



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

From Analysis to Impact

Partnership Initiative Case Study Series



En 2008, INESC lideró una coalición diversa de organizaciones en la elaboración de análisis técnicos de presupuesto, en el cual proponen políticas alternativas y abogó a funcionarios públicos contra las reformas propuestas al sistema tributario brasileño que han acentuado la desigualdad y han dado lugar a recortes de impuestos para los ricos y recortes de gastos en materia de políticas sociales para los pobres.

Foto cortesía de INESC.

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera las políticas fiscales pueden ser un punto de enfoque para una campaña relacionada con la justicia social. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Evilasio Salvador como parte del programa de aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP. Dicho programa busca evaluar y documentar el impacto del compromiso de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos públicos.

Puede descargar el PDF del estudio de caso completo en <http://www.internationalbudget.org>.

BRASIL: LUCHA POR LA JUSTICIA SOCIAL MEDIANTE POLÍTICAS FISCALES

El crecimiento económico destacado de Brasil, que ha evolucionado de manera ininterrumpida durante casi dos décadas, ha ayudado poco a resolver las dramáticas desigualdades que se presentan en el país.

Muchos observadores consideran que el sistema fiscal es el responsable de contribuir muy poco a la redistribución del crecimiento de manera más equitativa. De hecho, en Brasil, la carga impositiva se ha depositado cada vez más en quienes menos pueden afrontarla.

El Institute for Socioeconomic Studies (INESC, Instituto de Estudios Socioeconómicos) ha realizado un seguimiento de esta problemática como parte de sus actividades de monitoreo presupuestario, pero la organización decidió intensificar sus esfuerzos de activismo cuando se propuso una reforma fiscal que exacerbaría la situación, ya que otorgaría más amnistías fiscales a los acaudalados y eliminaría fuentes de ingresos que financian las políticas sociales.

En respuesta a ello, INESC formó una coalición y un movimiento que bloquearía eventualmente la reforma propuesta y destacaría el papel del sistema fiscal en el logro de la justicia social. Este estudio de caso ilustra de qué manera la capacidad de la organización, lograda a partir de su monitoreo presupuestario, fue fundamental para su éxito.

LOS PROBLEMAS: INJUSTICIA FISCAL EN BRASIL

Brasil es una de las 10 economías más grandes del mundo, pero también la más desigual. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en una escala de 0 a 1 (en la que 0 significa completamente igual), bajó en Brasil de 0,601 en 1995 a 0,521 en 2008. A pesar de las mejoras, la concentración de ingresos en Brasil sigue estando entre las más altas del mundo.¹

El sistema fiscal de Brasil ha agravado el problema al depositar una carga impositiva mayor en los indigentes y la clase trabajadora y extender amnistías fiscales a los acaudalados.

¹ UNDP. Human Development Report 2006. Nueva York: United Nations Development Programme, 2006. Disponible en: <http://hdr.undp.org>

Según un estudio realizado por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*) en 2003, quienes ganaban el doble del salario mínimo o menos gastaban el 45,8 por ciento de sus ingresos en impuestos al consumo, mientras que para los hogares con ingresos superiores a 30 veces el salario mínimo, la porción de impuestos al consumo representaba un 16,4 por ciento.

El régimen impositivo inusualmente regresivo de Brasil está causando problemas, dado que la Constitución federal de 1998 estipula explícitamente un sistema fiscal basado en los principios de igualdad, universalidad y posibilidad de pago. La Constitución federal también establece que los contribuyentes deben estar informados sobre los impuestos gravados sobre bienes y servicios; sin embargo, la preponderancia de impuestos a la producción "indirectos" (gravados sobre productores que generalmente traspasan el costo a los consumidores) significa que los impuestos son prácticamente invisibles para la mayoría de los brasileños.

El sistema fiscal aún no está alineado con el espíritu de la Constitución federal, ya que aún tiene que promulgarse una ley para activar los artículos de la constitución relacionados con los impuestos. Además, en la década de 1990, las leyes fiscales hicieron que Brasil se alejara aún más de los principios de la Constitución federal, ya que se adoptaron "políticas de estabilización" para garantizar el flujo libre de recursos financieros, con lo cual se quitaron impuestos que afectarían a las empresas y se llevó la carga impositiva aún más hacia el ingreso laboral.

Durante el segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, el gobierno, sin buscar el aporte de la sociedad civil, envió una nueva propuesta de reforma fiscal al Congreso, la Enmienda constitucional 233/2008, que tuvo serias implicancias para el financiamiento de políticas sociales en Brasil. Proponía simplificar el sistema fiscal a fin de reducir la carga para las empresas, mejorar el sistema de impuestos indirectos mediante la creación del Impuesto federal al valor agregado y dar fin a un impuesto comercial entre los estados brasileños que habían librado una "guerra impositiva" interna.

La última medida fue bienvenida, pero a los activistas les preocupaban los dos primeros componentes de la reforma. Reducir los impuestos para las empresas solo exacerbaría la distribución injusta de la carga impositiva, y la segunda medida (la creación del Impuesto federal al valor agregado) eliminaría, en última instancia, una serie de impuestos que generaban ingresos que se asignaban especialmente a los gastos sociales.

El efecto general de la reforma hubiera sido el de reducir los impuestos de los acaudalados y recortar asignaciones a programas que beneficiaban a los indigentes, como los de cuidado de la salud y pensiones.

LA CAMPAÑA

INESC tuvo un papel central en la coordinación y movilización de la sociedad civil en contra de la reforma impositiva. Desde 1991, la organización había estado monitoreando tanto los ingresos como los gastos del proceso presupuestario, y su conocimiento técnico sin igual era fundamental para su liderazgo en esta cuestión en particular.

INESC comenzó por crear una amplia coalición de organizaciones: grupos de base, movimientos sociales, sindicatos, organizaciones religiosas e institutos de investigación, entre otras. Estas organizaciones se unieron principalmente a partir de cuatro redes ya existentes, cuyos representantes fueron reunidos en 2008 para formar el "movimiento para la defensa de los derechos sociales amenazados por la reforma fiscal", que pasó a conocerse más por su acrónimo en portugués MDSR.

MDSR abrió su campaña con una serie de diálogos con funcionarios del gobierno y miembros del parlamento para expresar sus inquietudes y presentar estrategias alternativas de reforma que preservarían el financiamiento de las políticas sociales.

INESC también escribió una carta, que fue firmada por 71 organizaciones de la sociedad civil, al presidente del parlamento de Brasil, Arlindo Chinaglia, en la que le solicitaba la inmediata creación de un foro representativo de la sociedad como forma de promover el debate participativo del proyecto de reforma fiscal. El foro incluiría a representantes de empleados, empleadores y organizaciones de la sociedad civil.

Aunque INESC no recibió respuesta alguna del presidente del parlamento, los legisladores del Comité de Seguridad Social y Familia de la Cámara de Diputados (la cámara baja de Brasil) fueron más receptivos y establecieron una audiencia pública de un día de duración en la que INESC y sus organizaciones socias fueron escuchadas tanto por los miembros del comité como por la prensa nacional. El movimiento continuó comprometiéndose con la prensa durante toda la campaña, usando la consiguiente controversia respecto de la reforma para derivar la atención a cuestiones de justicia fiscal que rara vez se publican en los medios.

Hasta ese momento, la campaña aún dependía en gran medida de sus esfuerzos por persuadir a los legisladores y al público apelando a los principios de un sistema fiscal justo, pero INESC luego profundizó el argumento con un documento técnico que detallaba los posibles problemas que la reforma propuesta ocasionaría en el proceso presupuestario. Este documento luego se convirtió en la esencia del manifiesto de MDSR.

Poco tiempo después, la campaña llegó a un momento clave. Diferentes organizaciones de MDSR habían planteado el problema de la reforma fiscal en reuniones con líderes de partidos, pero INESC logró una victoria particular cuando pudo entregarle el manifiesto al presidente de la Cámara de Diputados. Este manifestó que estaba impresionado por la fortaleza de los representantes de la campaña y prometió plantearles el problema a los líderes de los partidos.

Poco después, los líderes de dos partidos importantes, incluido el oficialismo, hicieron pública su intención de revisar exhaustivamente la reforma fiscal propuesta antes de votarla, haciendo eco de la inquietud de la campaña respecto de una reforma que fuera viable y, a la vez, preservara la justicia social.

El Comité de Seguridad Social y Familia mantuvo otra audiencia pública en la que el Secretario ejecutivo del Ministerio de Salud manifestó sorprendentemente que la reforma fiscal propuesta le costaría a los programas de salud 15 mil millones de reales (USD 7,4 millones). Después de la audiencia, uno de los directores del Servicio Federal de Ingresos declaró que la reforma tenía la buena intención de que la recaudación de impuestos fuera menos burocrática, pero que no se había calculado el impacto en las políticas sociales. Claramente, la opinión del gobierno estaba cambiando.

Mientras tanto, INESC trabajaba con el Consejo de Desarrollo Económico y Social designado por el presidente en cuestiones de equidad relacionadas con la reforma fiscal. La carta de recomendación que el consejo envió finalmente al presidente estuvo directamente influenciada por el primer análisis de INESC de la reforma propuesta. El consejo sugirió que la reforma debería hacer más para crear un sistema fiscal justo y propuso un conjunto de indicadores (desarrollados conjuntamente con INESC) que podrían monitorearse como señales de equidad dentro del régimen impositivo.

En un intento de ejercer presión desde otro ángulo, la campaña solicitó la intervención del fiscal público para advertir sobre la posible inconstitucionalidad de la enmienda

propuesta. El fiscal, a su vez, solicitó un estudio técnico para respaldar esta postura. La nota técnica producida por INESC y sus socios enumeraba cinco criterios para el financiamiento social, algunos de los cuales ya existían en la Constitución brasileña y cuya violación en una propuesta de reforma sería fatal para los derechos sociales. El fiscal luego le pidió a varios ministerios que respondieran a los puntos planteados en la nota técnica. En lugar de objetar las acusaciones de INESC, el Ministerio de Salud expresó su acuerdo con la campaña.

La propuesta de reforma fiscal fue luego retirada por el ejecutivo, una decisión que (como se explicará a continuación) puede no ser completamente atribuible a la campaña, aunque seguramente recibió su influencia.



TÁCTICAS PARA CUESTIONAR LA REFORMA FISCAL PROPUESTA EN BRASIL

- Formación de una coalición de opositores, con un manifiesto común que les permitiera a los miembros ejercer presión de manera independiente mientras mantenían un mensaje unificado.
- Influencia sobre encargados de la toma de decisiones clave en los poderes ejecutivo y legislativo.
- Promoción y movilización de la participación en audiencias públicas sobre la reforma propuesta.
- Publicación de "notas técnicas" que vayan más allá de una oposición a la reforma basada meramente en principios.
- Propuesta de enfoques alternativos a la reforma fiscal que eliminen el impacto negativo en las políticas sociales.
- Desarrollo de un conjunto de indicadores para ayudar al gobierno a monitorear la "igualdad" en el régimen impositivo.
- Convocatoria de un fiscal federal para cuestionar la constitucionalidad de la reforma propuesta.

CAMBIO A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

La pericia técnica de INESC, derivada de su experiencia en el monitoreo presupuestario, fue fundamental para la campaña de diferentes maneras. Estuvo entre las pocas organizaciones que pudieron detallar de qué manera, precisamente, la reforma propuesta afectaría la justicia fiscal y las asignaciones para gastos sociales.

Esto le permitió a INESC asumir un papel de liderazgo y movilizar a un grupo tan amplio de la sociedad civil en contra del proyecto de ley. Las capacidades técnicas de INESC también fueron fundamentales para persuadir a los

encargados de tomar decisiones. El análisis de INESC profundizó el argumento de la campaña y abrió la posibilidad de influir sobre actores tan importantes como el presidente de la Cámara de Diputados y el Consejo de Desarrollo Económico y Social. Los argumentos técnicos de INESC también fueron esenciales para la investigación de la constitucionalidad de la reforma propuesta por parte del fiscal federal.

Numerosas entrevistas ilustran que las acciones del movimiento, y las contribuciones particulares de INESC, contribuyeron positivamente para persuadir al ejecutivo de que retirara la propuesta. Sin lugar a dudas, otros factores han contribuido también.



RESULTADOS DE LA CAMPAÑA EN CONTRA DE LA PROPUESTA DE REFORMA FISCAL EN BRASIL

- Se mantuvieron audiencias públicas en la Cámara de Diputados para abrir el debate sobre la reforma a la sociedad civil.
- Los medios dirigieron su atención a la reforma y a cuestiones de justicia fiscal.
- Se desarrolló y recomendó al ejecutivo un conjunto de indicadores para monitorear la igualdad en el sistema fiscal.
- Un fiscal federal investigó la constitucionalidad de la reforma propuesta y le solicitó al ejecutivo que defendiera su propuesta.
- La propuesta fue finalmente retirada del Congreso por el ejecutivo.

La estructura federal de Brasil fue uno de ellos. La aprobación de una reforma fiscal hubiera requerido el apoyo de los gobernadores. Independientemente de la campaña de INESC, los gobiernos también estaban ejerciendo presión en contra de la propuesta, argumentando que perderían ingresos como resultado de la reforma y demandando más incentivos fiscales del gobierno central como parte de ella. Otro factor fue la recesión económica global de 2008 que se generó a partir de la crisis bancaria de los Estados Unidos. La crisis llegó a Brasil en 2009 y, con el PIB reducido en un 0,2 por ciento, fue la primera crisis económica de Brasil desde 1992. Esto afectó el presupuesto público con una caída de BRL 7 mil millones en recibos de impuestos en términos reales.²

Ante un entorno económico de incertidumbre respecto de los ingresos del gobierno, la resistencia de los gobernadores a la propuesta fiscal, la defensa de los derechos sociales amenazados por ella y las inminentes elecciones

presidenciales, el gobierno retiró la reforma fiscal propuesta de la agenda pública.

Aún así, el sistema fiscal de Brasil sigue siendo regresivo, opaco y no está alineado con los principios de justicia establecidos en

²<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2009/arqarre.htm>.

la constitución. Bloquear la reforma fue una victoria significativa para la campaña, pero no fue definitiva.

CONCLUSIONES

El objetivo principal de la campaña fue prevenir la adopción de una reforma fiscal propuesta por el gobierno de Brasil que hubiera afectado de manera adversa el financiamiento de programas sociales. En relación con esto, el movimiento fue exitoso. Sin embargo, puede que este no haya sido el mayor logro del movimiento.

El movimiento también tuvo éxito porque introdujo la cuestión de los derechos sociales en la agenda de la reforma fiscal. Otro logro notable fue la gran cantidad de actores de la sociedad civil que fueron movilizados en contra la reforma. El ejemplo ha demostrado la fortaleza de la creación de coaliciones para otros en Brasil.

Finalmente, la campaña ha dejado el legado de una red de organizaciones que es mucho más capaz de afrontar cuestiones impositivas que nunca antes. El financiamiento del estado y, por extensión, la cuestión impositiva son un problema complejo. El trabajo realizado permitió que más de 100 organizaciones brasileñas tomaran conocimiento de un aspecto de los presupuestos públicos pocas veces analizado: los ingresos. Cientos de organizaciones de la sociedad civil brasileña aún tienen la cuestión de la reforma impositiva con justicia social en su agenda política, y se dan cuenta de que esta cuestión no es exclusiva de los técnicos del gobierno y las empresas sino que es una preocupación para la sociedad como un todo.

Las habilidades, las redes y la energía que el movimiento ha dejado son fundamentales para avanzar hacia la justicia social en Brasil. Bloquear una propuesta de reforma impositiva injusta ha sido una victoria significativa, pero el movimiento afronta un desafío aún mayor actualmente: persuadir a los encargados de tomar decisiones de promulgar una reforma fiscal favorable para los indigentes que resuelva la naturaleza regresiva y opaca del sistema fiscal existente en el país.

International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392