACIÓN BRASILEÑA EN ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LAS CONTRIBUCIONES INTERNACIONALES RESULTANTES

Los OI son estructuras esenciales en la gobernanza global, ya que son el locus institucional donde se crean normas y se difunde la información para que los Estados miembros y otros actores internacionales puedan coordinarse de manera mutuamente beneficiosa, reduciendo los costos de transacción, creando oportunidades para demostrar credibilidad y facilitando la resolución de conflictos sobre bases normativas y pacíficas⁴.

1 SCHMITZ; KLEMIG, 2021, pp. 51-52.

2 Disponible en: <https://www.metropoles.com/brasil/transicao-aponta-divida-de-r-5-bilhoes-com-or-gaos-internacionais>.

3 EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2024.

4 BUCHANAN; KEOHANE, 2006 *apud* SCHMITZ; KLEMIG, 2021.

Además, los OI también influyen en los Estados miembros y ponen límites a sus políticas y a la forma en que son elaboradas y ejecutadas. En el caso de los países en desarrollo, estos organismos tienen una influencia grande y creciente sobre sus estructuras gubernamentales, y esta influencia es capaz de establecer un modelo común en estos países⁵.

Los organismos internacionales también pueden servir a la cooperación internacional, ya que los Estados utilizan los OI para influir en sus pares y, al mismo tiempo, se ven compelidos e influenciados por ellos, a través de sus normas y estructura⁶. Para países en desarrollo, como Brasil, el fortalecimiento de los OI permite una mayor actuación en el ámbito internacional, incluso para impugnar normas que perpetúan relaciones de poder asimétricas en la sociedad internacional. En este sentido, el multilateralismo es una alternativa igualitaria para la cooperación y la toma de decisiones internacionales, proporcionando a los países en desarrollo una voz más equitativa⁷.

Brasil es miembro de varios organismos internacionales, cuya participación está condicionada al pago de contribuciones anuales a cada uno de ellos. Estas contribuciones tienen como objetivo financiar los gastos administrativos de mantenimiento y actividades de los organismos, así como permitir que los Estados miembros tengan derecho a voto en asambleas deliberativas. Actualmente, Brasil participa en más de cien organismos internacionales, como las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Secretaría del Mercosur, entre otros⁸.

La participación de un país en un organismo internacional presupone el cumplimiento de una serie de etapas, tanto a nivel internacional como a nivel nacional. La Constitución Federal prevé las competencias para la negociación

5 ANDREWS, 2013 *apud* SCHMITZ; KLEMIG, 2021.

6 BERG, 2009 *apud* SCHMITZ; KLEMIG, 2021.

7 SCHMITZ; KLEMIG, 2021, p. 53.

8 BRASIL, 2023.

y celebración de compromisos internacionales, así como para su inserción en el ordenamiento jurídico nacional para convertirse en normas plenamente válidas y eficaces⁹.

La fracción VIII del artículo 84 prevé las competencias exclusivas del presidente de la República para mantener relaciones con Estados extranjeros y celebrar actos internacionales, que deben ser refrendados por el Congreso Nacional. Por tanto, aunque las negociaciones internacionales son responsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo, es el Poder Legislativo, a través del Congreso Nacional, quien tiene la última palabra sobre la posibilidad de insertar los actos internacionales en el ordenamiento jurídico nacional.

Una vez firmado el compromiso internacional, el jefe del Poder Ejecutivo debe remitirlo al Poder Legislativo para su ratificación. Sin embargo, no existe un plazo legal ni constitucional para su remisión¹⁰, y está sujeta al juicio de conveniencia y oportunidad del presidente de la República.

La fracción I del artículo 49 establece la competencia exclusiva del Congreso Nacional para resolver de manera definitiva sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que conlleven cargas o compromisos gravosos para el patrimonio nacional. El asunto será debatido y votado para su ratificación, siguiendo el rito del procedimiento legislativo de decretos legislativos: se

9 Constitución de la República Federativa de Brasil (1988): «Art. 49. El Congreso Nacional tiene competencia exclusiva para: I - resolver definitivamente sobre los tratados, acuerdos o actos internacionales que impliquen cargas o compromisos gravosos para el patrimonio nacional; [...] Art. 84. El Presidente de la República tiene competencia privativa para: [...] VII – mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referéndum del Congreso Nacional».

10 El Mensaje 340/2014, presentado al Congreso Nacional el 7 de noviembre de 2014, remitió al Parlamento el Acto Constitutivo del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), aprobado mediante una Resolución emanada de la VI Conferencia Panamericana, concluida en La Habana el 20 de febrero de 1928, aprobado por el Parlamento mediante el Decreto Legislativo n.º 103 de 2017 (DOU 23/8/2017, sección 1; p. 1). El decreto que promulgó este acto internacional por parte del Presidente de la República no se encontró en el Sistema de Información Legislativa hasta el 30 de junio de 2018. Esto significa que, aunque el acto internacional está vigente para el país, como compromiso internacional, no ha entrado en el ordenamiento jurídico nacional (Camino; Menck, 2018, p. 8).

tramita, primeramente, en la Cámara de Diputados y, posteriormente, en el Senado Federal como cámara de revisión.

Si se aprueba el texto del acto internacional, se notificará al Poder Ejecutivo para que el presidente de la República i) promulgue el acto internacional, mediante un decreto de promulgación; ii) publique el decreto en el Diario Oficial; y iii) deposite el instrumento de ratificación en el lugar convenido en el acto internacional, informando a las demás contrapartes internacionales de que se han llevado a cabo los procedimientos para la internalización en el ordenamiento jurídico nacional. Al mismo tiempo, esto expresa el consentimiento del Estado en quedar obligado por dicho acto¹¹.

Así, las normas derivadas del acto internacional acordado solo adquieren existencia jurídica, validez y eficacia en el plano interno después de que el proceso de internalización se haya llevado a cabo en el ordenamiento jurídico nacional¹².

En esta línea, las obligaciones derivadas de los actos internacionales firmados por Brasil, incluidas las contribuciones a los OI, solo comienzan a producir efectos cuando se concluye el debido proceso de internalización de estos actos en el derecho interno. Este mismo sistema se aplica tanto a los actos internacionales de ingreso de Brasil en los OI, que crean la obligación de pagar las respectivas contribuciones a los organismos, como a los actos internacionales en los que se acuerdan aumentos en los importes de dichas contribuciones, ya que también conllevan cargas gravosas para el país.

11 Artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Brasil, 2009): «se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado».

12 BRASIL, 1998 *apud* CAMINO; MENCK, 2018, pp. 16-17.

3. GASTO PÚBLICO EN CONTRIBUCIONES A ORGANISMOS INTERNACIONALES

El pago de contribuciones a los OI de las que Brasil forma parte dará lugar al gasto de recursos de las arcas públicas y, por tanto, la discusión entra en el ámbito del presupuesto público, ya que los gastos solo pueden ejecutarse si están previamente autorizados por ley (principio de la legalidad). Desde la perspectiva de las finanzas públicas, estas obligaciones financieras derivadas de actos internacionales, cuando resulten exigibles en el plano interno, pasarán a figurar como gastos públicos. Cabe señalar que la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) condiciona la regularidad de los gastos o las asunciones de obligaciones al cumplimiento de algunos requisitos¹³.

La Ley de Directrices Presupuestarias para 2024 (LDO 2024), en la fracción LXX de la Sección I del Anexo III, clasifica los gastos por contribuciones a organismos internacionales como gastos primarios obligatorios y, por tanto, no estarán sujetos a limitación del gasto comprometido durante la ejecución del presupuesto¹⁴.

La LDO 2024 también establece, en el artículo 12, que estos gastos deben figurar en la Ley de Presupuesto Anual para 2024 (LOA 2024) en categorías de programación específica.

En la LOA 2024¹⁵, estos gastos se desglosan por acciones y planes presupuestarios y se clasifican en el Grupo de Naturaleza del Gasto 3 – Otros Gastos Corrientes, dentro del ámbito del Programa 0910 – Operaciones Especiales: Gestión de la Participación en Organismos y Entidades Nacionales e Internacionales, en la Unidad Presupuestaria 71102 – Recursos bajo supervisión del Ministerio de Planificación y Presupuesto.

13 BRASIL, 2024a.

14 Id., 2024b.

15 Id., 2024c.

El artículo 17 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) regula los gastos obligatorios de carácter continuado, definiéndolos como «gastos corrientes que establecen para la entidad la obligación legal de ejecutarlos por un periodo superior a dos ejercicios fiscales». También establece que su creación o aumento está sujeto a la presentación de: i) una estimación del impacto presupuestario-financiero en el ejercicio fiscal en que deba entrar en vigor y en los dos siguientes, demostrando el origen de los recursos para su cobertura; ii) comprobación de que no se verán afectadas las metas de resultados fiscales; y iii) compensación mediante aumento permanente de ingresos o reducción permanente del gasto. Asimismo, se establece que estos gastos solo podrán ejecutarse tras la implementación de estas medidas¹⁶.

Estos requisitos buscan mantener el equilibrio fiscal y la capacidad de pago de estas obligaciones a lo largo de los años, desde la perspectiva de una gestión responsable de los compromisos asumidos.

El presupuesto público representa la planificación de la financiación de acciones del Estado, contemplando las fuentes (ingresos) y las aplicaciones (gastos) de los recursos de manera organizada (planificada). Los gastos relacionados con las contribuciones a organismos internacionales también deben ser planificados, debiendo estar previstos en la LOA como gastos públicos.

No obstante, dichas contribuciones solo adquieren carácter exigible en el ámbito interno una vez concluido el proceso de internalización de los actos internacionales que les dieron origen. Esto significa que una contribución internacional solo podrá pagarse tras la emisión y publicación del decreto legislativo de ratificación, así como del decreto presidencial de promulgación, correspondiente al acto internacional que la originó. Asimismo, resulta requisito indispensable que el gasto correspondiente se encuentre previsto en la Ley de Presupuesto Anual, cumplidos los requisitos para su creación o incremento previstos en la LRF.

Así, en resumen, estos son los requisitos para que una contribución internacional pueda ser pagada: i) internalización del acto internacional

16 Lectura conjunta de los artículos 15, 16 y 17 de la Ley Complementaria n.º 101/2000.

que la originó o aumentó su valor, haciendo que la obligación sea exigible a nivel nacional; ii) cumplimiento de los requisitos de la LRF para la creación o incremento de este gasto; iii) la previsión de este gasto en la ley de presupuesto anual.

4. LA CUESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS CON CONTRIBUCIONES INTERNACIONALES

Ante estos condicionantes, surge la pregunta: ¿cuál debe(ría) ser el momento para demostrar el cumplimiento de los requisitos de la LRF? ¿Y cuándo debe(ría) realizarse la previsión de estos gastos en la ley de presupuesto anual?

A primera vista, puede parecer una pregunta sencilla que automáticamente conduciría a la siguiente respuesta, también sencilla: deben realizarse dentro del plazo constitucional para la elaboración del proyecto de ley de presupuesto anual por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la práctica resulta ser algo desafiante por las siguientes razones:

- I. el tiempo de las negociaciones internacionales puede durar años;
- II. el proceso de internalización puede durar años;
- II. el presupuesto está sujeto al principio de anualidad.

En términos generales, las negociaciones internacionales son procesos dinámicos de interacción entre Estados, en los que se desarrollan relaciones exteriores con diversos objetivos, tales como la celebración de acuerdos comerciales o técnicos ventajosos, la prevención o gestión de relaciones conflictivas, o incluso el fomento de la cooperación entre sí.

En el caso de los organismos internacionales, las negociaciones son multilaterales, lo que aporta más complejidad al proceso de negociación, ya

que hay varios países que interactúan dinámicamente, desarrollando y comunicando sus estrategias para acomodar sus intereses y diferencias.

Durante las negociaciones, los Estados aceptan o cuestionan propuestas, formulando contrapropuestas, hasta que alcanzan un acuerdo que represente la mejor solución para todos. Dada la complejidad y multiplicidad de actores, este tipo de negociación puede llevar años, por lo que requiere muchas rondas de negociaciones.

Una vez concluida la negociación y firmado el acto internacional por Brasil, el acuerdo aún debe internalizarse para que las obligaciones derivadas puedan ser exigibles en el ámbito interno. El proceso de internalización también puede durar años, ya que el sometimiento del asunto para su ratificación por el Congreso Nacional está bajo el juicio de conveniencia y oportunidad del presidente de la República, tal como se ha señalado anteriormente.

Sucede que las leyes presupuestarias estiman los ingresos y fijan los gastos durante un periodo de un año¹⁷. Por tanto, si el gasto previsto en la ley presupuestaria no se ejecuta durante el año al que se refiere, será necesario elaborar una nueva previsión en la ley presupuestaria del año siguiente.

Otro aspecto por considerar es la necesidad de cumplir los requisitos previstos en la LRF, bajo pena de ser considerado no autorizado, irregular y lesivo para el patrimonio público. Por lo tanto, la asunción de estas obligaciones solo puede (o podría) producirse tras la demostración de estos requisitos.

Por tanto, ¿cómo realizar la previsión en el presupuesto anual de un gasto de contribución a un organismo internacional cuya adhesión aún está en negociación? ¿O un aumento en el valor de la contribución que aún se está negociando? Y más: ¿cuándo deben (o deberían) demostrarse los requisitos exigidos por la LRF?

Además, tras la celebración del acto internacional, ¿cómo prever estos gastos en la LOA, si la exigibilidad de estos compromisos a nivel nacional

17 Excepción contenida en el párrafo 2 del artículo 167 de la Constitución Federal: los créditos especiales y extraordinarios abiertos en los últimos cuatro meses del ejercicio fiscal podrán reabrirse en el año fiscal siguiente dentro de los límites de sus saldos.

depende del proceso de internalización, cuyo plazo para su conclusión no puede predecirse?

Ante estas cuestiones, es posible pensar en alternativas para hacer viable la planificación presupuestaria de estos gastos, teniendo en cuenta los tiempos de las negociaciones internacionales y los procesos de internalización de los actos internacionales, así como la legislación que regula las finanzas públicas del país.

5. ALTERNATIVAS PARA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS CON CONTRIBUCIONES INTERNACIONALES

La previsión de estos gastos de forma previa o concomitante a las negociaciones internacionales presentaría dos dificultades: el tiempo y la incertidumbre sobre el monto de la contribución. Como ya se ha mencionado, las negociaciones internacionales pueden tardar años hasta su conclusión y la celebración del respectivo acto internacional.

Antes de que esto ocurra, ni siquiera se ha establecido el importe de la contribución al OI, o el valor del aumento de dicha contribución y, por tanto, resultaría imposible cumplir con los requisitos de la LRF para la creación o incremento de estos gastos, ni su previsión en la ley presupuestaria anual. Una alternativa sería buscar el cumplimiento de los requisitos de la LRF y prever estos gastos en la LOA tras la firma del acto internacional y antes de someterlo a su ratificación por el Congreso Nacional. En teoría, la información cuantitativa de la contribución internacional, o el aumento de su valor, ya estaría establecida¹⁸ y, con ello, sería posible realizar el análisis del impacto

18 Existen casos en los que los acuerdos principales establecen el deber de pago de las contribuciones anuales por los Estados partes, pero condicionan el establecimiento de los montos y de otras normas financieras a la celebración de instrumentos complementarios posteriores. Ejemplo: Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República Federativa de Brasil y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, firmado en

presupuestario y financiero y de la no afectación de las metas de resultados fiscales, así como la compensación por el aumento de ingresos o por la reducción de gastos permanentes.

Sin embargo, persistiría un obstáculo: una vez más, la cuestión del tiempo. Dado que la remisión del acto internacional para su ratificación por el Congreso Nacional está sujeta al juicio de conveniencia y oportunidad del presidente de la República, tampoco sería posible estimar el tiempo de tramitación del proceso de internalización. Además, hay casos en los que existe un largo lapso temporal entre la ratificación del acto por el Congreso Nacional y su promulgación por el presidente de la República¹⁹.

El problema de hacer la previsión presupuestaria de estos gastos antes de que las contribuciones sean exigibles en el ámbito interno es la imposibilidad de ejecutarlas. Si estos fondos no pueden ejecutarse durante el ejercicio fiscal, el recurso previsto no se utilizará ese año ni podrá utilizarse al año siguiente (principio de anualidad presupuestaria).

Brasilia el 21 de septiembre de 2011 —ratificado por el Decreto Legislativo n.º 1 del 15 de noviembre de 2013 y promulgado por el Decreto n.º 8.289 del 25 de julio de 2014 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8289.htm). «Artículo VI, 4: El Gobierno proporcionará una contribución financiera anual para el mantenimiento de la capacidad instalada de la Oficina de la OEI en Brasil y para apoyar la administración y ejecución de las acciones de cooperación técnica apoyadas por este Acuerdo, cuyo importe se fijará anualmente sobre la base de criterios mutuamente acordados entre el Gobierno y la Asamblea General de la OEI».

- 19 El Mensaje 374/2011, presentado al Congreso Nacional el 7 de septiembre de 2011, remitió al Parlamento la Decisión del Consejo del Mercado Común n.º 29, aprobada el 8 de noviembre de 2010 por los representantes permanentes de los Estados partes ante la ALADI y el Mercosur. La Decisión CMC 29/2010 prevé «Contribuciones al Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión» y fue ratificada por el Congreso Nacional mediante el Decreto Legislativo n.º 246, del 14 de junio de 2013. El presidente de la República promulgó la Decisión CMC n.º 29/2010 mediante el Decreto n.º 11.803, del 28 de noviembre de 2013, entrando en el ordenamiento jurídico interno en esa fecha. Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codeor=923306&filename=MSC%20374/2011; <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-246-7-junho-2013-776257-decisao-cmc-140135-pl.html>; e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2013-2026/2013/decreto/D11803.htm.

Además, si la compensación prevista en la LRF se realiza para dar cabida a un gasto de contribución internacional en el presupuesto anual y no se ejecuta ese mismo año, habrá habido un aumento de ingresos o el sacrificio de otro gasto en vano. Teniendo en cuenta la realidad brasileña en la que los recursos son escasos y las demandas de la sociedad son ilimitadas, tal situación no sería razonable.

Una segunda alternativa sería llevar a cabo la compensación y la previsión presupuestaria de estos gastos tras la internalización de los respectivos actos internacionales en el ordenamiento jurídico nacional, cuando las obligaciones derivadas de ellos pasen a ser exigibles en el ámbito interno, lo que haría posible la ejecución del gasto correspondiente. Sin embargo, esto podría implicar la creación de gastos o la asunción de obligaciones sin demostración previa de los requisitos previstos en la LRF, lo cual está prohibido por la ley, como ya se ha visto.

En vista de estas consideraciones, parece que la alternativa más viable sería buscar soluciones presupuestarias (comprobación del cumplimiento de la LRF y previsión presupuestaria del gasto) simultáneamente a la remisión del acto internacional por parte del presidente de la República para la debida ratificación por el Poder Legislativo. En este contexto, junto con la remisión del acto internacional, también se remitirían al Congreso Nacional el proyecto de ley de crédito adicional, así como la eventual propuesta legislativa destinada a viabilizar la compensación requerida por la LRF. En caso de que la compensación pudiera realizarse mediante un acto infralegal, dicha información ya debería constar en la exposición de motivos que acompañara al acto internacional.

Además, la previsión presupuestaria debe producirse tanto en la ley presupuestaria del año en curso, mediante créditos adicionales, como en el proyecto de ley presupuestaria en elaboración para el año siguiente al año de internalización. En este caso, el Poder Ejecutivo también debe contemplar estos gastos al elaborar el Proyecto de Ley Presupuestaria Anual (PLOA) para el año siguiente o, si ya está enviado y en tramitación en el Poder Legislativo,

remitir al Congreso Nacional una propuesta de modificación de este PLOA dentro del plazo legal²⁰.

De este modo, el Poder Ejecutivo entregaría al Poder Legislativo todos los instrumentos para que tuviera el control más preciso respecto de qué y cuándo aprobar, lo que permitiría una mejor coordinación entre los órganos del Ejecutivo y del Legislativo.

6. CONCLUSIÓN

Este ensayo buscó presentar el tema de la planificación de los gastos por contribuciones a organismos internacionales de las que Brasil es miembro y las cuestiones subyacentes que se revelan en la práctica.

Como Estado miembro de un organismo internacional, Brasil necesita pagar contribuciones anuales para participar en él y tener derecho a voto en las asambleas. En el ámbito interno, estas contribuciones deben ser exigibles (proceso de internalización concluido) y también dependen del cumplimiento previo de los requisitos previstos en la LRF —destinados a mantener el equilibrio fiscal y la gestión responsable de los gastos—, además de la previsión de los respectivos gastos en la ley de presupuesto anual. Sin embargo, en la práctica, los tiempos y dinámicas de los procesos de negociaciones internacionales y la internalización de los actos internacionales acordados desafían la planificación presupuestaria de estos gastos.

A la luz de las consideraciones expuestas, la alternativa más viable consistiría en dar cumplimiento a los requisitos de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y a la previsión presupuestaria de estos gastos simultáneamente

20 Según el artículo 28 de la Resolución CN n.º 1/2006, el presidente de la República tendría que enviar al Congreso Nacional una propuesta de modificación del PLOA, que solo será apreciada si se recibe antes del inicio de la votación del Informe Preliminar en la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización (CMO).

a la remisión del acto internacional por el presidente de la República al Poder Legislativo para su ratificación. En este escenario, correspondería al presidente de la República —al someter el acto internacional al Congreso Nacional para su ratificación— remitir también el proyecto de crédito adicional y la eventual propuesta legislativa necesaria para promover la compensación exigida por la LRF. De este modo, el Poder Legislativo podría examinar la ratificación del acuerdo con todos los elementos materiales y presupuestarios involucrados, cumpliendo así con las normas que rigen la planificación del gasto público, así como con el principio de legalidad presupuestaria.

Sin embargo, subsistiría la tarea de acomodar los tiempos del proceso de internalización del acto internacional, de modo que la obligación se hiciera exigible en el ámbito interno durante la vigencia de la LOA en el año en que se previera el gasto respectivo, en vista de la anualidad presupuestaria.

Esto requeriría una buena coordinación entre los órganos del Ejecutivo y del Legislativo para armonizar esta estrategia de política exterior brasileña con las normas que rigen las finanzas públicas del país, velando por un equilibrio fiscal sostenible.

REFERENCIAS

- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1-CN, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561123>. Consultado em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Consultado em: 5 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Consultado em: 7 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm. Consultado em: 7 mar. 2024.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Pagamento de organismos internacionais**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/organismos-internacionais>. Consultado em: 2 mar. 2024.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Painel do orçamento federal**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024c. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true. Consultado em: 7 mar. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Carta Rogatória 8279 AgR/AT**. Relator: Min. Celso de Mello, 17 de junho de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>. Consultado em: mayo de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão 2.527/2022**. Inspeção. Ministério da Economia [...]. Relator: Min. Bruno Dantas, 23 de novembro de 2022. Disponible en: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2527%2520ANOA-CORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520. Consultado en: 9 mar. 2024.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto; MENCK, José Theodoro Mascarenhas. **Considerações acerca do processo de internalização de atos internacionais no Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2018. Nota Técnica. Disponible en: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/35979>. Consultado en: 3 mar. 2024.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Brasil quita dívidas com organismos internacionais: governo paga R\$ 4,6 bi a instituições estrangeiras**. Brasília, DF: Agência Brasil, 2024. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-01/brasil-quita-dividas-com-organismos-internacionais>. Consultado en: 10 mar. 2024.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; KLEMIG, Mariana Costa Guimarães. Contribuições brasileiras a organizações internacionais: uma proposta preliminar para rotina geral. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 31, pp. 51-65, sept./dic. 2021.

Antônio Helder Medeiros Rebouças

1. INTRODUCCIÓN

Una buena parte de los enfoques y estudios sobre planificación y presupuestos públicos tienen un sesgo publicista, es decir, se centran en cuestiones específicas del universo estatal, predominando la perspectiva de que la ingeniería presupuestaria se dirige a sistemas y procesos de la Administración. De hecho, el juego presupuestario se basa prácticamente en las esferas públicas, considerando que la Ley del Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley de Presupuesto Anual (LOA) se inician en el Poder Ejecutivo, posteriormente son apreciadas por el Legislativo y son ejecutadas o aplicadas por los órganos del Ejecutivo en la implementación de las diversas políticas públicas.

También debe señalarse que la planificación pública (y su instrumento, el presupuesto público), según la disposición expresa del artículo 174 de la carta política de 1988, es determinante para el sector público e indicativa para

el sector privado¹. En otras palabras, la planificación y los presupuestos públicos son de uso obligatorio para las instancias del Estado, y por lo tanto es inconcebible que la actividad financiera pública se desarrolle sin organización, previsibilidad, autorización legislativa y cumplimiento de las normas legales de responsabilidad fiscal, especialmente en lo que respecta a los gastos públicos. Para el sector privado, el sistema de planificación y presupuestos públicos, siendo indicativo, funciona como una especie de «faro» para las decisiones estratégicas de las empresas, ya que aporta información sobre el perfil y los montos de los gastos gubernamentales, las localidades y los segmentos económicos que se beneficiarán, las inversiones de las empresas del Estado, las prioridades crediticias de los bancos oficiales, entre otros elementos que, a través de análisis propios de las corporaciones, pueden generar oportunidades o amenazas para la actividad empresarial.

Las leyes presupuestarias, en la práctica, afectan al orden económico y pueden promover ajustes en la asignación de recursos públicos, especialmente cuando fallan las normas de mercado y los mecanismos de precios, como ocurre con las políticas públicas relativas a la seguridad pública o al medio ambiente, cuyos beneficios se extienden a todos, sin que su financiamiento pueda basarse en preferencias individuales. La ejecución de los presupuestos también contribuye a mejorar la distribución de la renta y la riqueza entre personas, sectores económicos o regiones, como en el caso del gasto en programas sociales para combatir el hambre y la pobreza. Finalmente, la política presupuestaria actúa para estabilizar variables macroeconómicas y puede calibrarse para controlar gastos con el fin de frenar la inflación y mejorar las expectativas sobre las tasas de interés, o bien para ampliar las inversiones en sectores intensivos en mano de obra, buscando así elevar los niveles de empleo y renta (Giacomoni, 2019, p. 54).

1 «Artículo 174. El Estado, como agente normativo y regulador de la actividad económica, ejercerá, en los términos que establezca la ley, las funciones de fiscalización, incentivo y planificación, siendo esta última determinante para el sector público e indicativa para el sector privado».

Así, datos presupuestarios como el volumen de inversiones en infraestructura en el PPA, las prioridades del Banco do Brasil y de la Caixa Econômica Federal en la oferta de seguro rural y el conjunto de inversiones de empresas estatales previstas en la LOA, todo ello puede ser útil para orientar decisiones corporativas, en el marco de una planificación estratégica que tenga en cuenta el análisis del entorno externo (en este caso, el entorno económico, fiscal y presupuestario). Cabe señalar que el lenguaje presupuestario hermético, las diversas normas

constitucionales, legales y reglamentarias que guían la planificación y los presupuestos públicos, además del componente político-legislativo de las decisiones

presupuestarias, acaban creando barreras y asimetrías informativas en detrimento del acceso a los datos presupuestarios y su uso eficaz para la planificación y la toma de decisiones privadas. En este contexto, resulta pertinente subrayar que las señales presupuestarias inconsistentes o imprecisas actúan en contra del carácter indicativo de la planificación y los presupuestos públicos; esto puede derivar en una asignación ineficiente de los recursos privados, una cuestión que, a nuestro juicio, no debería quedar al margen de la debida responsabilidad del Estado por los posibles daños que se causen a los particulares.

En vista de la relevancia de la información presupuestaria para el sector privado, el presente trabajo, con el fin de estimular y contribuir a nuevas investigaciones y debates técnicos y académicos, pretende identificar, en el marco de las principales leyes del sistema presupuestario brasileño (PPA, LDO y LOA), contenidos relevantes que deben ser observados por las empresas, como insumos indicativos (orientadores) para una buena planificación y decisiones de asignación más eficientes, de modo que se cumpla la previsión constitucional del artículo 174 de la Constitución, que trata de la planificación pública indicativa.

Dado que los instrumentos del sistema de planificación y presupuestos públicos están sujetos al debido procedimiento legislativo presupuestario, conviene recordar las posibilidades de enmienda, en el Congreso Nacional, de los proyectos de leyes presupuestarias enviados por el Ejecutivo, según lo

establecido en la Constitución Federal y en las normas reglamentarias². De ahí la necesidad de que los profesionales de las relaciones institucionales y gubernamentales, así como aquellos que analizan las leyes presupuestarias y sus impactos en el entorno económico, estén capacitados en cuanto a los ritos y las reglas del procedimiento legislativo presupuestario.

2. LA NATURALEZA INDICATIVA DE LA PLANIFICACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS

La discusión sobre la naturaleza indicativa de la planificación pública y, en consecuencia, de los presupuestos públicos, tiene lugar en el contexto constitucional de la intervención del Estado en el ámbito económico.

Según Mello (2011, p. 802), esta intervención del Estado se lleva a cabo por los siguientes medios: i) poder de policía o fiscalización; ii) actuación directa en la economía, excepcionalmente; e iii) incentivos otorgados a particulares. Para Luís Roberto Barroso (2001, p. 395), esta intervención se materializa a través de: i) la disciplina (o la regulación); ii) la promoción de la producción; y iii) la actuación directa, en la que el Estado produce bienes o presta servicios, en los mismos términos que los particulares. Del texto del enunciado principal del artículo 174 de la Constitución, se desprende que el Estado debe actuar como agente normativo y regulador de la actividad económica, ejerciendo las funciones de fiscalización, incentivo y planificación. Así, la dimensión de planificación del Estado, como forma de intervención en el orden económico, aunque es determinante (obligatoria) para el sector público, sirve para fines indicativos u orientadores de la actividad económica en su conjunto, a modo de un «faro», como ya se ha dicho.

2 Véase la Resolución n.º 1, de 2006 (con sus enmiendas), del Congreso Nacional, que trata de la Comisión Mixta Permanente a la que se refiere el párrafo 1 del artículo 166 de la Constitución, así como la tramitación de las materias a que se refiere el mismo artículo.

Cabe señalar, en este punto, que, al afirmarse la naturaleza indicativa de la planificación consagrada en la Constitución, nos referimos, por extensión obvia, a la naturaleza indicativa del propio sistema de planificación y presupuesto PPA-LDO-LOA, ya que estos instrumentos están integrados de manera lógica, con el PPA en la cima de esta ingeniería, como instrumento rector³.

Como hemos dicho en la Introducción, la planificación y los presupuestos públicos tienen un mayor impacto en la Administración, dada su naturaleza obligatoria. Sin embargo, también inciden en el sector privado⁴, ya que las prioridades y la ejecución de la actividad financiera, especialmente en el ámbito del gasto público, generan expectativas para determinados sectores económicos e impactan directamente en los negocios. Aunque no es el objetivo de este trabajo, la relación entre el gasto gubernamental y el crecimiento económico es un tema ampliamente debatido en economía, principalmente a partir de modelos keynesianos, a través del efecto multiplicador del gasto público. Así, la fijación, en la LOA 2024, de gastos de BRL 29.400 millones en la función presupuestaria⁵ Agricultura o de BRL 27.300 millones en la función presupuestaria Transporte, por ejemplo, puede ser un insumo importante para el análisis del entorno externo de las empresas privadas que operan en estos segmentos, para fines de toma de decisiones.

En el contexto de las demandas de la sociedad organizada por avances en la calidad de la gestión pública y una mayor participación en las políticas gubernamentales, el propio PPA 2024-2027 del Gobierno federal indica que, entre los fenómenos asociados a estas demandas, se encuentra el «creciente uso de datos públicos, big data y analytics en decisiones públicas y privadas» (Brasil, 2024g, p. 70), lo que refuerza la noción del carácter indicativo de la

3 PPA, LDO y LOA son leyes ordinarias y, por tanto, de la misma jerarquía legal. A pesar de ello, existe una jerarquía lógica entre ellas, de modo que el PPA orienta a las otras dos, y la LDO orienta a la LOA, en el sentido de guiar y delimitar contenidos.

4 Por cierto, véase: MARINHO, 1990 *apud* SOUTO, 1997, p. 45.

5 La función presupuestaria es el «nivel más alto de agregación de las diversas áreas de actividad del sector público. Está relacionada con la misión institucional fundamental del órgano executor, por ejemplo, cultura, educación, salud o defensa» (Glossário [...], 2020).

planificación y de los presupuestos públicos. En la misma línea, el mencionado PPA señala que «en el sector privado se observa un aumento del interés y de la participación en asociaciones público-privadas (APP) y concesiones para viabilizar inversiones estratégicas en infraestructura, con un papel importante del BNDES como estructurador de proyectos» (Brasil, 2024g, p. 71).

Cabe señalar que, además de la dimensión de la planificación pública, como acción indirecta del Estado en el orden económico, la Constitución también contempla el carácter obligatorio de la planificación en las políticas sociales, que también tienen impacto en el sector privado, en áreas como trabajo, empleo y renta. En este tipo de planificación, el texto constitucional asegura, en los términos de la ley, la participación de la sociedad en los procesos de formulación, supervisión, control y evaluación de las políticas sociales⁶.

En el contexto de las políticas sociales y según el documento del Banco Mundial *The Macroeconomic Effects of Cash Transfers – Evidence from Brazil* [Los efectos macroeconómicos de las transferencias de efectivo – Evidencia de Brasil], el programa Bolsa Familia tiene un impacto positivo en la actividad económica local y efectos multiplicadores debido al estímulo que proporciona a la demanda y al empleo. En términos cuantitativos, se evidenció que por cada BRL 1 adicional del Bolsa Familia inyectado en un estado, en comparación con otros estados, hubo un aumento relativo de BRL 2 en la producción, efecto que persistió durante varios años⁷. Como resultado, las asignaciones presupuestarias y las normas para la ejecución de los programas sociales previstos en las leyes del sistema de planificación y presupuestos públicos se configuran como insumos para el análisis del sector privado en cuanto a los impactos en la economía y en el entorno empresarial. Además de las intervenciones del Estado en el entorno económico, a través de la planificación y ejecución de políticas públicas, conviene recordar la actuación gubernamental en las

6 Constitución Federal de 1988, art. 193. El orden social se basará en la primacía del trabajo y tendrá como objetivos el bienestar y la justicia sociales. Párrafo único. El Estado ejercerá la función de planificación de las políticas sociales, asegurando, en la forma de la ley, la participación de la sociedad en los procesos de formulación, seguimiento, control y evaluación de dichas políticas.

7 MENDES, 2023.

compras públicas de bienes o servicios. En 2023, por ejemplo, la Unión firmó contratos del orden de BRL 81.600 millones, distribuidos entre los siguientes ministerios principales, que representan casi el 80 % de los importes contratados: Ministerio de Salud (BRL 21.500 millones), de Transportes (BRL 13.200 millones), de Defensa (BRL 16.200 millones) y de Educación (BRL 12.300 millones). Aproximadamente el 50 % de estos contratos se refieren a servicios. En el mismo periodo, se celebraron licitaciones por valor de BRL 60.500 millones⁸. Con ello, de inmediato se advierte la importancia de las compras gubernamentales en el consumo agregado de la economía. Conviene recordar, a este respecto, que los planes anuales de contratación de las entidades federativas servirán de insumo para la elaboración de las leyes presupuestarias anuales, de conformidad con la Ley n.º 14.133, de 2021, la nueva ley general de licitaciones y contratos administrativos⁹. A partir de estas consideraciones, no cabe duda de la importancia que reviste, para las instituciones privadas, el análisis y el seguimiento de los registros y normas contenidos en las leyes presupuestarias, especialmente de aquellos que puedan afectar más directamente sus actividades empresariales, en términos de amenazas u oportunidades. Cabe señalar que los análisis internos de los puntos fuertes y débiles de las empresas, así como de las oportunidades y amenazas identificadas en el entorno externo, están ampliamente difundidos en los estudios de planificación estratégica, como es el caso del denominado análisis SWOT (*Strengths* – fortalezas, *Weaknesses* – debilidades, *Opportunities* – oportunidades y *Threats* – amenazas)¹⁰.

8 Según datos del Portal de Transparencia del Gobierno federal (<https://portal.datatransparencia.gov.br/contratos?ano=2023>).

9 Artículo 12. En el proceso de licitación, se observará lo siguiente: [...] VII – sobre la base de los documentos de formalización de demandas, los órganos responsables de la planificación de cada entidad federativa podrán elaborar, mediante reglamento, un plan anual de contrataciones, con el objetivo de racionalizar las contrataciones de los órganos y entidades bajo su competencia, garantizar la alineación con su planificación estratégica y servir de insumo para la elaboración de las respectivas leyes presupuestarias (BRASIL, 2021).

10 En cuanto a notas didácticas de planificación estratégica, se sugiere: CHIAVENATO; SAPIRO, 2009.

Finalmente, para destacar el papel indicativo de la planificación y de los presupuestos públicos, debe subrayarse la importancia del monitoreo de las normas que definen supuestos o establecen restricciones a las transferencias de recursos presupuestarios al sector privado, dirigidas a entidades sin ánimo de lucro, un tema comúnmente tratado en la LDO¹¹. A modo de ejemplo, en la LOA 2024¹², las transferencias a entidades privadas sin ánimo de lucro son de BRL 21.100 millones, según consulta realizada en la plataforma Siga Brasil del Senado Federal¹³.

Cerramos este tema con la precisa explicación de Passerotti (2017, p. 77), en un sólido trabajo que aborda la planificación y los presupuestos públicos desde la perspectiva de instrumento de intervención en el ámbito económico:

Determinante para el sector público e indicativo para el sector privado, es por medio de la planificación —en particular, la presupuestaria— como se concretan las soluciones a los conflictos sociales y la satisfacción de otros objetivos, como el desarrollo económico, la búsqueda del pleno empleo, la erradicación de la pobreza, el saneamiento de la salud pública y de la seguridad social, etc.

3. EL PPA 2024-2027 Y EL SECTOR PRIVADO

Una de las principales disposiciones programáticas del PPA 2024-2027¹⁴ que merece ser observada por las instituciones privadas es el siguiente artículo 3, que enumera las prioridades del Gobierno federal para el periodo:

11 En la LDO 2024 (Brasil, 2024c), el asunto se trata entre los artículos 86 y 91.

12 BRASIL, 2024e.

13 BRASIL, 2024a.

14 BRASIL, 2024d.

Art. 3 Son prioridades de la administración pública federal, incluidas aquellas derivadas del proceso de participación social en la elaboración del PPA 2024-2027:

- I – la lucha contra el hambre y la reducción de las desigualdades;
- II – la educación básica;
- III – la salud: atención primaria y atención especializada;
- IV – el Programa de Aceleración del Crecimiento – (Nuevo PAC);
- V – la neoindustrialización, el trabajo, el empleo y la renta; y
- VI – la lucha contra la deforestación y la emergencia climática.

Párrafo único. Además de las prioridades establecidas en este artículo, las leyes de directrices presupuestarias podrán contemplar nuevas prioridades para los ejercicios de 2025, 2026 y 2027, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 165 de la Constitución.

En vista de estas prioridades del PPA 2024-2027, cabría, si se considera efectivamente la planificación pública indicativa para el sector privado, detallar los programas e identificar los gastos y fuentes de financiación respectivas, como una forma de proyección preliminar de la asignación de recursos entre las distintas políticas públicas. La observación cuidadosa de estos atributos de los programas gubernamentales puede indicar, además del monto de los gastos fijados, su distribución regional, los incentivos gubernamentales y la participación del crédito bancario, entre otros aspectos.

Como ejemplo, véase el programa «Agricultura Sostenible», que, según el PPA 2024-2027, tiene como objetivo «fomentar el desarrollo y la intensificación de la producción agropecuaria, con sostenibilidad ambiental, económica y social, con miras a la seguridad alimentaria y la diversificación energética» (Brasil, 2024g, anexo III, p. 1), cuyos recursos del presupuesto fiscal ascienden a BRL 64.400 millones. Además, hay una previsión de BRL 505.700 millones procedentes de las llamadas fuentes no presupuestarias, como subsidios tributarios, subsidios crediticios y créditos de instituciones financieras públicas. El público objetivo del programa está formado por productores agropecuarios, industriales y agroindustriales, centros de investigación, universidades, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones y cooperativas, agencias de

fomento, entre otros. Uno de los objetivos específicos de este programa es «promover el uso sostenible de los bosques y las cadenas productivas forestales en las zonas de producción agrícola (en propiedades privadas)» (Brasil, 2024g, anexo III, p. 4), con metas expresadas en hectáreas por región.

A partir del análisis de esta información del PPA 2024-2027, es posible trazar un escenario prospectivo del programa «Agricultura Sostenible», que sirve de insumo para la planificación y la toma de decisiones de los agentes e instituciones que conforman su público objetivo, en las distintas cadenas del agronegocio. A partir del examen preliminar, cabe preguntarse, por ejemplo:

i) ¿Cuáles son las condiciones para obtener crédito bancario (BRL 404.000 millones) en las operaciones del programa? ii) ¿Es compatible el volumen de subsidios tributarios del programa (BRL 102.000 millones) con las tendencias fiscales del periodo?

En resumen, los atributos cualitativos y cuantitativos del programa previstos en el PPA 2024-2027 son puntos de partida para examinar la coherencia del propio PPA y la evaluación de los impactos en el sector agropecuario, aportando mayor claridad sobre las oportunidades/amenazas para los participantes de los mercados y para las cadenas de producción asociadas. Por tanto, dichos exámenes pueden extenderse a otros programas del PPA 2024-2027, tras identificar su pertinencia para las actividades del sector económico al que pertenece la institución privada.

4. LA LDO 2024 Y EL SECTOR PRIVADO

La LDO 2024¹⁵, que regula las directrices para la elaboración y ejecución de la Ley Presupuestaria de 2024, presenta algunas disposiciones directamente relacionadas con el sector privado, a saber, las relativas a: i) las transferencias de recursos públicos al sector privado; ii) la política de aplicación de los recursos

15 Ley n.º 14.791, de 2023 (Brasil, 2024c).

de las agencias financieras oficiales de fomento; iii) las obligaciones judiciales¹⁶. En el caso de las transferencias al sector privado, estos recursos solo podrán destinarse a entidades privadas sin ánimo de lucro que realicen actividades de carácter continuado en los ámbitos de asistencia social, salud o educación, en el caso de las subvenciones sociales¹⁷. Además, estas entidades deben: estar constituidas como fundaciones cuyo reglamento y estatutos les atribuyan la competencia para dedicarse a la producción de fármacos, medicamentos, productos de terapia celular, productos de ingeniería tisular, productos de terapia génica, productos médicos establecidos en la legislación específica e insumos estratégicos en el ámbito de la salud; o prestar atención directa al público, siempre que cuenten con la certificación de entidad benéfica, en los términos de lo dispuesto en la Ley Complementaria n.º 187, de 16 de diciembre de 2021. Asimismo, según la LDO 2024, dicha certificación podrá excepcionalmente dispensarse en el caso de la ejecución de acciones en colaboración con el Gobierno federal, garantizando, sin embargo, la atención continua y gratuita de la población en los ámbitos de la salud indígena, atención a personas con trastornos derivados de sustancias psicoactivas, combate a la pobreza extrema, atención a personas mayores o con discapacidades, prevención de enfermedades, promoción de la salud y atención a personas con síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), hepatitis viral, tuberculosis, lepra, malaria, cáncer y dengue, así como servicios de guardería¹⁸.

Asimismo, en los términos de la LDO 2024, existe la posibilidad de transferencias a entidades privadas sin ánimo de lucro mediante ayudas o contribuciones, modalidades de gastos de capital, definidas en el párrafo 6

16 Aunque no se ha explorado en este trabajo, cabe mencionar que la definición de prioridades de la Administración, las metas fiscales y otra información macroeconómica se presentan como contenidos relevantes de la LDO para el análisis de escenarios del entorno externo de las empresas.

17 Se consideran subvenciones sociales las transferencias destinadas a cubrir los gastos de funcionamiento de entidades públicas o privadas de carácter asistencial o cultural, sin ánimo de lucro, de conformidad con el artículo 12, párrafo 3, I, de la Ley n.º 4.320, de 1964.

18 Según el artículo 86 de la LDO 2024 (Brasil, 2024c).

del artículo 12 de la Ley n.º 4.320, de 1964¹⁹. En este caso, los fondos se destinarán a inversiones o inversiones financieras, categorías también clasificadas en los párrafos 4 y 5 del artículo 12 de la mencionada Ley n.º 4.320 de 1964²⁰.

Como se puede ver, estas normas de la LDO 2024, que establecen los requisitos y condiciones para la transferencia de recursos públicos a instituciones privadas sin ánimo de lucro, deben examinarse obligatoriamente en los casos de instituciones que pretendan colaborar en la ejecución de políticas públicas. Cabe destacar aquí la importancia del procedimiento legislativo presupuestario y sus enmiendas parlamentarias, como ámbito de inclusión de entidades beneficiarias de estos recursos en el presupuesto público. Según consulta realizada en SIGA Brasil, del Senado Federal, se verifica que las enmiendas parlamentarias que asignan recursos a entidades privadas sin ánimo de lucro sumaron un total de BRL 1.470 millones (aproximadamente el 7 % de todas las transferencias en esta modalidad)²¹.

19 «Art. 12. [...] Párrafo 6. Son transferencias de capital las asignaciones para inversiones o inversiones financieras que otras personas jurídicas de derecho público o privado deban realizar, independientemente de la contraprestación directa en bienes o servicios, constituyendo dichas transferencias **ayudas o contribuciones**, según deriven directamente de la Ley Presupuestaria o de una ley especial anterior, así como las asignaciones destinadas a la amortización de la deuda pública» (Brasil, [20--?], énfasis añadido).

20 «Art. 12. [...] Párrafo 4. Se clasifican como **inversiones** las dotaciones para la planificación y ejecución de obras, incluidas las destinadas a la adquisición de inmuebles considerados necesarios para la realización de estas últimas, así como para los programas especiales de trabajo, la adquisición de instalaciones, equipos y material permanente y la constitución o el aumento del capital de empresas que no sean de carácter comercial o financiero.

Párrafo 5. Se clasifican como **inversiones financieras** las asignaciones destinadas a:

I - adquisición de bienes inmuebles o bienes de capital ya en uso;

II - adquisición de valores representativos del capital de empresas o entidades de cualquier tipo, ya constituidas, cuando la operación no implique un aumento de capital;

III - constitución o aumento del capital de entidades o empresas que tengan objetivos comerciales o financieros, incluyendo operaciones bancarias o de seguros» (Brasil, [20--?], énfasis añadido).

21 Las transferencias a entidades privadas sin ánimo de lucro se clasifican en las modalidades de aplicación 50 o 60. La modalidad de aplicación indica si los recursos serán ejecutados directamente por la unidad titular del crédito presupuestario o transferidos, incluso en forma de descentralización, a otras esferas de gobierno, órganos o entidades.

El crédito bancario es uno de los instrumentos de financiación de las empresas, ya que el Sistema Financiero Nacional (SFN) inyectó BRL 5,8 billones en 2023, según datos del Banco Central de Brasil (BCB)²². En este contexto, destaca el papel de los bancos públicos, como BNDES, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) y Banco da Amazônia (BASA). Se estima que, en 2023, las operaciones de los principales bancos públicos, BNDES, BB y CEF, ascendieron a BRL 56.400 millones²³.

Dadas estas estadísticas, no cabe duda de que la lista de prioridades de la aplicación de recursos de las agencias financieras de fomento presentadas en la LDO debe ser supervisada y evaluada por instituciones del sector privado, recordando que, durante el procedimiento legislativo de apreciación de la LDO, en el Congreso, existen espacios para modificar el conjunto de estas prioridades, mediante enmiendas parlamentarias²⁴.

Tomemos, por ejemplo, las prioridades de la CEF, expresamente indicadas en el artículo 130, I, de la LDO 2024:

[...] la reducción del déficit de vivienda y la mejora de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional, especialmente cuando benefician a personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, pueblos y comunidades tradicionales, víctimas de trabajo esclavo, mujeres jefas de hogar o en situación de vulnerabilidad social, policías federales, civiles y militares, servidores de la Secretaría Nacional de Políticas Penales y personal militar de las Fuerzas Armadas que residan en áreas consideradas de riesgo o franjas fronterizas prioritarias en el ámbito del PNDR, personas víctimas de la violencia institucional, mediante financiación y proyectos de vivienda de interés social, proyectos de inversión

22 <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito>.

23 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/governo-celebra-recorde-de-investimentos-via-bancos-publicos-em-2023>.

24 Véanse especialmente las enmiendas que modifican el texto Capítulo VIII del PLDO 2024, que tratan sobre las prioridades de las agencias financieras de fomento: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/lido/lido2024/emendas/Avulso/Consolidado.pdf>.

en saneamiento básico y desarrollo de infraestructuras urbanas y rurales, incluso mediante la prestación de servicios de asesoramiento técnico, la estructuración y el desarrollo de proyectos que permitan la celebración de contratos de asociación con entidades públicas para la ejecución de proyectos de infraestructura de interés para el país y proyectos para la implementación de acciones de políticas agroambientales (Brasil, 2024c).

A partir de esta información de la política de actuación de la CEF, prevista en la LDO 2024, es posible, por ejemplo, identificar tendencias y oportunidades para proyectos y emprendimientos centrados en i) viviendas para personas en situación de pobreza y grupos vulnerables o en riesgo; ii) saneamiento básico; iii) infraestructuras urbanas/rurales; iv) servicios de consultoría técnica. Además de la participación propiamente dicha de instituciones privadas en estos segmentos, debe considerarse la posibilidad adicional del desarrollo de productos y servicios asociados a cada sector, como el diseño financiero de fondos inmobiliarios, de títulos privados para la captación de recursos en obras de saneamiento, etc.

A título de ilustración, véanse también las prioridades del BNDES, establecidas en el artículo 130, IV, de la LDO 2024:

[...] estímulo a la creación y preservación de puestos de trabajo con vistas a reducir las desigualdades, a la protección y conservación del medio ambiente, con foco en la reducción de los efectos del cambio climático, al aumento de la capacidad productiva y de la competitividad de la economía brasileña, así como al fomento del turismo, especialmente mediante el apoyo:

- a) a la innovación, a la difusión tecnológica, a las iniciativas destinadas al aumento de la productividad, al emprendimiento, a las incubadoras y aceleradoras de emprendimientos y a las exportaciones de bienes y servicios;
- b) a la expansión y modernización de la capacidad productiva del sector industrial;
- c) a las micro, pequeñas y medianas empresas;
- d) a la infraestructura nacional en los segmentos energéticos, incluyendo la generación y transmisión de electricidad, el transporte de gas por gasoductos,

el uso de fuentes alternativas y la electrificación rural, la logística y la navegación fluvial y de cabotaje, y la movilidad urbana, entre otros;

e) a la modernización de la gestión pública y al desarrollo de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de los servicios sociales básicos, como el saneamiento básico, la educación, la cultura, la salud y la seguridad alimentaria y nutricional;

f) a las inversiones socioambientales y a la descarbonización de las actividades económicas, a la agricultura familiar, a la agroecología, a las cooperativas y empresas de economía solidaria, a la inclusión productiva y al microcrédito, al reciclaje de residuos sólidos con tecnologías sostenibles, a los pueblos indígenas y a los pueblos y comunidades tradicionales y a los proyectos orientados al turismo; y

g) a la adopción de las mejores prácticas de gobernanza corporativa y al fortalecimiento del mercado de capitales, incluida la prestación de servicios de asesoramiento que permitan la celebración de contratos de asociación con entidades públicas para la ejecución de proyectos de infraestructura de interés para el país (Brasil, 2024c).

De lo anterior se desprende que la oferta de crédito del BNDES se centra, en resumen, en proyectos «verdes», innovación y competitividad, además de servicios de consultoría de gobernanza corporativa y del mercado de capitales. Por lo tanto, un análisis más detallado de los elementos financiables de la lista de prioridades, las condiciones de los tipos de interés y las garantías, los plazos, entre otras características del crédito, puede servir de insumo para las decisiones estratégicas de las instituciones que operan en esos segmentos y desean ampliar su actividad mediante financiación bancaria. Aparte de los bancos públicos mencionados, la LDO 2024 también enumera las prioridades de la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep), que son: la promoción del desarrollo de la infraestructura y de la industria, del turismo, de la agricultura y de la agroindustria, con énfasis en la promoción de la investigación, del *software* público, del *software* libre, de la formación científica y tecnológica, de la mejora de la competitividad de la economía, de la estructuración de unidades y sistemas productivos destinados a fortalecer el Mercado Común

del Sur – Mercosur, de la generación de empleo y de la reducción del impacto medioambiental.

En detalle, los principales destinos de los recursos de Finep pueden identificarse en la siguiente información:

La Finep concede financiación reembolsable y no reembolsable a instituciones de investigación y empresas brasileñas. El apoyo de la Finep abarca todas las etapas y dimensiones del ciclo de desarrollo científico y tecnológico: investigación básica, investigación aplicada, innovaciones y desarrollo de productos, servicios y procesos. La Finep también apoya la incubación de empresas de base tecnológica, la implantación de parques tecnológicos, la estructuración y consolidación de procesos de investigación, el desarrollo y la innovación en empresas ya establecidas y el desarrollo de mercados. Además, desde 2012, la Finep también ofrece apoyo para la implantación de una primera unidad industrial, así como para incorporaciones, fusiones y joint ventures (Brasil, 2024f).

En 2023, la Finep movilizó BRL 7.000 millones en crédito y BRL 1.600 millones en subvenciones económicas, apoyando investigaciones de empresas que desarrollan iniciativas para el lanzamiento de artefactos espaciales, vehículos no tripulados y la producción de proteínas animales y fertilizantes (Brasil, 2023a).

La LDO 2024 también establece normas relativas a la ejecución de los gastos de la Unión con títulos de deuda judicial. Las disposiciones que tratan este tema cobran relevancia para el sector privado en la medida en que se ha creado un verdadero mercado secundario para estos créditos judiciales, como registra la prensa especializada en mercados²⁵. De hecho, el crecimiento de este mercado es resultado del aumento sustancial del gasto del Gobierno federal en el pago de deudas judiciales. Según el Anexo de Riesgos Fiscales de la LDO

25 Por cierto, véase el artículo en el periódico Valor Econômico, del 05.03.2024: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2024/03/05/aumenta-interesse-de-investidores-por-precatorios.ghtml>.

2024²⁶, pasaron de BRL 18.800 millones en 2018 a BRL 58.700 millones en 2022. La Enmienda Constitucional 114/2021 estableció un límite para los gastos con deudas judiciales del Estado y las RPV²⁷ hasta 2026. Para 2024, este límite corresponde a BRL 44.800 millones. El PLOA proyecta un gasto de BRL 29.400 millones en RPV, cuyo pago es prioritario en relación con las deudas judiciales del Estado. Por tanto, se espera que el pago de deudas judiciales del Estado se limite a BRL 15.400 millones en el ejercicio fiscal 2024²⁸. En consecuencia, los bancos, gestores de fondos y otras instituciones de intermediación financiera deberían observar y analizar los contenidos de la LDO relacionados con los débitos judiciales, con el fin de analizar tendencias y diseñar escenarios.

En general, el Anexo de Metas Fiscales (Anexo IV) y el Anexo de Riesgos Fiscales (Anexo V) de la LDO 2024 forman un conjunto de información relevante en el ámbito macroeconómico, lo que permite evaluar el comportamiento esperado de las cuentas públicas y sus variables (ingresos y gastos), metas de superávit/déficit, riesgos macroeconómicos y riesgos específicos (demandas judiciales, pasivos contingentes, garantías del Tesoro Nacional, fondos de garantía, entre otros). Estos análisis de información macroeconómica son ampliamente utilizados por instituciones privadas que operan en sectores donde los tipos de interés, la inflación y el tipo de cambio son determinantes de la rentabilidad empresarial, como las instituciones financieras.

26 BRASIL, 2024c, p. 63.

27 Requisición de Pequeño Valor (RPV) es la modalidad de requerimiento de pago de una cantidad por la cual la entidad pública fue condenada mediante un proceso judicial. Cada entidad deudora puede fijar un monto para la emisión de la RPV, siempre que no sea inferior al valor del beneficio más alto del Sistema General de Seguridad Social. Los valores superiores a dicho monto se pagarán mediante créditos judiciales contra el Estado.

28 Consulte el Informativo Conjunto de las consultorías de Presupuestos del Senado Federal y la Cámara de Diputados: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/notas_tecnicas/informativo_ploa-2024_.pdf.

5. LA LOA 2024 Y EL SECTOR PRIVADO

La LOA, por así decirlo, es un amplio panorama de los ingresos estimados y de los gastos públicos fijados para un ejercicio fiscal determinado. Debido a que es menos textual (como la LDO) y presenta más información numérica, los análisis presupuestarios requieren conocimientos específicos sobre el lenguaje y las clasificaciones presupuestarias, así como las normas legales que los guían. Quizá debido a tales especificidades, los macroeconomistas implicados en sofisticados modelos econométricos y en el análisis teórico de la política fiscal y monetaria, por ejemplo, no se ocupan tanto de explorar los datos de la LOA, los cuales requieren más actividades «operativas», propias de ser llevadas a cabo por los llamados «orçamenteiros» [especialistas en presupuesto], término acuñado por el economista Gustavo Franco²⁹. A pesar de este enfoque más «operativo» de los datos de la LOA, la información que allí figura permite realizar análisis más complejos, dependiendo del objetivo que se persiga. A modo de ejemplo, el examen de las inversiones del presupuesto fiscal y de las empresas estatales previstas en la LOA 2024, por funciones (que se pueden consultar fácilmente en las plataformas de extracción de datos presupuestarios), indica las preferencias de asignación sectorial, señalando qué segmentos económicos se verán más afectados por este tipo de gasto público.

Así, las inversiones de la LOA 2024 indican datos como los siguientes, según consulta realizada en SIGA Brasil del Senado Federal: i) un total de BRL 37.800 millones en inversiones; ii) función «transporte», con inversiones de BRL 15.600 millones; iii) función «defensa nacional», con inversiones de BRL 8.300 millones; iv) función «urbanismo», con inversiones de BRL 6.000 millones; v) función «saneamiento», con inversiones de BRL 2.000 millones.

En una primera aproximación, aunque superficial, ya es posible hacerse una idea de que las inversiones públicas del Gobierno federal (presupuesto fiscal) para el año de 2024 están concentradas (84,4 %) en las áreas mencio-

29 Véase, por ejemplo, el artículo «A regra de ouro dos orçamenteiros» (Franco, 2000)

nadas anteriormente. Profundizando en el análisis del detalle de los gastos, se puede observar, por ejemplo, que, dentro del ámbito de la función «transporte», destaca el programa «transporte por carretera», con inversiones de BRL 12.900 millones (o el 82 % de la función).

Ya investigando las inversiones de las empresas del Estado, por función presupuestaria, se identifica, por ejemplo, que la función «energía» estipula gastos de BRL 135.200 millones, de los cuales BRL 128.000 millones son inversiones del sistema Petrobras. En el caso de la función «defensa nacional», las inversiones a cargo de las empresas del Estado son de BRL 3.000 millones, concentradas en la construcción de la corbeta Tamandaré (BRL 2.300 millones).

¿Cómo pueden utilizarse estos datos presupuestarios a nivel privado? La forma de aprovechamiento efectivo del análisis presupuestario, para el posicionamiento en mercados o para la toma de decisiones sobre las inversiones de la empresa, dependerá de la planificación estratégica corporativa y la política empresarial definidas, que pueden o no centrarse en nichos más impulsados por el gasto gubernamental.

En el marco de la LOA 2024, también merece la pena mencionar los datos de gasto de los llamados «Encargos Financieros de la Unión», una categoría presupuestaria (solo para fines presupuestarios, ya que no constituye propiamente una unidad administrativa) que reúne asignaciones destinadas a cubrir gastos del orden de los BRL 77.200 millones, distribuidos entre partidas, entre las cuales destacan las siguientes, por la relación directa que existe con los sectores productivos de la economía: sentencias judiciales (BRL 33.100 millones), promoción de inversiones en Brasil y en el extranjero (BRL 17.000 millones), indemnizaciones del Proagro (BRL 3.900 millones), etc.

Otra categoría presupuestaria similar es «Operaciones Oficiales de Crédito», cuya asignación presupuestaria en la LOA 2024 es de BRL 86.700 millones, destinada a acciones como: Apoyo Financiero Reembolsable mediante Financiación y otros Instrumentos Financieros para Proyectos de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (BRL 10.400 millones), Financiación a Sectores Productivos del Semiárido de la Región Noreste (BRL 8.000 millones), Financiación de Infraestructura Hidroviaria, Portuaria y Construcción/Mantenimiento Naval (BRL 7.800 millones), Financiación del Agronegocio del

Café (BRL 6.900 millones), OA37 – Financiación de Proyectos de Desarrollo Tecnológico de Empresas (BRL 6.400 millones), entre otras. En cuanto a estas operaciones oficiales de crédito, que implican la compensación de tasas de interés o de precios, cabe destacar la información facilitada por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN):

Las medidas de esta índole están orientadas principalmente al fomento de la agricultura y la agroindustria, la comercialización de productos agrícolas, la industria y las exportaciones. En este sentido, el Tesoro Nacional se encarga de la gestión de las operaciones de crédito realizadas en el marco de diversos programas gubernamentales, que implican, en general, financiaciones y subvenciones económicas en forma de compensación de tasas de interés o de precios. En la política de compensación de tasas de interés, los gastos del Gobierno se limitan al pago del diferencial entre los tipos de interés de mercado y los pagados por el prestatario final. En el caso de los subsidios de precios, los gastos se limitan al pago de la diferencia entre los precios de mercado y el precio de garantía del bien producido.³⁰

Aunque no están expresamente incluidos en las asignaciones presupuestarias de la LOA, los subsidios tributarios (gastos indirectos realizados mediante renuncias de ingresos tributarios) y las subvenciones crediticias (programas oficiales de crédito con tipos de interés subvencionados) desempeñan un papel importante en el apoyo a los sectores económicos. Según la última publicación «Orçamento de Subsídios da União (OSU) – Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios do Período de 2003 a 2022»³¹, del Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPO), el total de subsidios de la Unión alcanzó los BRL 581.490 millones (5,86 % del PIB) en 2022, de los

30 Disponible en: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/operacoes-oficiais-de-credito/sobre>.

31 BRASIL, 2023b.

cuales BRL 120.430 millones se refieren a subsidios financieros y crediticios (1,21 % del PIB) y BRL 461.050 millones a subsidios tributarios (4,65 % del PIB).

En la información complementaria al Proyecto de Ley de Presupuestos de 2024 (PLOA 2024), figura el Cuadro Demostrativo de Beneficios Financieros y Crediticios, con una previsión total de BRL 130.500 millones, de los cuales BRL 73.600 millones son financieros y BRL 56.900 millones son crediticios³². En cuanto a los subsidios tributarios, la previsión es de BRL 523.700 millones para 2024, según el citado cuadro demostrativo, con énfasis en el Simple Nacional (BRL 125.300 millones), la Agricultura y la Agroindustria (BRL 58.900 millones), las Entidades Sin Ánimo de Lucro (BRL 41.900 millones), la Zona Franca de Manaus y las Zonas de Libre Comercio (BRL 32.700 millones), los Medicamentos, los Productos Farmacéuticos y Equipos Médicos (BRL 19.700 millones), por citar algunos sectores principales.

Los ejemplos de datos citados aquí, entre muchos otros contenidos en la LOA, contribuyen a demostrar la existencia de gastos públicos significativos o renunciias de ingresos que afectan al entorno económico privado, alterando las condiciones del mercado para determinados sectores empresariales. Así, la política presupuestaria, dependiendo del segmento económico afectado, puede exigir la actuación política de las empresas en defensa de sus intereses, a través de sus representaciones institucionales, en el marco del procedimiento presupuestario, en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El carácter indicativo de la planificación y de los presupuestos públicos con respecto al sector privado, tal y como establece la Constitución, ha quedado demostrado en los ejemplos presentados en este trabajo, que, obviamente,

32 https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/proposta/info_complem_PLOA2024.pdf.

no agotan las señales que el PPA, la LDO y la LOA transmiten al entorno económico. De hecho, cada dato cualitativo o cuantitativo de estos documentos presupuestarios puede traducirse en impactos sectoriales o, como mínimo, ser tenido en cuenta en los análisis de las empresas, con vistas a la planificación estratégica o a la toma de decisiones.

Las evaluaciones y prospecciones macroeconómicas, que generalmente acompañan a los proyectos de ley del PPA, de la LDO y de la LOA, por sí solas ya sirven para orientar a los agentes privados respecto de las expectativas del Gobierno, especialmente en el ámbito de las políticas fiscales y monetarias. Además, estos supuestos macroeconómicos son decisivos para las estimaciones de los ingresos públicos y, en consecuencia, para la fijación de los gastos, respetando las metas fiscales perseguidas. Por lo tanto, las inconsistencias en tales expectativas oficiales, adoptadas en la elaboración de las piezas presupuestarias, pueden producir presupuestos irreales, generando daños a la reputación fiscal y el consiguiente aumento de riesgos percibidos por los agentes económicos, afectando a las tasas de interés y al tipo de cambio. Más allá del enfoque macroeconómico, hemos optado por examinar casos de gasto público o de renuncias de ingresos, así como normas jurídico-presupuestarias, que afectan más directamente a los sectores económicos, señalando la necesidad de que las instituciones privadas los supervisen, de acuerdo con los métodos e instrumentos típicos de la planificación estratégica empresarial.

Dado que los estudios e investigaciones sobre planificación y presupuestos públicos son realizados, en gran parte, por profesionales centrados en la Administración Pública o en el Derecho, estas conexiones con temas propios del ámbito privado y empresarial acaban quedando relegadas. Esto puede observarse en la generalidad de los comentarios realizados en diversas obras, principalmente jurídicas, sobre la naturaleza indicativa de la planificación pública a la que se refiere el art. 174 de la Constitución Federal.

Considerando, no obstante, que los presupuestos públicos están sujetos al fenómeno de la captura por parte de agentes públicos o privados, generando distorsiones en el gasto público o corrupción en su ejecución, la ingeniería jurídico-presupuestaria debe prever específicamente desincentivos a las prácticas de *rent-seeking*, hipótesis en la cual personas, grupos o empresas

emprenden esfuerzos, invirtiendo tiempo y/o dinero, para intentar obtener una renta económica ya generada por la economía para sí o para su grupo, sin que ello produzca mayor riqueza en el sistema³³. En el caso de los presupuestos públicos, que son arenas de disputa por rentas, entre entidades federadas, sectores económicos, ministerios y órganos, partidos políticos, categorías profesionales, etc., el fenómeno de la búsqueda de rentas es bastante plausible y puede causar ineficiencias en la asignación de recursos públicos e injusticia presupuestaria, lo que merece contención legislativa³⁴. Se espera, por tanto, que, a partir de estudios que analicen más a fondo los efectos privados de los presupuestos públicos (incluso en la «planta industrial» de las empresas), podamos profundizar y comprender mejor o delimitar el carácter indicativo de la planificación y de los presupuestos públicos. Esto tiende a fortalecer institucionalmente la planificación del Estado, con una posible ampliación de la credibilidad del PPA, la LDO y la LOA y la mitigación de los riesgos de captura, atrayendo los intereses legítimos de la sociedad y de las empresas hacia el procedimiento presupuestario, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

Dado que los gastos fijados y regulados por las leyes presupuestarias son uno de los principales instrumentos de intervención en el ámbito económico, los avances en la investigación sobre el carácter indicativo de la planificación y de los presupuestos públicos contribuirán a mejorar la calidad de las previsiones presupuestarias y del propio gasto público, en la medida en que sea posible evaluar objetivamente los beneficios o ineficiencias derivados de la política presupuestaria.

33 Véase MENDES, 2014.

34 Sobre la apropiación de rentas del presupuesto público, véase CÂNDIA, 2019.

REFERENCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Modalidades de intervenção do Estado na ordem econômica**. Regime jurídico das sociedades de economia mista. Inocorrência de abuso de poder. In: BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. v. 1, pp. 389-433.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Prodasen. **Siga Brasil**. Brasília, DF: Prodasen, 2024a. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024c. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF: Presidência da República, 2024d. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024e. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Financiadora de Estudos e Projetos**. O que apoiamos. Brasília, DF: FINEP, 2024f. Disponible en: <http://finep.gov.br/afinep/25-apoio-e-financiamento/o-que-apoiamos>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Finep destina R\$ 1 bilhão para contratos de inovação e alcança investimentos recordes em 2023**. Brasília, DF, 2023a. Disponible en: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2023/12/finep-destina-r-1-bilhao-para-contratos-de-inovacao-e-alcanca-investimentos-recordes-em-2023>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Orçamento de subsídios da União**: relatório de subsídios tributários, financeiros e creditícios do período de 2003 a 2022. 7. ed. Brasília, DF: MPO, 2023b. Disponible en: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-7a-edicao.pdf>. Consultado en: mayo de 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejam-

to. **Plano plurianual 2024-2027**. Brasília, DF: MPO, 2024g. Partes consultadas: Anexo III-Programas Finalísticos e Mensagem Presidencial. Disponible en: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/lei-do-ppa>. Consultado en: mayo de 2024.

CÂNDIA, Eduardo. **Despesa pública e rent-seeking**: um olhar jurídico pós-positivista ao controle do gasto público. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FRANCO, Gustavo H. B. A regra de ouro dos “orçamenteiros”. **Veja**, São Paulo, mar. 2000. Disponible en: <http://www.gustavofranco.com.br/uploads/files/veja12%20or%C3%A7amenteiros.pdf>. Consultado en: mayo de 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GLOSSÁRIO de termos orçamentários. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020. Disponible en: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/F>. Consultado en: mayo de 2024.

MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 95, pp. 22-27, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Arthur *et al.* The macroeconomic effects of cash transfers: evidence from Brazil. Washington, D. C.: World Bank Group, 2023. (Policy Research Working Paper, n. 10652).

MENDES, Marcos. O que é “rent-seeking”? [Site] **Brasil, Economia e Governo**. São Paulo, 25 mar. 2014. Disponible en: <https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=2190>. Consultado en: mayo de 2024.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Blücher, 2017.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.



FISCALIZACIÓN

LOS CUATRO PILARES FUNDAMENTALES DE LA LRF

Marcel Guimarães

1. INTRODUCCIÓN

La Ley de Responsabilidad Fiscal – LRF (LC n.º 101/2000) establece normas de finanzas públicas orientadas a la responsabilidad en la gestión fiscal, mediante acciones para prevenir riesgos y corregir desviaciones que puedan afectar al equilibrio de las cuentas públicas.

Desde su concepción y durante su aprobación, el proyecto de ley que dio origen a la LRF (PLP 18/1999) estuvo marcado por debates políticos-ideológicos. Sus partidarios argumentaban que la propuesta serviría como una especie de código de conducta para los administradores públicos, un hito histórico que podría convertirse en una revolución en las finanzas públicas de nuestro país. Sin embargo, sus opositores pensaban que la norma podría representar la imposición de una política económica neoliberal y fiscalista para estados y municipios, favoreciendo el pago de intereses en detrimento de los gastos sociales y las inversiones públicas. Aunque estas ideas eran más evidentes en el momento de la elaboración de la ley y en sus primeros años de vigencia, con el tiempo han dado lugar a discusiones de carácter técnico, legal y operativo.

La realidad es que la elaboración de la LRF tuvo lugar en un contexto de falta de control fiscal en Brasil, como resultado del proceso inflacionario de las décadas de los 80 y 90, que provocó un aumento de nuestra deuda pública. Así, la razón fundamental que llevó a la concepción de la ley fue la necesidad de establecer mecanismos de control del endeudamiento público. Además, la ley acabó definiendo normas para que las entidades de la federación gestionaran prudentemente sus ingresos y gastos y evitaran desequilibrios innecesarios, teniendo el mérito de reunir parámetros y normas que se encontraban dispersos en el momento de su elaboración, como los límites a los gastos de personal, objeto de las leyes Camata 1 (LC n.º 82/95) y Camata 2 (LC n.º 86/99).

Es importante destacar que la LRF no es una «nueva ley de finanzas públicas» prevista en el artículo 165, párrafo 9, de la CF/88. Tampoco sustituye ni deroga la Ley n.º 4.320/64, que establece normas generales de derecho financiero para la preparación y el control de los presupuestos y balances de la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal. Por tanto, el objetivo de la LRF es garantizar una gestión fiscal responsable. Así, es posible afirmar que el objetivo central de la LRF es el equilibrio fiscal, que pretende lograrse imponiendo restricciones al crecimiento del gasto y estableciendo límites para los gastos de personal y el endeudamiento. El artículo 1, párrafo 1, de la ley, establece que la responsabilidad en la gestión fiscal presupone una acción planificada y transparente en la que se prevengan los riesgos y se corrijan las desviaciones que puedan afectar al equilibrio de las cuentas públicas, mediante el cumplimiento de metas de resultados entre ingresos y gastos y la observancia de límites y condiciones en lo que respecta a la renuncia de ingresos, la generación de gastos de personal, de seguridad social y otros, las deudas consolidada e instrumentada en títulos (mobiliaria), las operaciones de crédito, incluidas las anticipaciones de ingresos, la concesión de garantías y la inscripción en obligaciones pendientes de pago del ejercicio anterior.

Así, se observa que la Ley de Responsabilidad Fiscal, además de buscar claramente la responsabilidad en la gestión fiscal, introdujo innovaciones al regular aspectos relacionados con la administración de los recursos públicos, buscando el equilibrio de las cuentas públicas mediante una acción planificada y transparente. En este sentido, para alcanzar sus objetivos, se basa en cuatro pilares: la planificación, el control, la responsabilidad y la transparencia. Estos

cuatro aspectos son el foco del presente trabajo y se analizarán en detalle a continuación.

2. PLANIFICACIÓN

Desde el siglo XIX, Taylor y Fayol, creadores de la Escuela Científica de Administración, consideraban la planificación como un paso inicial y necesario para una buena administración. Así, tanto en la administración pública como en la privada, se considera la planificación un instrumento fundamental para el desarrollo de cualquier actividad o proyecto, ya que es en esta fase donde se definirá el punto de partida y lo que se desea en el futuro, buscando alcanzar los objetivos planificados de manera eficiente, eficaz y efectiva.

En el ámbito del sector público, la planificación es un instrumento indispensable para racionalizar la acción del Estado, puesto que evidencia los medios necesarios para alcanzar los objetivos deseados.

En materia de presupuesto público, la Ley n.º 4.320/64 definió únicamente un instrumento de planificación, la Ley de Presupuestos, cuyas normas, características y contenidos se enumeran en su Título I (artículos 2 a 21). En la actualidad, esta pieza presupuestaria se denomina Ley de Presupuesto Anual (LOA).

La Constitución Federal de 1988 introdujo innovaciones en los instrumentos de planificación, previendo no solo la LOA, sino también la creación de dos nuevas leyes presupuestarias: el Plan Plurianual (PPA) y la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO).

En la LRF, la planificación se perfeccionó mediante el establecimiento de metas fiscales, límites y condiciones para: la renuncia de ingresos; la generación de gastos, incluidos los de personal y seguridad social; la asunción de deudas; la realización de operaciones de crédito (incluso las ARO —anticipaciones de ingresos presupuestarios) y la concesión de garantías.

Además, la LRF tuvo la función de introducir innovaciones en relación con los instrumentos de planificación definidos en la CF/88. En lo que respecta

a los actos formales de la planificación, la LRF hizo obligatoria la elaboración de los tres instrumentos básicos instituidos por la CF: PPA, LDO y LOA.

Cabe señalar que el artículo 3 de la LRF, que aportaría innovaciones en relación con el PPA, fue vetado, ya que se entendió que la disposición era contraria al interés público (veto parcial del Proyecto de Ley n.º 4, de 2000 – Complementario – Mensaje n.º 627, del 4 de mayo de 2000). El enunciado principal de ese artículo establecía que el proyecto de ley del plan plurianual debía ser devuelto para su sanción antes de que terminara el primer periodo de la sesión legislativa, mientras que el párrafo 2 exigía su remisión al Poder Legislativo antes del 30 de abril del primer año del mandato del jefe del Poder Ejecutivo. Se consideró que estos plazos supondrían no solo un periodo reducido para la preparación del proyecto de ley del PPA por parte del Poder Ejecutivo, sino también para su consideración por parte del Poder Legislativo, imposibilitando el perfeccionamiento metodológico y la cuidadosa selección de programas y acciones prioritarias de gobierno. Como motivo para el veto del párrafo 2, se alegó que fijar la misma fecha para que todas las entidades de la federación remitieran el proyecto de ley del PPA al Poder Legislativo no tenía en cuenta la complejidad, peculiaridades y necesidades de cada entidad de la federación, incluidos los municipios pequeños.

Así, las innovaciones aportadas por la LRF en relación con los instrumentos de planificación definidos en la carta magna acabaron restringiéndose a la LDO (art. 4) y la LOA (art. 5). La ley también definió, en el capítulo de planificación, las normas relacionadas con la Ejecución Presupuestaria y el Cumplimiento de las Metas (artículos 8 a 10).

Es importante destacar que la LRF aportó una serie de innovaciones en relación con la LDO, ampliando su contenido y transformándola en el principal instrumento de planificación para una administración presupuestaria equilibrada. La ley otorgó a la LDO la prerrogativa de regular y establecer varios aspectos específicos, tales como: el equilibrio entre ingresos y gastos (art. 4, fracción I, a); metas fiscales (art. 4, §1); riesgos fiscales (art. 4, § 3); la programación financiera y el calendario mensual de desembolso, establecidos por el Poder Ejecutivo 30 días después de la sanción de la LOA (art. 8); los criterios y la forma de limitación del compromiso del gasto, que debe

llevarse a cabo en caso de riesgo de incumplimiento de las metas bimestrales o de superación del límite de la deuda pública consolidada (art. 4, fracción I, *b*); normas para el control de costos y la evaluación de los resultados de programas financiados con recursos presupuestarios (art. 4, fracción I, *e*); condiciones y requisitos para la transferencia de recursos a entidades públicas y privadas (art. 4, fracción I, *f*; art. 25, §1 y art. 26); la forma de utilización y el importe (definido en función de los ingresos corrientes netos) de la reserva de contingencia, que forma parte de la LOA (art. 5, fracción III).

En relación con la LOA, el artículo 5 de la LRF establece que el proyecto de ley presupuestaria anual, elaborado de manera compatible con el PPA, la LDO y las normas de la ley, deberá contener, en un anexo, un cuadro demostrativo de la compatibilidad de la programación presupuestaria con los objetivos y metas previstos en el Anexo de Metas Fiscales – AMF. Además, irá acompañado del documento mencionado en el párrafo 6 del artículo 165 de la Constitución (cuadro demostrativo regionalizado de los efectos, sobre los ingresos y gastos, derivados de exenciones, amnistías, remisiones, subvenciones y beneficios de carácter financiero, tributario y crediticio), así como de las medidas para compensar las renunciaciones de ingresos y el aumento de los gastos obligatorios de carácter continuado. El proyecto de la LOA también contendrá una reserva de contingencia, destinada a cubrir pasivos contingentes y otros riesgos y eventos fiscales imprevistos.

En cuanto a las normas relativas a la Ejecución Presupuestaria y el Cumplimiento de las Metas, la ley establece, en su artículo 8, que hasta treinta días después de la publicación de los presupuestos, el Poder Ejecutivo establecerá la programación financiera y el calendario mensual de desembolsos.

La LRF remite a la LDO la necesidad de establecer la forma y los criterios por los que se aplicará una eventual limitación de los compromisos del gasto y de la ejecución financiera, en caso de que se prevea la imposibilidad de obtener los ingresos necesarios para alcanzar las metas fiscales (resultados primario o nominal). Las normas para esta limitación del compromiso del gasto se recogen en el artículo 9 de la ley. Cabe señalar que el párrafo 2 de dicho artículo define los gastos que no podrán ser objeto de limitación, tales como aquellos que constituyan obligaciones constitucionales y legales de la

entidad, incluidos los destinados al pago del servicio de la deuda, los relativos a la innovación y al desarrollo científico y tecnológico financiados con un fondo creado a tal fin y los excepcionados por la ley de directrices presupuestarias.

3. CONTROL

El segundo pilar de la Ley de Responsabilidad Fiscal que se abordará en este trabajo es el control, que también puede entenderse como fiscalización. La LRF establece nuevas atribuciones de fiscalización para el sistema de control interno de cada poder y para el Poder Legislativo, directamente o con el auxilio de los tribunales de cuentas, tales como: mecanismo de emisión de alertas, verificación de los límites de gasto de personal, verificación del cumplimiento de las metas fiscales, análisis de los límites y condiciones para la realización de operaciones de crédito (art. 59).

El control puede considerarse como una forma de poner en práctica lo previsto en la LRF, haciendo posible la fiscalización de las actividades relacionadas con la gestión fiscal y la aplicación de los recursos públicos utilizados en la prestación de servicios a la población. Es importante destacar que el control social, que es la principal forma de participación ciudadana en la fiscalización, sigue siendo fundamental para la efectividad de la LRF, aunque la ley defina los papeles atribuidos al Poder Legislativo, a los tribunales de cuentas y al sistema de control interno.

Como se ha señalado anteriormente, el objetivo central de la LRF es el equilibrio fiscal, que pretende lograrse imponiendo restricciones al crecimiento del gasto y estableciendo límites para los gastos de personal y el endeudamiento. Estas restricciones y límites son algunas de las variables clave de control presentes en la ley, que son: metas fiscales, límites, mecanismos de compensación y normas para la administración financiera y patrimonial. A continuación, se realizará el análisis de cada una de estas variables.

— METAS FISCALES

La LRF define dos tipos de metas fiscales: las de resultado primario y las de resultado nominal. Estas metas se establecen en la LDO a través del Anexo de Metas Fiscales - AMF (art. 4, párrafos 1 y 2). También existen normas para la limitación de gastos si no se alcanzan las metas (art. 9).

— LÍMITES

La ley estableció límites para los gastos de personal, introdujo normas relativas a los límites de la deuda instrumentada en títulos y de la deuda consolidada, y contiene además una disposición basada en la Regla de Oro establecida en la carta magna.

En cuanto a los gastos de personal, además de definir los elementos que se consideran o no como gastos totales de personal (artículos 18 y 19), la LRF cumplió su misión constitucional (artículo 169 de la CF) de establecer los límites para estos gastos en el ámbito de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios (artículo 20). La ley define tres tipos de límites para los gastos de personal: a) límite de alerta, que corresponde al 90 % del límite máximo, en el que solo se emite una alerta por parte del tribunal de cuentas, sin cómputo de plazo ni sanción alguna al poder u órgano; b) límite prudencial, que corresponde al 95 % del límite máximo, en el que ya existen medidas preventivas impuestas al poder u órgano (art. 22, párrafo único), pero aún sin cómputo de plazo; c) límite máximo, cuya superación conlleva la imposición de medidas preventivas y correctivas al poder u órgano (art. 22, párrafo único, en relación con el art. 23), además del cómputo del plazo de dos cuatrimestres para retornar al límite.

En cuanto al control del saldo de la deuda instrumentada en títulos y la deuda consolidada, la LRF incluyó un capítulo titulado «De la Deuda y del Endeudamiento». Además de las definiciones básicas contenidas en el artículo 29, existen normas relativas a los Límites de la Deuda Pública y las Operaciones

de Crédito (artículos 30 a 40). Es importante señalar que la LRF no determina los límites de endeudamiento, y corresponde al Senado Federal (SF) establecer dichas definiciones (artículo 52 de la CF). La Resolución n.º 40/2001 del SF, por ejemplo, definió los límites de endeudamiento de los estados y municipios. Hasta el momento de la elaboración de este trabajo, no se había aprobado el Proyecto de Resolución n.º 84/2007 del Senado, que definirá el límite

de endeudamiento de la Unión. La Resolución n.º 43/2001 del SF dispone sobre las operaciones de crédito interno y externo de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, incluida la concesión de garantías, sus límites y condiciones de autorización. Por su parte, la Resolución n.º 48/2007 del SF trata de los límites globales para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de sus entidades públicas autónomas y demás entidades controladas por el poder público federal, y establece límites y condiciones para la concesión de garantías de la Unión en operaciones de crédito externo e interno. En relación con la Regla de Oro, la LRF intentó introducir una innovación al prever,

en su artículo 12, párrafo 2, que el importe previsto para los ingresos de operaciones de crédito no podrá ser superior al de los gastos de capital que figuran en el proyecto de ley presupuestaria. Sin embargo, dicha disposición fue suspendida cautelarmente por el Supremo Tribunal Federal (STF), en el marco de la ADI 2238-5, por la alegada violación de la CF/88. Posteriormente, el Supremo entendió, de manera definitiva, lo siguiente:

5. ARTÍCULOS 12, §2, Y 21, II. ACCIÓN DECLARADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETACIÓN CONFORME.

5.1 Al establecer un límite textualmente distinto de la norma del artículo 167, III, de la Constitución Federal, el artículo 12, párrafo 2, de la LRF da lugar a interpretaciones distorsionadas del límite aplicable a los ingresos derivados de operaciones de crédito, por lo que corresponde declarar parcialmente procedente la acción, en este punto, para dar interpretación conforme a la disposición a fin de explicitar que la prohibición no abarca las operaciones de crédito autorizadas mediante créditos suplementarios o especiales con finalidad precisa, aprobados por el Poder Legislativo por mayoría absoluta.

Cabe señalar que el STF consideró que la disposición contenida en la LRF no habría previsto la salvedad existente en el artículo 167, fracción III, de la Constitución Federal, que prohíbe la realización de operaciones de crédito que excedan el importe de los gastos de capital, salvo aquellos autorizados mediante créditos suplementarios o especiales con finalidad específica, aprobados por el Poder Legislativo por mayoría absoluta.

Con el máximo respeto a la postura del STF, considero que la suspensión del artículo 12, párrafo 2, de la LRF se llevó a cabo de manera equivocada. Un examen más detallado de las disposiciones permite concluir que la finalidad de la norma contenida en la LRF es diferente de la que aparece en la CF/88. La norma introducida en la LRF se refiere a la fase de planificación, dado que se menciona el monto previsto para los ingresos de operaciones de crédito en comparación con los gastos de capital contenidos en el proyecto de ley presupuestaria. Por lo tanto, no existe la posibilidad de abrir créditos adicionales en esta etapa del procedimiento presupuestario. La intención de la Regla de Oro contenida en el texto constitucional es evitar, en la fase de ejecución presupuestaria, la financiación de los gastos corrientes mediante operaciones de crédito, que aumentan el endeudamiento público. Por esta razón, existe la posibilidad de abrir créditos adicionales en esta etapa del ciclo presupuestario, ya que la pieza presupuestaria está en ejecución.

Por lo tanto, considero que no existe ninguna ilegalidad en la ausencia de previsión de la salvedad relativa a la apertura de créditos adicionales en el texto de la LRF, ya que esta tiene por objeto promover el respeto de la Regla de Oro en la fase de elaboración del proyecto de ley presupuestaria (planificación), mientras que el art. 167, fracción III, de la CF, establece la observancia de la Regla de Oro en la fase de ejecución presupuestaria, fase en la que, de hecho, es posible la apertura de créditos adicionales.

— MECANISMOS DE COMPENSACIÓN

La LRF contempla dos situaciones en las que es necesario implementar mecanismos de compensación: la primera es en el caso de la renuncia de ingresos y la otra en el caso de generación de gasto obligatorio de carácter continuado (DOCC).

La primera hipótesis de adopción de un mecanismo de compensación se da en el caso de la concesión o ampliación de un incentivo o beneficio de carácter tributario que dé lugar a una renuncia de ingresos. El artículo 14 de la LRF establece que, en tal situación, el beneficio fiscal deberá ir acompañado de una estimación del impacto presupuestario y financiero en el ejercicio en que entre en vigor y en los dos siguientes, cumplir con lo dispuesto en la ley de directrices presupuestarias y al menos una de las siguientes condiciones: I - demostración por parte del proponente de que la renuncia fue considerada en la estimación de ingresos de la ley presupuestaria y de que no afectará a las metas de resultados fiscales previstas en el anexo correspondiente de la ley de directrices presupuestarias; II - ir acompañada de medidas de compensación, en el período mencionado en el enunciado principal, mediante el incremento de ingresos, procedente de la elevación de los tipos impositivos, la ampliación de la base de cálculo, el aumento o la creación de un tributo o contribución. Así pues, se constata que la adopción de la medida de compensación, en esta situación, no es obligatoria, ya que, en caso de que se demuestre que la renuncia ya se ha tenido en cuenta en la previsión de ingresos de la LOA, no será necesario aplicar el incremento de ingresos.

La segunda hipótesis surge cuando se genera un gasto obligatorio de carácter continuado – DOCC, que es el gasto corriente derivado de una ley, medida provisional o acto administrativo normativo que establezcan para la entidad la obligación legal de su ejecución por un periodo superior a dos ejercicios. El artículo 17, párrafos 1, 2 y 3, de la ley estipula que los actos que creen o aumenten el DOCC deben ir acompañados de la estimación del impacto presupuestario-financiero en el ejercicio en que deba entrar en vigor y en los dos ejercicios siguientes y demostrar el origen de los recursos para su finan-

ciación. Además, el acto irá acompañado de pruebas de que el gasto creado o incrementado no afectará a las metas de resultados fiscales establecidas en el Anexo de Metas Fiscales, y sus efectos financieros, en los siguientes periodos, deberán compensarse con el aumento permanente de ingresos o con la reducción permanente del gasto. En caso de optar por la medida compensatoria derivada del aumento de ingresos, se considera un aumento permanente de ingresos el que resulta del aumento de los tipos impositivos, la ampliación de la base de cálculo, el incremento o la creación de un tributo o contribución.

Es interesante notar que la LRF prevé, como medida compensatoria, en caso de renuncia de ingresos, únicamente el aumento de los ingresos, sin prever una reducción de gastos. En el caso de un aumento del DOCC, se aceptan tanto un aumento permanente de los ingresos como una reducción permanente de los gastos. Resulta curioso que una de las versiones originales del proyecto de ley que dio lugar a la LRF, el PLP 18-C/1999, estableciera, en su artículo 22, que los efectos de la reducción de ingresos podrían compensarse tanto por la reducción de gastos como por el aumento de los ingresos. Sin embargo, la versión final del PLP 18/1999 aprobada por el Congreso Nacional, que dio lugar a la LRF, alteró considerablemente la propuesta original, suprimiendo la posibilidad de compensar los efectos de la renuncia de ingresos por la reducción de gastos. En mi opinión, se trata de una medida errónea, porque, al restringir la medida compensatoria de la reducción de un determinado ingreso al aumento de otro, la carga fiscal en Brasil, que es bastante alta, acaba permaneciendo igual. Así, el contribuyente acaba «pagando la factura». Por lo tanto, podría existir la posibilidad de compensar la renuncia de ingresos no solo con el aumento de otros ingresos, sino también con la reducción de gastos. Sería una evolución de la ley en el sentido de reducir la carga fiscal del contribuyente junto con la reducción del gasto público.

— NORMAS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA Y PATRIMONIAL

En cuanto a las normas de gestión financiera y patrimonial, la LRF establece condiciones para la concesión de garantías, para la contratación de operaciones de crédito mediante anticipación de ingresos presupuestarios (ARO) y para la inscripción de obligaciones pendientes de pago.

Las normas para la concesión de garantías en operaciones de crédito internas o externas se definen en el art. 40 de la ley. Entre otras condiciones, cabe destacar que la garantía estará condicionada a la presentación de una contragarantía, por un valor igual o superior al de la garantía que se vaya a conceder, y al cumplimiento por parte de la entidad solicitante de sus obligaciones frente al garante y a las entidades controladas por este.

Respecto a la contratación de ARO, destinada a cubrir la insuficiencia de caja durante el ejercicio financiero, la LRF define, en su artículo 38, que la medida solo se ejecutará a partir del décimo día del inicio del ejercicio y que debe saldarse, con intereses y otros cargos financieros aplicables, antes del 10 de diciembre de cada año. Este plazo sirve para evitar que los gobernantes anticipen los ingresos del ejercicio financiero siguiente para cubrir gastos con el decimotercer salario al final de un año determinado, lo que puede comprometer los recursos de caja de la entidad federativa. Esta era una práctica muy común en el pasado, especialmente en los municipios. Además, la ARO no estará autorizada si se cobran cargos distintos al tipo de interés de la operación, obligatoriamente fijo o indexado al tipo básico de interés o al que lo sustituya. La ley también establece que la ARO estará prohibida siempre que exista una operación previa de la misma naturaleza que no haya sido completamente liquidada y que no pueda realizarse en el último año del mandato del presidente, gobernador o alcalde.

En cuanto a la inscripción de obligaciones pendientes de pago, la ley impone, en su artículo 42, una restricción importante para el fin del mandato del titular de un poder u órgano, ya que se prohíbe a dicho agente contraer, en los dos últimos cuatrimestres de su mandato, obligaciones de gasto que no puedan cumplirse íntegramente dentro del mismo, o que tengan cuotas que

deban pagarse en el ejercicio siguiente sin que exista disponibilidad suficiente de caja para tal fin. La finalidad de esta disposición es impedir que el jefe de un poder u órgano, al final de su mandato, independientemente de que se trate de un mandato electivo o no, deje al próximo gobernante obligaciones pendientes de pago sin que exista disponibilidad de caja. Cabe señalar que la norma es independiente de quién sea el sucesor. Así, aunque el sucesor sea el propio titular, en caso de reelección, deberá cumplirse la disposición.

4. RESPONSABILIDAD

Este pilar es importante porque es a partir de él que los responsables de la gestión de los recursos públicos deben someterse a las normas de la LRF, bajo pena de sufrir sanciones y penalidades contenidas en la propia ley y en otros cuerpos legales, como el Código Penal.

En este sentido, los preceptos de la LRF deben ser siempre respetados, por lo que la doctrina la considera un verdadero código de conducta para los gestores públicos.

Entre los principios que rigen la LRF está el de la Responsabilidad, que somete a sanciones los actos de gestión y al propio gestor público si infringe la ley (artículos 1, 15, 16, 17, 21, 34, 35, 37, 39, 40 y 42), y el de la Responsividad, que complementa el principio de Responsabilidad y amplía sus efectos, siendo un principio instrumental de la democracia, ya que pretende salvaguardar la legitimidad, es decir, conciliar la expresión de la voluntad popular, democráticamente manifestada, con la racionalidad pública.

Cabe señalar que las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidad Fiscal son, en su gran mayoría, restricciones impuestas a los órganos y poderes o entidades de la federación.

Este es el caso, por ejemplo, de las medidas preventivas impuestas al poder o al órgano en caso de exceder el límite prudencial, en cuyo caso el artículo 22, párrafo único, de la LRF, estipula que el poder o el órgano que haya incurrido en el exceso no podrá, entre otras medidas, conceder venta-

ja, aumento, reajuste o adecuación de la remuneración, ni crear un puesto, empleo o función o incluso modificar la estructura de la carrera siempre que ello implique un aumento del gasto. Otro ejemplo de medida preventiva, en esta situación, es la prohibición de la provisión de cargos públicos, admisión o contratación de personal a cualquier título, salvo la reposición derivada de la jubilación o fallecimiento de funcionarios en los ámbitos de la educación, la salud y la seguridad. Si se supera el límite máximo de gastos de personal, la ley prevé, como consecuencia, la imposición de medidas preventivas y correctivas al poder u órgano. En caso de que no se logre la reducción en el plazo establecido (de dos cuatrimestres) y mientras persista el exceso, el poder u órgano no podrá recibir transferencias voluntarias, obtener garantías de otra entidad ni contratar operaciones de crédito, salvo las destinadas al pago de la deuda instrumentada en títulos y las que tengan por objeto la reducción del gasto en personal.

Una sanción muy común en la práctica es la relacionada con el incumplimiento de los plazos previstos en la LRF, como los de publicación del Informe de Gestión Fiscal (RGF) o del Informe Resumido de Ejecución Presupuestaria (RREO), o incluso los plazos para la consolidación y divulgación de las cuentas de las entidades federativas. La LRF define, en su artículo 51, §2, que el incumplimiento de estos plazos impedirá, hasta que la situación se regularice, que el poder

u órgano reciba transferencias voluntarias y contrate operaciones de crédito, excepto aquellas destinadas al pago de la deuda instrumentada en títulos.

Es importante señalar que, además de las sanciones institucionales definidas en la LRF, existen penalidades que se encuentran en otros cuerpos legales. En el Código Penal (CP), por ejemplo, existe el Capítulo IV, que se refiere a los «Delitos contra las Finanzas Públicas», incorporado por la Ley n.º 10.028, de 2000. Las conductas tipificadas como delitos fiscales están definidas en los artículos 359-A a 359-H del CP. Entre aquellas consideradas delitos, destacan las siguientes: ordenar, autorizar o realizar una operación de crédito, interno o externo, sin autorización legislativa previa (art. 359-A) y ordenar gasto no autorizado por ley (art. 359-D).

Se observa que existen delitos tipificados en el CP que tienen una conexión directa con la infracción de las disposiciones de la LRF. Este es el caso, por ejemplo, de la asunción de una obligación en el último año del mandato o legislatura. El artículo 359-C del Código Penal tipifica como delito la conducta de ordenar o autorizar la asunción de obligaciones, en los dos últimos cuatrimestres del último año del mandato o legislatura, cuyo gasto no pueda pagarse en el mismo ejercicio financiero o, si quedara una parte por pagar en el ejercicio siguiente, que no tenga el respaldo suficiente en la disponibilidad de caja. Esta es la norma prevista en el artículo 42 de la LRF. También se puede citar el caso de concesión de una garantía sin contragarantía, una conducta tipificada en el artículo 359-E del CP, que consiste en otorgar una garantía en una operación de crédito sin haber constituido una contragarantía por un importe igual o superior al valor de la garantía prestada, conforme a lo dispuesto en la ley. Esta es la norma contenida en el artículo 40 de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Finalmente, está el caso de un aumento en el gasto total en personal en el último año del mandato o legislatura. La conducta, tipificada en el artículo 359-G del CP, corresponde a ordenar, autorizar o ejecutar un acto que implique un aumento del gasto total en personal, en los ciento ochenta días previos al fin del mandato o legislatura. Esta es la norma contenida en el artículo 21 de la LRF.

5. TRANSPARENCIA

Entiendo que el pilar más importante de la Ley de Responsabilidad Fiscal es el de la transparencia, ya que es el que permite que los demás pilares puedan hacerse efectivos. No hay forma de controlar, fiscalizar o evaluar ninguno de los límites sin tener acceso a los datos, por ejemplo. No es posible responsabilizar a un agente público por una conducta determinada sin que exista control y transparencia de sus actos mediante una rendición de cuentas adecuada. También es imposible planificar algo sin la participación de los ciudadanos

y sin el conocimiento de la información que permita una toma de decisiones adecuada en relación con el buen uso de los recursos públicos.

Así, la transparencia se refiere a los mecanismos puestos a disposición de los ciudadanos, con un sesgo democrático, para que estos puedan no solo participar, sino también fiscalizar las acciones llevadas a cabo por los órganos y agentes públicos. Se trata, por tanto, del principal instrumento para el ejercicio del control social, ya que solo así los gestores pueden presentar a la población, de forma clara y objetiva, cómo se están aplicando los recursos públicos.

A través de la LRF, el legislador innovó estableciendo, además del ya consagrado principio de publicidad, el de la transparencia, y también insertando, en el Capítulo IX, la Sección I, titulada «De la Transparencia de la Gestión Fiscal».

Originalmente, la ley establecía, en su artículo 48, que constituían instrumentos de transparencia de la gestión fiscal —a los que se daría amplia difusión, incluso a través de medios electrónicos de acceso público—: los planes, los presupuestos y las leyes de directrices presupuestarias; las rendiciones de cuentas y el correspondiente dictamen previo; el Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria y el Informe de Gestión Fiscal; y las versiones simplificadas de dichos documentos.

Posteriormente, la LRF fue modificada para incluir nuevos instrumentos de transparencia en su texto. Las LC n.º 131/2009 y n.º 156/2016 establecieron que la transparencia también se garantizará mediante: el fomento de la participación popular y la celebración de audiencias públicas, durante los procesos de preparación y discusión de los planes, la ley de directrices presupuestarias y los presupuestos; la puesta a disposición de la sociedad, para su pleno conocimiento y seguimiento, en tiempo real, de información pormenorizada sobre la ejecución presupuestaria y financiera en medios electrónicos de acceso público, y la adopción de un sistema integrado de administración financiera y control que cumpla con los estándares mínimos de calidad establecidos por el Poder Ejecutivo de la Unión.

Todas las entidades de la federación deben poner a disposición su información y datos contables, presupuestarios y fiscales según la periodicidad,

formato y sistema establecidos por el órgano central de contabilidad de la Unión, que deben ser divulgados en medios electrónicos de amplio acceso público.

Entre los instrumentos de transparencia, destacan los dos informes y sus versiones simplificadas: el Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria (RREO) (artículos 52 y 53) y el Informe de Gestión Fiscal (RGF) (artículos 54 y 55). El RREO, que ya estaba previsto en la CF/88 (art. 165, §3), tiene como objetivo permitir que la sociedad, a través de los distintos órganos de control, conozca, dé seguimiento y analice el desempeño de la ejecución presupuestaria. Abarca todos los poderes y órganos, por lo que se publica un informe para cada entidad de la federación en un plazo de 30 días tras el cierre de cada bimestre.

Está firmado por el jefe del Poder Ejecutivo, junto con el profesional de contabilidad encargado de la elaboración del informe.

El RGF ocupa una posición central en lo que respecta al seguimiento de las actividades financieras del Estado. El informe contiene la información necesaria para verificar el cumplimiento de los límites relativos a los gastos de personal, a la deuda consolidada y la instrumentada en títulos, a la concesión de garantías y a las operaciones de crédito. Se elabora en cada uno de los poderes y órganos, incluido el Ministerio Público. Por lo tanto, se emitirá un informe para cada poder, en cada entidad de la federación. Se publica en un plazo máximo de 30 días tras el cierre de cada cuatrimestre, salvo en los municipios con menos de 50.000 habitantes, que tienen la facultad de publicar el documento semestralmente. Es emitido por los titulares de los poderes y órganos, y firmado, según el caso, por: el jefe del Poder Ejecutivo; el presidente y los demás miembros de la Mesa Directiva o órgano decisorio equivalente, según el reglamento interno de los órganos del Poder Legislativo; el presidente del Tribunal y otros miembros del Consejo de Administración u órgano decisorio equivalente, según el reglamento interno de los órganos del Poder Judicial; el jefe del Ministerio Público, de la Unión y de los estados. El informe también será firmado por las autoridades responsables de la gestión financiera y el control interno, así como por otras definidas por acto propio de cada poder u órgano.

Además, el artículo 49 de la LRF establece que las cuentas presentadas por el jefe del Poder Ejecutivo estarán disponibles, durante todo el ejercicio, en el respectivo Poder Legislativo y en el órgano técnico responsable de su elaboración, para su consulta y análisis por parte de los ciudadanos e instituciones de la sociedad.

Otro importante instrumento de transparencia se refiere a la rendición de cuentas. En su artículo 56, enunciado principal, la LRF estableció que la rendición de cuentas por los jefes del Poder Ejecutivo incluirá, además de sus propias cuentas, las de los presidentes de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial y del jefe del Ministerio Público, las cuales recibirán un dictamen previo, por separado, del respectivo tribunal de cuentas.

La disposición fue suspendida cautelarmente mediante la ADI 2238-5, por tratarse de una norma que contraviene la fracción II del artículo 71 de la Constitución, dado que solo las cuentas del presidente de la República deben ser examinadas por el Congreso Nacional. Por mayoría y de conformidad con el voto del ponente, el STF declaró, de manera definitiva, procedente la acción en relación con la disposición.

El artículo 57 de la ley establece que los tribunales de cuentas emitirán un dictamen previo concluyente sobre las cuentas en un plazo de sesenta días desde su recepción, si no se establece otro en las constituciones de los estados o en las leyes orgánicas municipales. En el caso de municipios que no sean capitales y que tengan menos de doscientos mil habitantes, el plazo será de ciento ochenta días. El párrafo 2 estableció que los tribunales de cuentas no entrarán en receso mientras existan cuentas de poder u órgano pendientes de dictamen previo.

La disposición también fue suspendida cautelarmente por la ADI 2238-5. Se consideró que la referencia a «cuentas de poder», en el párrafo 2 del artículo 57, evidencia que el término «cuentas», que figura en el enunciado principal del artículo, abarca aquellos registros derivados de la actividad financiera de los administradores y otros responsables de fondos, bienes y valores públicos, que solo podrán ser juzgados por el tribunal de cuentas competente (fracción II del artículo 71 de la Constitución). Por mayoría y de acuerdo con

el voto del ponente, el STF juzgó procedente, de forma definitiva, la acción respecto al artículo 57.

También en relación con la transparencia, el artículo 58 de la LRF estipula que la rendición de cuentas evidenciará el desempeño de la recaudación en relación con la previsión, destacando las medidas adoptadas en el ámbito de la fiscalización de los ingresos y la lucha contra la evasión fiscal, las acciones para la recuperación de créditos en instancias administrativas y judiciales, así como otras medidas para aumentar los ingresos tributarios y por contribuciones.

Por último, cabe destacar que las normas e instrumentos introducidos por la LRF en relación con la transparencia sirvieron como punto de partida e inspiración para las innovaciones aportadas por la Ley de Transparencia (LC n.º 131/2009) y para la creación de la Ley de Acceso a la Información (Ley n.º 12.527/2011).

La Ley de Transparencia, al determinar la obligación de poner a disposición, en tiempo real, información sobre la ejecución presupuestaria y financiera de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, permitió crear el Portal de Transparencia, una plataforma electrónica que concentra esta información, facilitando el acceso y la comprensión de los datos relacionados con los gastos públicos. Es una herramienta que ha sido implementada por los poderes y órganos de todas las entidades de la federación, lo que contribuye a fortalecer la democracia, proporcionando condiciones para que los ciudadanos evalúen la eficiencia, la eficacia y la efectividad de los programas gubernamentales, además de fiscalizar el uso de los recursos públicos.

La Ley de Acceso a la Información regula el derecho de acceso a la información pública y establece las normas para su suministro, definiendo procedimientos claros para la solicitud de información, plazos de respuesta, excepciones legales y mecanismos de recurso en caso de denegación de acceso. Representa otro legado de la LRF en la promoción de la transparencia, permitiendo a los ciudadanos acceder a información sobre la gestión de los recursos públicos.

6. CONCLUSIÓN

En vista de lo anterior, se constató que la Ley de Responsabilidad Fiscal – LRF (LC n.º 101/2000) establece normas de finanzas públicas orientadas a la responsabilidad en la gestión fiscal, mediante acciones para prevenir riesgos y corregir desviaciones que puedan afectar el equilibrio de las cuentas públicas. Su objetivo central es el equilibrio fiscal, que pretende lograrse imponiendo restricciones al crecimiento del gasto y estableciendo límites a los gastos de personal y al endeudamiento.

Se observó que la ley, además de buscar claramente la responsabilidad en la gestión fiscal, aportó innovaciones al regular aspectos relacionados con la administración de los recursos públicos, buscando equilibrar las cuentas públicas mediante acciones planificadas y transparentes. En este sentido, para alcanzar sus objetivos, se basa en cuatro pilares fundamentales: planificación, control, responsabilidad y transparencia, aspectos que han sido analizados en detalle en este texto.

En cuanto a la planificación, se demostró que se mejoró en la LRF mediante el establecimiento de metas fiscales, límites y condiciones para: renuncia de ingresos; generación de gastos, incluidos los de personal y seguridad social; asunción de deudas; realización de operaciones de crédito (incluso ARO) y concesión de garantías. Además, a la LRF le correspondió el papel de introducir innovaciones en relación con los instrumentos de planificación definidos en la CF/88. En lo que respecta a los actos formales de la planificación, la ley hizo obligatoria la elaboración de los tres instrumentos básicos de planificación instituidos por la CF/88: PPA, LDO y LOA. Tal y como se ha expuesto, el artículo 3, que habría introducido innovaciones en relación con el PPA, fue vetado, ya que se entendió que la disposición era contraria al interés público. Con ello, las innovaciones introducidas por la LRF en relación con los instrumentos de planificación definidos en la Constitución quedaron restringidas a la LDO (art. 4) y a la LOA (art. 5). La ley también introdujo normas relativas a la Ejecución Presupuestaria y al Cumplimiento de las Metas (artículos 8 a 10).

El segundo pilar de la LRF tratado en el presente trabajo fue el control, que también puede entenderse como fiscalización. La ley estableció nuevas atribuciones al Legislativo y, en particular, a los tribunales de cuentas, tales como: mecanismos de emisión de alertas, verificación de los límites de gastos de personal, cumplimiento de las metas fiscales, límites y condiciones para la realización de operaciones de crédito (art. 59). El control puede considerarse como una forma de poner en práctica lo que establece la ley, para permitir la fiscalización de actividades relacionadas con la gestión fiscal y los recursos públicos utilizados por cada órgano público. Es importante destacar que el control social, que es la principal forma de participación ciudadana en la fiscalización, sigue siendo fundamental para la efectividad de la LRF, aunque la ley defina las funciones de fiscalización asignadas al Poder Legislativo, los tribunales de cuentas y los sistemas de control interno de cada poder. Presentamos y detallamos las variables clave de control presentes en la ley, que son: metas fiscales, límites, mecanismos de compensación y normas para la gestión financiera y patrimonial.

El pilar de la responsabilidad es importante porque es a partir de él que los responsables de la gestión de los recursos públicos deben someterse a las normas de la LRF, bajo pena de sufrir sanciones y penalidades contenidas en la propia ley y en otros cuerpos legales, como el Código Penal (CP). En este sentido, los preceptos de la LRF deben respetarse siempre, por lo que la doctrina la considera un auténtico código de conducta para los gestores públicos. Destacamos que las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidad Fiscal son, en su gran mayoría, restricciones impuestas a los órganos y poderes o a las entidades de la federación. También hemos visto que, además de las sanciones institucionales definidas en la LRF, existen penalidades recogidas en el CP, en el que hay un capítulo dedicado a los «Delitos contra las Finanzas Públicas», incluido por la Ley n.º 10.028, de 2000. Las conductas tipificadas como delitos fiscales están definidas en los artículos 359-A a 359-H del CP.

En cuanto al último pilar, se encontró que la transparencia se refiere a los mecanismos disponibles para los ciudadanos, con un sesgo democrático, para que no solo puedan participar, sino también fiscalizar las acciones llevadas a cabo por órganos y agentes públicos. Por tanto, es el principal

instrumento para llevar a cabo el control social, porque solo entonces los gestores pueden presentar a la población, de manera clara y objetiva, cómo se aplican los recursos públicos. Originalmente, la ley definió, en su artículo 48, cuáles serían los instrumentos de transparencia de la gestión fiscal, a los que se daría amplia difusión, incluso a través de medios electrónicos de acceso público. Posteriormente, la LRF fue modificada para incluir nuevos instrumentos de transparencia en su texto. Las Leyes Complementarias n.º 131/2009 y n.º 156/2016 establecieron nuevos instrumentos para garantizar la transparencia en el ámbito de las entidades de la federación. Entre los instrumentos de transparencia, destacan los dos informes y sus versiones simplificadas: el Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria – RREO (arts. 52 y 53) y el Informe de Gestión Fiscal (arts. 54 y 55).

Tal y como se ha expuesto, entiendo que el pilar más importante de la LRF es el de la transparencia, ya que es el que permite que los demás pilares se operacionalicen. No hay forma de controlar, fiscalizar o evaluar ninguno de los límites sin tener acceso a los datos, por ejemplo. No es posible responsabilizar a un agente público por una conducta determinada sin que exista control y transparencia de sus actos mediante una rendición de cuentas adecuada. También es imposible planificar algo sin la participación de los ciudadanos y sin el conocimiento de la información que permita una toma de decisiones adecuada en relación con el buen uso de los recursos públicos.

Así, aunque la LRF ha aportado importantes innovaciones y normas en relación con los pilares de la planificación, el control y la responsabilidad, aspectos fundamentales para que haya responsabilidad en la gestión fiscal, considero que su gran mérito ha sido fortalecer la transparencia, el principal instrumento para llevar a cabo el control social. Además de ser la base para la operacionalización de los otros pilares, se constató que las normas e instrumentos introducidos por la LRF en relación con la transparencia también sirvieron como punto de partida e inspiración para las innovaciones aportadas por la Ley de Transparencia (LC n.º 131/2009) y para la creación de la Ley de Acceso a la Información (Ley n.º 12.527/2011).

De ese modo, la importancia de la LRF queda patente no solo para fortalecer la transparencia en la administración pública, sino también en relación

con la planificación, el control y la responsabilidad de los gestores públicos. Los cuatro pilares de la ley funcionan como instrumentos para fortalecer el control social y la democracia, fomentando la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, actúan como incentivo para la adopción de buenas prácticas de gobernanza, contribuyendo al uso eficaz, eficiente y efectivo de los recursos públicos.

REFERENCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Consultado en: abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 40, de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, [2020a]. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576>. Consultado en: abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 43, de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2021a]. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Consultado en: abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. Brasília, DF: Senado Federal, [2021b]. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233>. Consultado en: abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Consultado en: abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Consultado en: abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Consultado em: abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Consultado em: abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009].

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Consultado em: abr. 2024.

BRASIL. **Mensagem nº 627, de 4 de maio de 2000.** Comunica ao Presidente do Senado Federal as razões acerca do veto parcial do Projeto de Lei nº 4, de 2000 – Complementar (nº 18/99 – Complementar na Câmara dos Deputados), que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm. Consultado em: abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.238-5.** Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de junho de 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>. Consultado em: abr. 2024.

CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS ABIERTOS POR DECRETO DEL PODER EJECUTIVO Y EL *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF

Diogo Antunes de Siqueira Costa

1. INTRODUCCIÓN

El año 2016 estuvo marcado por el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, en un proceso fuertemente influenciado por cuestiones relacionadas con el presupuesto público. Dada la competencia constitucional del Senado Federal para procesar y juzgar al presidente de la República en delitos de responsabilidad, este proceso no podría llevarse a cabo sin la participación de la Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control, encargada de prestar consultoría y asesoramiento técnico en materia de derecho financiero, planes, presupuestos públicos, fiscalización y control, conforme a los términos del artículo 229 del actual Reglamento Administrativo del Senado Federal, aprobado por la Resolución n.º 13/2018¹.

1 «Artículo 229. La Consultoría de Presupuestos, Fiscalización y Control es responsable de prestar consultoría y asesoramiento técnico en el ámbito del derecho financiero, planes, presupuestos públicos, fiscalización y control a la Comisión Directiva, a la Comisión Mixta de Planes, Presu-

En resumen, la justificación de la solicitud de *impeachment* se basó en la comisión de un delito de responsabilidad por dos conductas: 1) retrasos intencionados en los pagos que el Tesoro Nacional adeudaba a los bancos públicos, lo que llegó a conocerse popularmente como «pedaladas fiscais» [maniobras fiscales]; y 2) la expedición de decretos de apertura de créditos suplementarios en contravención de la autorización prevista en la ley presupuestaria.

Según la acusación, los decretos dieron lugar a la apertura de créditos suplementarios del orden de BRL 95.000 millones (valores históricos, que, ajustados por el IPCA entre enero de 2016 y diciembre de 2023, alcanzarían unos BRL 143.000 millones), lo que habría contribuido al incumplimiento de la meta fiscal de 2015. Durante los trabajos de la Comisión Especial del Impeachment de 2016, se identificaron cuatro decretos de suplementación, que aumentaron los gastos autorizados en la LOA de 2015, en términos netos (es decir, considerando los efectos de la anulación de otras partidas), en BRL 1.800 millones.

Este artículo analiza cómo eran tratados los créditos suplementarios en la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y del Supremo Tribunal Federal (STF) antes del *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, así como demuestra cuál pasó a ser la práctica para la apertura de estos créditos tras ese histórico evento político.

puestos Públicos y Fiscalización del Congreso Nacional (CMO), a las comisiones del Senado Federal y a las demás comisiones mixtas del Congreso Nacional, así como a los senadores, en el ejercicio del mandato, además de prestar asesoramiento ocasional a la Secretaría General de la Mesa y a la Dirección General».

2. LEGISLACIÓN APLICABLE A CRÉDITOS ADICIONALES Y JURISPRUDENCIA

Los créditos suplementarios están previstos en la Constitución, en los siguientes términos:

Artículo 167. Quedan prohibidos:

[...]

V - la apertura de créditos suplementarios o especiales sin previa autorización legislativa y sin indicación de los recursos correspondientes.

Un mayor detalle sobre los requisitos para la apertura de créditos suplementarios se establece en la Ley n.º 4.320, de 17 de marzo de 1964:

Artículo 43. La apertura de créditos suplementarios y especiales depende de la existencia de recursos disponibles para cubrir el gasto y será precedida de una exposición justificativa. (Veto rechazado en el DOU, de 5.5.1964)

Párrafo 1 - Se considerarán recursos a los efectos de este artículo, siempre que no estén comprometidos: (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964)

I - el superávit financiero calculado en el balance patrimonial del ejercicio fiscal anterior; (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964)

II - los derivados del exceso de recaudación; (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964)

III - los derivados de la cancelación parcial o total de dotaciones presupuestarias o créditos adicionales, autorizados legalmente; (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964) IV - el producto de operaciones de crédito autorizadas, en forma que permita jurídicamente al Poder Ejecutivo realizarlas. (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964)

Párrafo 2 - Se entiende por superávit financiero la diferencia positiva entre el activo y el pasivo financieros, considerándose además los saldos de los créditos adicionales transferidos y las operaciones de crédito vinculadas a ellos. (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964)

Párrafo 3 - Para los fines de este artículo, se entiende por exceso de recaudación el saldo positivo de las diferencias acumuladas mes a mes entre la recaudación prevista y la realizada, teniendo en cuenta, además, la tendencia del año fiscal. (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964) (véase la Ley n.º 6.343 de 1976)

Párrafo 4 - Para determinar los recursos utilizables derivados del exceso de recaudación, se deducirá la cantidad de los créditos extraordinarios abiertos en el año fiscal. (Veto rechazado en el DOU, del 5.5.1964)

El principio presupuestario de la exclusividad, previsto en el artículo 165, §8, de la Constitución, establece que la ley presupuestaria anual no contendrá una disposición ajena a la previsión de ingresos y a la fijación de gastos. Sin embargo, hay dos salvedades, una de las cuales es la autorización para la apertura de créditos suplementarios.

Artículo 165. Las leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo establecerán: [...]

III - los presupuestos anuales. [...]

Párrafo 8 - La ley presupuestaria anual no contendrá ninguna disposición ajena a la previsión de ingresos y a la fijación de gastos, **sin incluirse en la prohibición la autorización para la apertura de créditos suplementarios** y la contratación de operaciones de crédito, aunque sea por anticipación de ingresos presupuestarios, en los términos de la ley (énfasis añadido).

Los créditos suplementarios cuestionados en el proceso de *impeachment* se abrieron sobre la base de esta autorización habitual prevista en las leyes presupuestarias anuales. La Ley de Presupuesto Anual (LOA) de 2015 (Ley n.º 13.115, de 20 de abril de 2015) autorizó la apertura de créditos suplementarios por parte del Poder Ejecutivo, siempre que se cumplieran ciertas condiciones. Se observa que la ley presupuestaria de ese año fue sancionada con cierto retraso, ya que se espera que el ejercicio financiero comience con un presupuesto aprobado y sancionado. El proyecto de Ley de Presupuesto Anual de 2015 fue aprobado por la Comisión Mixta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización (CMO) a finales de 2014, pero el texto final solo fue aprobado por el Pleno del Congreso Nacional el 17 de marzo de 2015. Además, es inte-

resante señalar que una de las modificaciones respecto al texto aprobado por la CMO, bajo la ponencia del entonces senador Romero Jucá (PMDB-RR), fue la inclusión de enmiendas individuales para los 265 nuevos parlamentarios, que tomaron posesión en febrero, por un importe de BRL 10 millones por parlamentario. Según el reglamento, estos parlamentarios solo deberían presentar enmiendas al proyecto de Ley de Presupuesto Anual de 2016. En relación con la autorización para la apertura de créditos suplementarios, la LOA 2015 (art. 4, énfasis añadido) establecía que:

Se autoriza la apertura de créditos suplementarios, limitados a los importes que figuran en esta Ley, excluidas las modificaciones derivadas de créditos adicionales, **siempre que los cambios realizados en la programación presupuestaria sean compatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario establecida para el ejercicio de 2015** y se cumpla lo dispuesto en el párrafo único del artículo 8 de la LRF y los límites y condiciones establecidos en este artículo, vedada la cancelación de importes incluidos o añadidos como consecuencia de la aprobación de enmiendas individuales, para la atención de gastos: [...]

A continuación, el texto legal contenía una serie de detalles sobre los gastos que podrían ser objeto de suplementación, los cuales no son relevantes para el desarrollo de este artículo. Lo importante es observar el requisito legal de que los cambios realizados en la programación presupuestaria fueran compatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario establecida para el ejercicio de 2015.

2.1. OPINIÓN DEL TCU SOBRE EL INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE 2015

Es importante señalar que el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), en cumplimiento del artículo 71, fracción I, de la Constitución Federal, examinó las cuentas de la presidenta de la República correspondientes al ejercicio

finalizado el 31 de diciembre de 2015, con el objetivo de emitir un dictamen previo como fundamento para el *impeachment* a cargo del Congreso Nacional. El Tribunal de Cuentas emitió la siguiente opinión sobre el informe de ejecución presupuestaria²:

El informe sobre la ejecución del presupuesto de la Unión de 2015 demuestra que, debido a la gravedad y la repercusión negativa sobre la gestión gubernamental, asociadas a las irregularidades detectadas, no refutadas por los contraargumentos presentados por la presidenta de la República, se produjo un incumplimiento relevante de los principios constitucionales y legales que rigen la administración pública federal, así como de las normas constitucionales, legales y reglamentarias en la ejecución de los presupuestos de la Unión y en las demás operaciones llevadas a cabo con recursos públicos federales, especialmente según lo establecido en la Ley de Presupuesto Anual.

El razonamiento de la opinión del TCU se basó en las siguientes irregularidades:

1. Mantenimiento del saldo de operaciones de crédito vencidas hasta el 31/12/2014 durante el ejercicio de 2015, en relación con retrasos en las transferencias al Banco do Brasil respecto a la compensación de tasas de interés en el Plan Safra, habiendo comenzado ese año con un importe aproximado de BRL 8.300 millones.
2. Mantenimiento del saldo de operaciones de crédito vencidas hasta el 31/12/2014 durante el ejercicio de 2015, en relación con retrasos en las transferencias al BNDES relativas a la compensación de tasas de interés del Programa de Sustentación de la Inversión (PSI), habiendo comenzado ese año con un valor aproximado de BRL 20.000 millones.

2 Dictamen previo sobre las cuentas de la presidenta de la República para el ejercicio de 2015 (página 1), disponible en: https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2015/2.%20Parecer_previo_web_FINAL.pdf.

3. Ejecución de nuevas operaciones de crédito por parte de la Unión con el BNDES, en el primer y segundo semestre del ejercicio de 2015, por montos de BRL 3.700 millones y BRL 4.370 millones, respectivamente, como consecuencia de pasivos derivados del PSI, gestionadas por dicha entidad financiera.

4. Realización de nuevas operaciones de crédito por parte de la Unión con el Banco do Brasil, en el primer y segundo semestre del ejercicio de 2015, por montos de BRL 2.600 millones y BRL 3.100 millones, respectivamente, debido a pasivos derivados de la compensación de tasas de interés en las operaciones de crédito rural.

5. Omisión de pasivos de la Unión ante el Banco do Brasil, la Caixa Econômica Federal, el BNDES y el FGTS en las estadísticas de la deuda pública a lo largo del ejercicio de 2015.

6. Pago de las deudas de la Unión con el Banco do Brasil y BNDES sin la debida autorización en la Ley de Presupuesto Anual o en una ley de créditos adicionales, incluso con el registro irregular de subvenciones económicas.

7. Pago de deudas de la Unión con el FGTS sin la debida autorización en la Ley de Presupuesto Anual o en una ley de créditos adicionales y con el registro irregular de subvenciones económicas.

8. Apertura de créditos suplementarios por decreto, entre el 27/7/2015 y el 2/9/2015, incompatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario entonces vigente (artículos 4 de la LOA/2015 y 167, fracción V, de la CF).

9. Conducción de la programación presupuestaria y financiera con fundamento en la propuesta de meta fiscal contenida en el Proyecto de Ley PLN 5/2015, y no en la meta fiscal vigente.

10. Limitaciones de los gastos discrecionales de la Unión por importes inferiores a los necesarios para el cumplimiento de la meta fiscal vigente en las fechas de emisión de los Decretos 8.496/2015 y 8.532/2015.

Entre las irregularidades señaladas por el TCU, la que abordamos directamente en este artículo es la apertura de créditos suplementarios por decreto, entre el 27 de julio de 2015 y el 2 de septiembre de 2015, incompatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario vigente entonces (en incumplimiento de los artículos 4 de la LOA 2015 y 167, fracción V, de la Constitución).

Cabe destacar que las leyes de directrices presupuestarias han establecido repetidamente, y también lo hicieron en los años previos al *impeachment*, que la aprobación del proyecto de ley presupuestaria para el año al que se refieren, así como la ejecución de la ley correspondiente, deben ser compatibles con la obtención de la meta de resultado primario definida. Las irregularidades 9 y 10 también guardan relación con el tema, ya que una modificación posterior de la meta de resultado primario no es capaz de desvirtuar la infracción previa de la norma de la LOA. No resulta razonable que un ajuste de la meta de resultado primario convalide una situación pasada de apertura ilegal de créditos suplementarios. Por el contrario, tal hecho no hace sino agravar la conducta, al poner de manifiesto la intención de cometer el acto contrario a la legislación entonces vigente, con conciencia y voluntad. En relación con este punto, el Proyecto de Ley n.º 5/2015 (PLN n.º 5/2015) es un elemento crucial para analizar la conducta del Poder Ejecutivo, más concretamente de la presidenta de la República, en la conducción de la política fiscal en 2015, sobre todo en un escenario de evidente imposibilidad de cumplir la meta de resultado primario vigente.

2.2. PLN N.º 5/2015, MODIFICACIÓN DE LA META DE RESULTADO PRIMARIO PARA 2015

En cumplimiento con las disposiciones de la Ley Complementaria n.º 101, de 4 de mayo de 2000, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), el Anexo de Metas Anuales de la Ley de Directrices Presupuestarias 2015 (LDO 2015) estableció la meta de resultado primario del sector público consolidado para el ejercicio de 2015.

El 23 de julio de 2015, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional el PLN n.º 5/2015 para modificar disposiciones de la LDO de 2015. La meta de superávit primario del sector público para 2015 se fijó inicialmente en BRL 66.300 millones, equivalente al 1,2 % del PIB, según la estimación realizada en el momento de la revisión de la LDO en diciembre de 2014. En ese momento, el mercado esperaba un superávit primario del 1,0 % del PIB en 2015

y un crecimiento del 0,80 % del PIB en 2015 (según indica el Informe Focus del 21/11/2014).

Según la propuesta para modificar el texto del Anexo de las Metas Fiscales Anuales de la entonces vigente LDO, el Poder Ejecutivo argumentó que:

Sin embargo, debido a diversos choques que se han producido desde finales de 2014, el panorama macroeconómico se ha revelado desafiador, lo que ha provocado una gran frustración de la estimación de ingresos. El primer choque, que se produjo aún en 2014, fue la acentuación de la caída de los precios de las materias primas. En el ámbito nacional, la crisis hídrica más grave de la historia del país, combinada con la crisis del sector de la construcción civil, generó una fuerte incertidumbre sobre el panorama macroeconómico y los indicadores de confianza continuaron deteriorándose. Con base en este escenario, la economía se deterioró aún más, de modo que el mercado previó una contracción del PIB del 1,7 % en 2015, un aumento de la tasa Selic hasta el 14,50 % y un aumento de la tasa de inflación hasta el 9,15 %, según se señala en el Informe Focus del 17 de julio de 2015 (Brasil, 2015a, Anexo IV, p. 2).

En vista de esto, según el Poder Ejecutivo, sería imperioso reducir la meta de resultado primario prevista para 2015.

El PLN n.º 5/2015 preveía inicialmente la reducción de la meta de superávit primario para el sector público consolidado no financiero de BRL 66.300 millones a BRL 8.800 millones. Posteriormente, el 27 de octubre de 2015, los ministros de Estado de Hacienda y de Planificación enviaron al ponente del PLN n.º 5/2015, por medio del Oficio Interministerial 093/2015/MF/MPOG, una nueva propuesta de meta de resultado primario. La nueva meta preveía un resultado primario deficitario para el sector público consolidado no financiero de BRL 48.900 millones. Además, la nueva propuesta añadía que la meta de resultado primario podría reducirse en los siguientes casos:

I - frustración de la recaudación estimada en el párrafo 4, en el importe correspondiente; y

II - pago de:

a) pasivos de la Unión con el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio - FGTS, registrado conforme a lo establecido por la Ley Complementaria n.º 110/2001, pagados en el ejercicio de 2015;

b) anticipos concedidos por el FGTS a la Unión en virtud de lo dispuesto en el artículo 82-A de la Ley n.º 11.977/2009, pagados en el ejercicio de 2015;

c) importes que el Tesoro Nacional debe al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) como compensación de tasas de interés a que se refiere la Ley n.º 12.096/2009, calculados hasta finales del primer trimestre de 2014, correspondientes a los periodos anteriores al segundo trimestre de 2014;

d) importes que el Tesoro Nacional debe al Banco do Brasil relacionados con las partidas «Tesoro Nacional – Compensación de Tasas – Plan Safra» y «Títulos y Créditos por Cobrar – Tesoro Nacional», pagados en 2015, excluidos los importes adeudados correspondientes al segundo semestre de 2014 y al primer semestre de 2015;

e) importes debidos a la Caixa Econômica Federal como remuneración bancaria por los servicios prestados.

Se observa que la solicitud realizada en octubre de 2015, además de buscar reducir la meta de resultado primario de manera acorde con la frustración de los ingresos estimados, tenía como objetivo permitir la deducción de pasivos relacionados con las llamadas «pedaladas fiscais» [maniobras fiscales].

El ponente de la materia concordó con que se autorizara dicha deducción, pero con un límite máximo de BRL 57.000 millones, y siempre que existieran límites específicos por acreedor y tipo de operación. En sus palabras:

la incertidumbre respecto a los importes y condiciones de los eventuales desembolsos que se realizarán aún en 2015, proceso que se encuentra en fase de análisis en el Tribunal de Cuentas de la Unión, dificulta la estimación de su impacto en el resultado primario del ejercicio, pero dejar la meta de resultado primario sin un piso no contribuiría al restablecimiento de la confianza indispensable para superar este momento adverso.

La norma legal generada a partir del PLN n.º 5/2015, la Ley n.º 13.199, del 3 de diciembre de 2015, estableció la reducción definitiva de la meta de resultado primario, que pasó a ser deficitaria, para el sector público consolidado no financiero, por un importe de BRL 48.900 millones, conforme a lo solicitado el 27 de octubre de 2015 por los ministros de Estado de Hacienda y de Planificación.

No obstante, a partir del 22 de julio de 2015, el Poder Ejecutivo comenzó a adoptar como referencia para su política fiscal no la meta establecida por la Ley de Directrices Presupuestarias, sino la propuesta de meta contenida en un proyecto de ley, el PLN n.º 5/2015. El 22 de julio de 2015, el Poder Ejecutivo publicó, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Responsabilidad Fiscal y el artículo 52 de la LDO de 2015, el Informe de Evaluación de Ingresos y Gastos Primarios del tercer bimestre de 2015. Este informe se relaciona con el artículo 9 de la LRF, el cual determina que, si se verifica al cierre de un bimestre que la recaudación de ingresos podría no permitir el cumplimiento de las metas de resultado primario o nominal establecidas en el Anexo de Metas Fiscales, los Poderes y el Ministerio Público promoverán una limitación de compromisos del gasto y de movimientos financieros, según los criterios fijados por la ley de directrices presupuestarias. Los extractos del citado informe que demuestran claramente el marco de referencia adoptado por el Poder Ejecutivo son:

4. Es importante enfatizar que las estimaciones contenidas en este Informe ya consideran los efectos de la propuesta enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, [...] en el sentido de reducir la meta de resultado primario del sector público consolidado no financiero.

[...]

17. En este contexto, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifica la LDO de 2015 para reducir la meta de resultado primario. El presente informe de evaluación bimestral ya tiene en cuenta dicho proyecto de ley.

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo impuso una limitación de compromisos del gasto y de movimientos financieros con el fin de alcanzar la meta propuesta de BRL 5.800 millones, incluida en el proyecto de modificación de la LDO remitido al día siguiente al Poder Legislativo. La meta vigente en ese momento, de BRL 55.300 millones, fue descartada por el Poder Ejecutivo basándose en una propuesta que podía ser rechazada o modificada. Ante esta situación, la limitación efectivamente promovida fue significativamente inferior a la que habría sido compatible con la obtención de la meta vigente. Confirmando esta afirmación, el Decreto n.º 8.496, de 30 de julio de 2015, redefinió la programación presupuestaria y financiera de la Unión, ya no con vistas al cumplimiento de la meta vigente de BRL 55.300 millones, sino para alcanzar la meta propuesta de BRL 5.800 millones, remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional a través del PLN n.º 5/2015.

Estos hechos están directamente relacionados con la emisión de decretos de créditos suplementarios incompatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario vigente entonces. Estaba claro que la conducción de la política fiscal por parte del Poder Ejecutivo durante el segundo semestre de 2015 ya no estaba guiada por la meta contenida en la LDO. Sobre este punto, el informe de la Comisión Especial del Impeachment 2016 afirmaba que:

Estimar la necesidad de limitación de compromisos del gasto basándose en una propuesta de meta contenida en un proyecto de ley, en sí mismo, ya es un hecho suficientemente grave. Sin embargo, aún más grave es «promover» efectivamente esa limitación a partir de esa lógica. Y esto es lo que realmente ocurrió después del 22/07/2015, cuando el gobierno empezó a adoptar como parámetro la propuesta de meta contenida en el PLN 05/2015.

La gravedad de estos hechos proviene de la supresión del papel del Congreso Nacional en la definición de las metas fiscales de la Unión. El Poder Ejecutivo no puede estipular unilateralmente la meta fiscal que le conviene. La meta fiscal está definida por la ley y su modificación mediante un simple decreto presidencial no encuentra apoyo en el sistema legal. Por tanto, la gestión fiscal fundamentada en un proyecto de ley constituye una afrenta a la legalidad (Brasil, 2016a, pp. 82-83).

2.3. JURISPRUDENCIA DEL TCU

Como punto preliminar, cabe señalar que en el transcurso del proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, su defensa presentó argumentos en el sentido de que «la interpretación de la compatibilidad de la meta prevista en el artículo 4 de la LOA fue la misma hasta octubre de 2015», que «el cambio en la interpretación del TCU solo ocurrió casi dos meses después de la publicación de los decretos cuestionados, que son idénticos a los practicados en 2001 y 2009» y que «la comprensión de la posibilidad de que la Administración actúe tomando en consideración la propuesta de la meta enviada al Congreso siempre ha estado respaldada por precedentes del TCU» (Brasil, 2016a, p. 91).

De hecho, la jurisprudencia del TCU sobre la ilegalidad de los decretos de apertura de créditos suplementarios a la luz de las determinaciones de las leyes presupuestarias sobre la compatibilidad con el cumplimiento de la meta de resultado primario comenzó el 7 de octubre de 2015, cuando el Tribunal de Cuentas emitió su dictamen previo favorable al rechazo de las cuentas presidenciales de 2014, conforme a la Resolución n.º 2.461/2015-Pleno. Fueron varias las razones que dieron lugar a la conclusión del TCU, y entre ellas estaba la apertura de créditos suplementarios incompatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario vigente entonces, en incumplimiento del artículo 4 de la LOA de 2014. El Tribunal de Cuentas se expresó de la siguiente manera:

La apertura de créditos suplementarios, entre el 5/11/2014 y el 14/12/2014, mediante los Decretos No Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 y 14063, incompatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario vigente en ese momento, en incumplimiento del artículo 4 de la Ley de Presupuesto Anual de 2014, infringe en consecuencia el artículo 167, fracción V, de la Constitución Federal.

En cuanto a la referencia de la defensa de la presidenta Dilma Rousseff a casos de 2001, debemos aclarar que ocurrieron en un periodo marcado por un ordenamiento jurídico significativamente diferente. En 2001, era posible

que el presidente de la República modificara la meta de resultado primario mediante una medida provisional, con carácter de acto normativo con fuerza de ley. Sin embargo, la Constitución de 1988 fue enmendada, aún en 2001, para prohibir el uso de medidas provisionales en asuntos relacionados con leyes presupuestarias, en virtud de la Enmienda Constitucional n.º 32, del 11 de septiembre de 2001:

Artículo 62. En caso de relevancia y urgencia, el presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas inmediatamente al Congreso Nacional.

Párrafo 1 - Queda prohibida la edición de medidas provisionales sobre materias: I – relativas a:

[...]

d) planes plurianuales, directrices presupuestarias, presupuesto y créditos adicionales y suplementarios, salvo lo previsto en el artículo 167, párrafo 3.

En vista de esto, no es apropiado mencionar casos anteriores a la Enmienda Constitucional n.º 32 de 2001 en la discusión sobre la jurisprudencia del TCU con relación a la apertura de créditos suplementarios incompatibles con el cumplimiento de la meta de resultado primario.

En lo que respecta a 2009, ya existe un ordenamiento jurídico similar al vigente cuando se llevaron a cabo los actos señalados en el proceso de *impeachment*. En ese ejercicio, el Poder Ejecutivo envió, el 14 de mayo de 2009, un proyecto de ley al Congreso Nacional (PLN n.º 15/2009) proponiendo modificar la meta de resultado primario del 3,80 % del PIB al 2,50 % en el sector público consolidado. La justificación presentada fue el deterioro del escenario macroeconómico, que era más favorable cuando se aprobaron las metas fiscales de la LDO de 2009, como resultado de los efectos adversos de la crisis

financiera desencadenada a finales de 2008 en la economía brasileña. Además, es interesante señalar que, en el informe del ministro ponente, que sirvió de fundamento para la Resolución n.º 263/2009-Pleno, hay un extracto que

concuera con el argumento de la defensa de la presidenta Dilma Rousseff, que es:

Así, basándose en metas fiscales conforme al PLN n.º 15/2009, el Poder Ejecutivo, en su Informe de Evaluación del 3.er bimestre, publicado el 20/7/2009, concluyó que la «revisión de las estimaciones de ingresos primarios y gastos obligatorios no indica la necesidad ni de limitación ni de ampliación en relación con la evaluación anterior», mencionando que «se mantendrán los límites de movimientos y compromiso de gastos y de pago establecidos por la Segunda Evaluación Bimestral.

[...]

Sin embargo, debe señalarse que hasta el momento el proyecto de ley que trata sobre la reducción de la meta de superávit primario de la LDO 2009 se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional. No obstante, de manera anticipada, el Poder Ejecutivo modificó su programación financiera, dictando decretos que tuvieron en cuenta las nuevas metas propuestas, pero no formalmente establecidas, dado que, aunque inminente, la modificación de la LDO 2009 aún no se ha consumado.

En este sentido, procede que este Tribunal ordene a la Secretaría del Presupuesto Federal que, al realizar la última evaluación presupuestaria bimestral correspondiente al ejercicio de 2009, que deberá efectuarse a más tardar el vigésimo día tras la finalización del quinto bimestre, se utilice la meta de resultado primario vigente en ese momento, sobre todo si el Proyecto de Ley del Congreso Nacional n.º 15/2009, que propone la modificación de la meta de resultado primario prevista en la LDO 2009, aún no ha sido efectivamente aprobado.

Cabe señalar que, según el artículo 1, párrafo 3, fracción I, de la Ley n.º 8.443, de 16 de julio de 1992 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión), es parte esencial de las decisiones del Tribunal o de sus Cámaras el informe del ministro ponente, que contendrá las conclusiones de la instrucción (tanto del informe del equipo de auditoría o del técnico responsable del

análisis del proceso, como del dictamen de los superiores inmediatos de la Unidad Técnica) y del Ministerio Público ante el Tribunal.

Sin embargo, la propuesta contenida en el extracto transcrito de la instrucción técnica del TCU, en el sentido de aceptar la modificación de la programación financiera por parte del Poder Ejecutivo antes de la aprobación de un proyecto de ley que modifique la meta de resultado primario, no llegó a tratarse en el Pleno del Tribunal. En vista de esto, no se puede hablar de jurisprudencia del TCU, porque lo que ocurrió fue una manifestación de la unidad técnica que no fue confirmada por el Tribunal de Cuentas. Cabe destacar, además, que la situación de 2009 se refería a la emisión de decretos de programación presupuestaria y financiera basados en la meta de resultado primario propuesta en un proyecto de ley y no en la meta vigente. En el proceso de *impeachment* se analizó la emisión de decretos de apertura de crédito suplementario. Aunque similares, los casos no trataban exactamente la misma situación.

En 2017, mediante la Resolución n.º 2549/2017-Pleno, el TCU abordó el tema de manera específica, en un proceso de consulta formulado por el ministro de Estado de Planificación, Desarrollo y Gestión, Dyogo Henrique de Oliveira, sobre la posibilidad de: (i) la apertura de créditos adicionales o (ii) la ampliación y reasignación de límites de movimientos financieros y compromisos del gasto en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal durante la tramitación de un proyecto de ley que proponga la modificación de la meta de resultado primario establecida para aquel ejercicio. La tesis fijada por el Tribunal de Cuentas fue en el mismo sentido que el entendimiento adoptado en la evaluación de las cuentas gubernamentales para 2014 y 2015. Cabe destacar la Resolución n.º 2461/2015-Pleno, mediante la cual el Tribunal firmó un entendimiento en el sentido de que, en la conducción de la programación presupuestaria y financiera, debe considerarse la meta fiscal vigente, es decir, la establecida en la LDO. En vista de lo anterior, la tesis fijada en 2017 fue:

Aun cuando se haya remitido al Congreso Nacional un eventual proyecto de ley de modificación de la meta de resultado primario:

a) la apertura de créditos suplementarios sobre la base de la autorización contenida en la Ley de Presupuesto Anual de la Unión debe ser compatible con la obtención de la meta de resultado primario establecida en la respectiva Ley de Directrices Presupuestarias en vigor y cumplir los demás límites y condiciones establecidos;

b) las ampliaciones y reasignaciones de límites de movimientos financieros y compromisos del gasto en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal deben respetar los límites globales respectivos de ese poder, que deben definirse en función de la meta fiscal vigente y en importes compatibles con el cumplimiento de dicha meta.

Finalmente, cabe destacar dos importantes entendimientos del TCU definidos, a través de la Resolución n.º 2523/2015-Pleno, al examinar las cuentas gubernamentales de la jefa del Poder Ejecutivo para 2015:

a) la expresión «alteraciones introducidas en la programación presupuestaria» contenida en el artículo 4, enunciado principal, de la Ley 13.115/2015 (LOA 2015) se refería a la apertura de créditos suplementarios, lo que ocurre en una fase anterior a la ejecución del gasto y es independiente de esta, de modo que el dispositivo exigía compatibilidad de los créditos presupuestarios abiertos, y no de los gastos realizados, con la meta de resultado primario; y

b) la modificación de la meta de resultado primario establecida en la LDO por una ley aprobada al final del ejercicio no convalida la emisión de decretos de apertura de créditos suplementarios incompatibles con la meta vigente entonces, en incumplimiento de la exigencia de la respectiva LOA.

2.4. JURISPRUDENCIA DEL STF

Inicialmente, destacamos que hasta 2002 el STF entendía que las leyes presupuestarias no estaban sujetas a un control concentrado de constitucionalidad (véase, por ejemplo, la Acción Directa de Inconstitucionalidad - ADI 1.640).

Incluso después del precedente de 2002, en el contexto de la ADI 2.213, en la cual se discutieron los requisitos legitimadores y jurídicamente condicionantes del ejercicio de la competencia normativa primaria otorgada de manera extraordinaria al jefe del Poder Ejecutivo por la Constitución para la emisión de medidas provisionales de apertura de crédito extraordinario, la mayoría de las decisiones sobre leyes presupuestarias se refieren a este tema: créditos extraordinarios, y no créditos suplementarios.

En cualquier caso, es posible identificar en las decisiones del STF la importancia de la meta de resultado primario definida en la Ley de Directrices Presupuestarias como referencia para la gestión de las finanzas públicas. En un proceso en el que se discutió la supuesta supresión ilegítima, por parte del Poder Ejecutivo, de los gastos previstos en la propuesta presupuestaria presentada por la Defensoría Pública de la Unión, la ponente, ministra Rosa Weber, aclaró que:

En el ámbito de la Unión, los Poderes y órganos autónomos deben, en la fase de elaboración del proyecto de ley presupuestaria anual, enviar sus propuestas presupuestarias al Poder Ejecutivo (arts. 99, §2, I y II, 127, §3, y 134, §2, de la carta magna), respetando los límites y el plazo establecido en la ley de directrices presupuestarias (arts. 99, §§3 y 4, 127, §4, de la Constitución de la República). Una vez recibidas las propuestas presupuestarias, corresponde al Poder Ejecutivo consolidarlas para su remisión, por la Presidencia de la República, del proyecto de ley presupuestaria anual al Congreso Nacional (artículos 84, XXIII, y 165, III, de la Constitución Federal), hasta el 31 de agosto, es decir, cuatro meses antes del cierre del ejercicio (art. 35, §2, III, del ADCT). **El Poder Ejecutivo, a su vez, solo está constitucionalmente autorizado para promover ajustes en las propuestas enviadas por los demás poderes y órganos autónomos de la Unión, con fines de consolidación, cuando los gastos proyectados estén en desacuerdo con los límites estipulados en la ley de directrices presupuestarias (arts. 99, §4, 127, §5, y 134, §2, de la Constitución de la República) (énfasis añadido).**

La ministra también detalló su entendimiento sobre el papel de la Ley de Directrices Presupuestarias:

Cabe destacar, sobre este tema, que hasta la fecha —30 de octubre de 2014— el proyecto de ley que establece las directrices para la elaboración y ejecución de la ley presupuestaria de 2015 sigue pendiente de análisis en el Poder Legislativo. En este contexto, en ausencia de una ley de directrices presupuestarias aprobada y en vigor, considero que carece de respaldo constitucional la actuación del Poder Ejecutivo en la adecuación de la propuesta presupuestaria remitida para consolidación (MS 33193 MC /DF).

Otra manifestación del STF en el mismo sentido fue:

De conformidad con el artículo 134, párrafo 2, de la Constitución Federal, el jefe del Poder Ejecutivo de los estados no puede reducir unilateralmente la propuesta presupuestaria de la Defensoría Pública cuando sea compatible con la Ley de Directrices Presupuestarias (ADPF 307 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno del Tribunal).

En cuanto a los créditos suplementarios, el STF se pronunció, en el marco de la Investigación 3.038 São Paulo, en decisión del 10 de noviembre de 2011, que la acusación contra un alcalde de haber abierto, mediante decretos, créditos adicionales sin la existencia de los correspondientes ingresos excedentes, lo que, en teoría, revelaría el delito previsto en el artículo 1, XVII, del Decreto-Ley n.º 201, de 27 de febrero de 1967, debe indicar en su núcleo las fechas en que dichos actos fueron firmados por el jefe del Ejecutivo o publicados en el Diario Oficial. En el caso del delito previsto en el artículo 1, XVII, del Decreto-Ley n.º 201, de 1967, no basta, a efectos del artículo 41 del Código de Procedimiento Penal, mencionar solo el ejercicio financiero en el que, en teoría, se habrían producido los delitos.

Decreto-Ley n.º 201, de 1967

Artículo 1. Constituyen delitos de responsabilidad de los alcaldes, sujetos a juicio por parte del Poder Judicial, independientemente de la manifestación de la Cámara de Concejales:

[...]

XVII – ordenar o autorizar la apertura de crédito en desacuerdo con los límites establecidos por el Senado Federal, sin fundamento en la ley presupuestaria o en la ley de crédito adicional o con inobservancia de disposición legal; (Incluido por la Ley 10.028, de 2000).

3. APERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARIOS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO TRAS EL *IMPEACHMENT*

En la época de los hechos relacionados con el *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff, los créditos suplementarios autorizados mediante decreto del Poder Ejecutivo se abrían por medio de decretos no numerados. Desde el 1 de febrero de 2018, los decretos no numerados cesaron de emitirse, basándose en el Decreto n.º 9.191, de 1 de noviembre de 2017.

Tras el *impeachment* consumado el 31 de agosto de 2016, la práctica de apertura créditos suplementarios por decreto del presidente de la República se mantuvo durante algún tiempo, aunque en casos excepcionales, como, por ejemplo:

1) Decreto no numerado del 14 de junio de 2017, que abrió, en el Presupuesto Fiscal de la Unión, a favor del Ministerio de la Integración Nacional, un crédito suplementario por un importe de BRL 50.000.000,00, para reforzar la dotación presupuestaria contenida en la Ley Presupuestaria en vigor;

2) Decreto n.º 10.294, de 30 de marzo de 2020, que abrió, en el Presupuesto Fiscal de la Unión, a favor del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, del Ministerio de Minas y Energía y de Encargos Financieros

de la Unión, un crédito suplementario por un importe de BRL 142.004.435,00, para reforzar las dotaciones previstas en la Ley Presupuestaria en vigor.

A partir de 2017, el presidente de la República comenzó a delegar la competencia para la apertura de créditos suplementarios autorizados en la Ley de Presupuesto Anual. El ministro de Planificación, Desarrollo y Gestión dictó decenas de resoluciones ministeriales a lo largo del año para la apertura de créditos suplementarios. Ese año, el decreto de delegación fue específico y conciso, en los siguientes términos:

Artículo 1 Se delega al ministro de Estado de Planificación, Desarrollo y Gestión la competencia para la apertura de créditos suplementarios autorizados en la Ley n.º 13.414, de 10 de enero de 2017 (Decreto n.º 8.970, de 23 de enero de 2017).

En 2018 no se publicó ningún decreto específico de delegación de la competencia para la apertura de créditos suplementarios. La delegación se concedió en el marco del decreto que regulaba la programación presupuestaria y financiera y establecía el calendario mensual de desembolsos del Poder Ejecutivo federal para el ejercicio de 2018. A lo largo de ese año no se abrieron créditos suplementarios por decreto. Únicamente hubo casos de reapertura de créditos especiales y extraordinarios mediante decretos del presidente de la República. La delegación se concedió así, observándose que estaba prohibida la subdelegación (Decreto n.º 9.276, de 2 de febrero de 2018):

Artículo 16 Se delega al ministro de Estado de Planificación, Desarrollo y Gestión, sin posibilidad de subdelegación, la competencia para:

I - la apertura de créditos suplementarios autorizados en virtud de los artículos 4 y 7 de la Ley n.º 13.587, de 2018;

II - la modificación de Grupos de Naturaleza de Gasto - GND resultante de la apertura o reapertura de créditos extraordinarios durante el ejercicio de 2018, destinados exclusivamente a la atención de gastos relacionados con la calamidad pública; y

III - la transposición, reasignación o transferencia, total o parcial, de las dotaciones presupuestarias aprobadas en la Ley n.º 13.587, de 2018, y en créditos adicionales, como resultado de la extinción, transformación, transferencia, incorporación o desmembramiento de órganos y entidades, además de modificaciones en sus competencias o atribuciones.

En 2019, el decreto que delegaba la competencia para la apertura de créditos suplementarios autorizados en la Ley de Presupuesto Anual amplió considerablemente el elenco de competencias delegadas, permitiendo, incluso, la subdelegación (Decreto n.º 9.702, de 8 de febrero de 2019):

Artículo 1 Se delega la competencia al ministro de Estado de la Economía y se permite la subdelegación para los siguientes asuntos:

I - la apertura de créditos suplementarios autorizados en la Ley Presupuestaria de 2019, a que se refiere el enunciado principal del artículo 47 de la Ley n.º 13.707, del 14 de agosto de 2018;

II - la modificación de Grupos de Naturaleza de Gasto - GND resultante de la apertura o reapertura de créditos extraordinarios durante el ejercicio de 2019, a que se refiere el párrafo 2 del artículo 49 de la Ley n.º 13.707, de 2018;

III - la reapertura de créditos especiales a favor de los órganos del Poder Ejecutivo federal, a que se refiere el artículo 52 de la Ley n.º 13.707, de 2018, observado lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 167 de la Constitución;

IV - la apertura de créditos especiales en el Presupuesto de Inversiones para atender gastos relacionados con acciones en ejecución en el ejercicio de 2018, mediante el uso, a favor de la empresa estatal correspondiente y de la respectiva programación, del saldo de recursos del Tesoro Nacional transferidos en ejercicios anteriores o registrados como obligaciones pendientes de pago en el ámbito de los Presupuestos Fiscal o de la Seguridad Social, a que se refiere el artículo 53 de la Ley n.º 13.707, de 2018; (Redacción dada por el Decreto n.º 9.943, de 2019)

V - la transposición, reasignación o transferencia, total o parcial, de las dotaciones presupuestarias aprobadas en la Ley Presupuestaria Anual de 2019 y en créditos adicionales, como resultado de la extinción, transformación,

transferencia, incorporación o desmembramiento de órganos y entidades de la administración pública federal, además de modificaciones en sus competencias o atribuciones, a que se refiere el artículo 54 de la Ley n.º 13.707, de 2018; y (Redacción dada por el Decreto n.º 9.943, de 2019)

VI - la transposición, reasignación o transferencia de recursos entre categorías de programación en el ámbito de las actividades de ciencia, tecnología e innovación, a que se refiere el párrafo 5 del artículo 167 de la Constitución. (Incluido por el Decreto n.º 9.943, de 2019)

En 2020, mediante el Decreto n.º 10.202, de 15 de enero de 2020, el presidente de la República repitió las hipótesis de delegación, añadiendo también la delegación para la reapertura de créditos extraordinarios. Sin embargo, no se preveía la posibilidad de una subdelegación.

En 2021, las hipótesis de delegación se ampliaron nuevamente. Esta vez, según el Decreto n.º 10.616, de 29 de enero de 2021, se incluyeron delegaciones para: 1) la modificación de Grupos de Naturaleza de Gasto (GND), 2) la apertura de créditos suplementarios o especiales para ajustar eventuales saldos negativos verificados entre el Proyecto de Ley Presupuestaria de 2021 remitido al Congreso Nacional y la ley correspondiente, y 3) la edición de las resoluciones relativas a las decisiones del Consejo de Estrategia Comercial de la Cámara de Comercio Exterior - Camex, en las ausencias e impedimentos del presidente.

En 2022, se incluyó una delegación para modificar la lista prevista en el Anexo III de la Ley n.º 14.194, de 2021 (gastos que no estarán sujetos a limitación de compromisos del gasto), conforme a lo dispuesto en el artículo 171 de dicha Ley (Decreto n.º 10.937, de 12 de enero de 2022).

En 2023 y 2024, el elenco de delegaciones se mantuvo como en 2022, con solo una segmentación entre las delegaciones a la ministra de Planificación y Presupuesto, cuando se trate de los Presupuestos Fiscal y de la Seguridad Social (Decreto n.º 11.408, de 2 de febrero de 2023, y Decreto n.º 11.883, de 17 de enero de 2024), y a la ministra de Gestión e Innovación en Servicios Públicos, cuando se trate del Presupuesto de Inversiones de las empresas en las que la Unión, directa o indirectamente, posea la mayoría del capital social

con derecho a voto (Decreto n.º 11.438, de 17 de marzo de 2023, y Decreto n.º 11.944, de 12 de marzo de 2024).

Se observa que, tras el *impeachment* de 2016, los jefes del Poder Ejecutivo comenzaron gradualmente a delegar cada vez más la competencia para actos relacionados con el presupuesto público.

4. CONCLUSIÓN

Este capítulo analizó la edición de decretos de apertura de crédito suplementario en incumplimiento de la autorización prevista en la ley presupuestaria en el contexto del proceso de *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff. No se identificó ninguna jurisprudencia previa a los hechos, ni en el TCU ni en el STF, que pudiera respaldar la legalidad de los decretos cuestionados. Fue posible observar, al menos en el Tribunal de Cuentas, una consolidación del entendimiento de que, aun cuando un eventual proyecto de ley de modificación de la meta de resultado primario haya sido enviado al Congreso Nacional, la apertura de créditos suplementarios sobre la base de la autorización contenida en la Ley Presupuestaria Anual de la Unión debe ser compatible con la obtención de la meta de resultado primario fijada en la respectiva ley de directrices presupuestarias vigente.

Además, fue posible observar que, tras el *impeachment* de 2016, los presidentes de la República dejaron de participar directamente en la apertura de créditos suplementarios autorizados por la Ley de Presupuesto Anual. Hasta entonces, los créditos suplementarios se abrían por decreto del jefe del Poder Ejecutivo. Sin embargo, a partir de 2017, la práctica pasó a ser la delegación a los ministros de Estado de la competencia para este y otros actos relacionados con el presupuesto público. Ante esto, sin ignorar el hecho de que el instrumento de delegación de competencias no exime de responsabilidad a quien la delega, se concluye que, en la actualidad, una eventual responsabilización del jefe del Poder Ejecutivo por créditos suplementarios abiertos sin

observancia de los requisitos legales exigiría un enfoque distinto al adoptado por el Congreso Nacional en el *impeachment* de 2016.

En última instancia, este trabajo contribuye a comprender la evolución de la reciente dinámica de apertura de créditos suplementarios por parte del Poder Ejecutivo y ofrece un punto de partida para futuras discusiones sobre la adecuación de las delegaciones de competencia para actos que ya se han considerado tan suficientemente graves como para justificar el *impeachment* de una presidenta de la República.

REFERENCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Relatório da Comissão Especial do Impeachment 2016**. Brasília, DF, 2016a. Relator: Senador Antônio Anastasia. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/995a2a8a-e91f-4fc8-b-369-5bf12f78c22>. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.970, de 23 de janeiro de 2017**. Delega competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para abertura de créditos suplementares autorizados na Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Revogado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8970.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8970.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.276, de 2 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9276.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.702, de 8 de fevereiro de 2019**. Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Revogado. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9702.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.202, de 15 de janeiro de 2020**. Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Revogado. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10202.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

2022/2020/decreto/d10202.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.616, de 29 de janeiro de 2021. Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica, e altera o Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Revogado. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10616.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.937, de 12 de janeiro de 2022. Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica, altera o Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019, e revoga o Decreto nº 10.616, de 29 de janeiro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10937.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.408, de 2 de fevereiro de 2023. Delega à Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Revogado. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11408.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.438, de 17 de março de 2023. Delega ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11438.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.883, de 17 de janeiro de 2023. Delega à Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11883.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.944, de 12 de março de 2024. Delega à Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a competência para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2024c. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Decreto/D11944.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024d]. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Consultado en: mayo 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [20--?b]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#art114. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Anexo IV. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2015/ANEXOS/MSG269-15-anexo.pdf. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Brasília, DF:

Presidência da República, 2015b. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13115.htm. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.640.** Relator: Min. Sydney Sanches, 12 de fevereiro de 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.213.** Relator: Min. Celso de Mello, 4 de abril de 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 3.038.** Relator: Min. Ricardo Lewandowski.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança – MS 33.193.** Relatora: Min. Rosa Weber.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.461/2015.** Plenário. Parecer prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes a 2014. Relator: Min. Augusto Nardes, 7 de outubro de 2015c. Disponible en: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1561325>. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.523/2016.** Plenário. Parecer prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República referentes a 2015. Relator: Min. José Múcio

Monteiro, 5 de outubro de 2016b. Disponível en: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COM-PLETO-2178366>. Consultado en: 15 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.549/2017**. Plenário. Consulta acerca da possibilidade de: (i) abertura de créditos adicionais; ou (ii) ampliação e remanejamento de limites de movimentação e empenho no âmbito do Poder Executivo Federal durante a tramitação de projeto de lei propondo a alteração da meta de resultado primário fixado para o presente exercício. Relator: Min. Vital do Rêgo, 14 de novembro de 2017b. Disponível en: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COM-PLETO-2286629>. Consultado en: 15 abr. 2024.

SENADO FEDERAL DE BRASIL
SECRETARÍA DE EDICIÓN Y PUBLICACIONES

Rafael André Vaz Chervenski
DIRECTOR

Luiz Carlos da Costa
COORDINADOR GENERAL

Ricardo Abril Marinho
ASESOR TÉCNICO

Rodrigo César de Melo Barbosa
GESTOR DE ATENCIÓN

Tatiana Nassif Derze
COORDINADORA DE PREIMPRESIÓN

André Said de Lavor
COORDINADOR DE IMPRESIÓN

André Luiz Rodrigues Santana
COORDINADOR DE ACABADO E EXPEDICIÓN

Aloysio de Britto Vieira
COORDINADOR DE EDICIONES TÉCNICAS

Márcio de Holanda Meireles Viana
GESTOR DE PRODUCCIÓN

Ensayos sobre el Presupuesto Público fue diseñado y compuesto por el Servicio de Diagramación y Programación Visual del Senado Federal. Las fuentes utilizadas son Merriweather, cuerpo 8,7, diseñada en 2011 por Sorkin Type, de Massachusetts, EE. UU., y Source Sans Variable, cuerpo 11/9, creada en 2012 por Paul D. Hunt, inspirada en las tipografías góticas de los American Type Founders de Morris Fuller Benton.

El libro se imprimió en papel offset de 75 g/m² en los talleres de la Secretaría de Edición y Publicaciones del Senado Federal, en Brasilia. Se terminó de imprimir en junio de 2026.

En 2024, la Consultoría de Presupuestos del Senado Federal (Conorf) cumplió 30 años de existencia y funcionamiento. La Conorf tiene como función institucional apoyar el procedimiento legislativo de asuntos presupuestarios y financieros sometidos al Congreso Nacional, así como asistir a los parlamentarios en el ejercicio de la competencia constitucional de fiscalización de la ejecución presupuestaria y financiera.

Uno de los papeles esperados de una consultoría permanente en el ámbito del Poder Legislativo es ser guardiana de la «Memoria del Parlamento». Así, una de las iniciativas para celebrar el 30.º aniversario fue la preparación de este libro con 13 ensayos escritos por consultores que formaron parte de esta trayectoria. El amplio espectro temático de la publicación abarca las áreas de actuación institucional de la consultoría.

Esperamos que la experiencia particular de estos observadores privilegiados que trabajan estrechamente con el proceso de toma de decisiones políticas pueda hacerse visible y fomentar una discusión y un debate amplios sobre cuestiones relevantes en el ámbito de las finanzas públicas y sobre el papel del Legislativo en el examen de materias presupuestarias.

