

La política de descentralización y la deuda en el Brasil contemporáneo

ALEJANDRO ÁNGEL

Estudiante PhD en Ciencia Política DE Université de Montréal, Canadá.

Maestría en Economía Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.

Político Universidad Nacional de Colombia.

aangelt@unal.edu.co

PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Decentralization policy and debt in contemporary Brazil

Resumen

El objetivo del artículo es evaluar el papel de la deuda de los gobiernos estaduais en la política de descentralización en el Brasil, teniendo como puntos de referencia la promulgación de la Constitución de 1988 y la redemocratización. Para esto, el artículo analiza el concepto de descentralización tanto desde el punto de vista político como económico, toda vez que dicho proceso en el caso en cuestión comporta problemáticas inherentes a las esferas política y económica y las relaciona con la transición a la democracia.

Sin embargo, dentro de la dinámica de la descentralización en el Brasil, la deuda pública es un elemento fundamental para explicar la forma como la política de descentralización se desarrolla en un país con gobiernos subnacionales formalmente autónomos, pero condicionados en la práctica a través del uso de recursos económicos entre niveles de gobierno como instrumento de coacción para contrarrestar la pérdida de poder de las autoridades centrales.

Así mismo, el artículo hace un intento por caracterizar las tendencias recientes del federalismo brasileiro, tales como la creciente municipalización y las consecuencias de la Ley de Responsabilidad Fiscal, tratando de determinar posibles consecuencias de los patrones actualmente observados.

Palabras clave: descentralización, Brasil, federalismo, endeudamiento, democratización.

Abstract

The article seeks to evaluate the role of the Brazilian states' debt in the decentralization policy of that country, having as reference the 1988 Constitution and the democratization. Then, decentralization is identified from the political as well as economic point of view given the fact that the aforementioned process in the analyzed case presents problems in both dimensions with an important and complex relation between them within the framework of the democratic transition.

Nevertheless, in the Brazilian decentralization dynamics, debt was a central aspect to explain the way in which the decentralization policy runs in a country with formally autonomous regional governments, but, conditioned in practice through the use of economic resources among government levels as coactive instrument to reverse the power loss of the central authorities. Also, the article tries to address recent tendencies of Brazilian federalism, such as the growing municipalization and the consequences of the Fiscal Responsibility Law, determining possible consequences of the patterns now observed.

Keywords: decentralization, Brazil, federalism, indebtedness, democratization.

LA RELACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS CENTRALES Y REGIONALES SE ha desarrollado de maneras diferentes en las diversas sociedades modernas y por esto se argumenta que esa relación obedece a procesos específicos de las sociedades en las que surge, respondiendo de formas diferentes a los desafíos enfrentados por estas. El objetivo de este artículo, entonces, es estudiar las particularidades del caso brasileiro que estuvo mediado por la deuda de los gobiernos subnacionales, especialmente los estados. Para ello, el artículo se encuentra dividido así: primero se discute el papel del sistema político y la descentralización como marco teórico; posteriormente se presentan unos breves antecedentes; la tercera parte da cuenta del problema del financiamiento de los gobiernos subnacionales en la época del régimen militar; luego pasa a analizar el problema que surgió con la promulgación de la nueva Constitución; y finalmente hace un breve análisis sobre las tendencias recientes del federalismo brasileiro.

Sistema político y descentralización

Dentro de las funciones que fueron centralizadas por el Estado estaban, entre otras, la creación de un ejército que tuviera el monopolio de la coerción física legítima, unos funcionarios pagados que estuvieran encargados de la administración de justicia y, finalmente, el monopolio del recaudo de impuestos, con miras a poseer los medios materiales de la administración (Weber, 1977). Este proceso, conflictivo en sí, tuvo dos vertientes principales de desarrollo histórico: por un lado está el caso clásico francés que, a través de la implantación de la monarquía absoluta, logró tener un monopolio efectivo de los instrumentos anteriormente mencionados, para consolidar la fuerza que el poder central tendría en las instituciones políticas francesas (Elías, 1989).

Además de la tradición francesa, también se encuentra la tradición anglosajona, que está dividida en dos grandes ejemplos de construcción de Estado y de la distribución del poder entre los diferentes miembros de la sociedad. El proceso británico influyó el desarrollo constitucional norteamericano que, con la promulgación de la Constitución Federal en 1789, creó una nueva forma de entender y distribuir el poder en el marco de una sociedad moderna. La contribución que el constitucionalismo norteamericano hizo, en el sentido de la organización estatal, fue la concepción federal en la cual el poder venía de los territorios que, soberanamente, decidían renunciar a algunos derechos, pero ganaban en autonomía en otros campos (Hamilton et al, 1982).

De esas dos grandes experiencias (anglosajona y francesa) nacen los conceptos de régimen y sistema políticos, los cuales reflejan cada uno la construcción particular de la reglas de distribución del poder. El régimen político se refiere a la tradición francesa, en la cual los cambios institucionales se caracterizaron por lo intempestivos y por la confianza en la capacidad de manipulación de las personas sobre las instituciones y del poder de la razón como instrumento de definición de prioridades sociales y de organización social. En este sentido, la noción de régimen político fue asociada a las reglas de distribución del poder que están siendo utilizadas en determinado momento del tiempo (Vargas, 1999).

El sistema político hace referencia a la experiencia británica, en la cual los cambios son llevados a cabo por medio de procesos de largo aliento (Elías, 1989), que dan una perspectiva mucho más estructural, dada su constancia en el tiempo. La confianza, en este caso, fue depositada en la tradición y en la capacidad de una institución de perdurar en el tiempo y de ser aceptada por la comunidad, como una muestra de que esta representa una ventaja para la sociedad que la adopta. Debido a este atributo, el concepto de sistema político fue asociado a las características estructurales de la distribución del poder en una sociedad determinada (Vargas, 1999).

La organización territorial, administrativa y económica de los Estados modernos es una de esas características y, por lo tanto, obedece a los trazos constitutivos que prevalecen en la sociedad. En el caso del federalismo y siguiendo con la tradición anglosajona, la autonomía y la posibilidad de que las comunidades se gobiernen a sí mismas fue considerada una prioridad en la organización institucional norteamericana, creando así el federalismo como forma de organización territorial y económica apropiada a las comunidades con tradición de autogobierno (Hamilton et al, 1982).

Desarrollos recientes han aportado al debate sobre la importancia del federalismo:

Como observó Friedrich (1968): “El federalismo no debe ser visto apenas como un patrón o diseño estático, caracterizado por una división de poderes entre niveles de gobierno determinada y exactamente fijada. El federalismo también es y, tal vez, principalmente el proceso [...] de adoptar políticas conjuntas y de tomar decisiones conjuntas sobre problemas comunes”. (Courchene, 2004, pág. 23)¹

1. Traducción libre del portugués.

Sin embargo, la visión que la teoría económica clásica y sus posteriores desarrollos tuvieron sobre la conformación del Estado difirieron enormemente de la concepción política de este proceso. Los desarrollos teóricos de la economía para entender el Estado no partieron de la experiencia histórica de este, sino del papel que jugó en las crisis que tuvo el mercado, como institución fundamental para el sistema de producción capitalista en la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Las cuestiones fundamentales para la economía son la distribución de recursos y las consecuencias que tendrían diferentes formas de llevarla a cabo y en las posiciones relativas entre los actores envueltos en el propio sistema. Adicionalmente debe considerarse al mercado como el espacio para la realización de la producción y de la distribución de los recursos disponibles en el marco de las sociedades modernas. Así, la posición relativa de los actores en los respectivos sistemas es el elemento fundamental que define la consolidación o transformación de instituciones como el Estado y el mercado; además de la relación entre ellas mismas.

La relación entre el Estado y el mercado es de la mayor relevancia, en la medida en que la teoría económica del siglo XX enfatizó el problema del papel que cada una de las instituciones anteriormente mencionadas tenía en la distribución de los recursos económicos disponibles, estableciendo desafíos importantes en el marco de las relaciones entre estas. Con la crisis de la primera mitad del siglo XX, el papel del mercado como la institución que mejor distribuía los recursos fue puesto en duda, con la consecuente intervención del Estado. Este hecho desencadenó una serie de explicaciones sobre los límites y los motivos por los cuales se daba esa intervención (Affonso, 2003). De esta forma, autores como Musgrave (1959) entendieron que el federalismo era sólo una de las formas de lidiar con las fallas de mercado al dividir las funciones entre varios niveles de gobierno que actuaban de forma simultánea. De esa suposición y teniendo en cuenta que la economía debería preocuparse de la distribución, la estabilización y el aumento de la producción, la discusión del federalismo se reduce a la mejor forma de distribuir competencias para cumplir con dichos objetivos (Silva, 2005).

Es evidente entonces la disparidad entre las concepciones que, por un lado, la teoría política tendría sobre el Estado como un actor social y, por el otro, lo que la teoría económica considera sobre ese actor en el marco de las relaciones con el mercado. Sin embargo, es necesario que se comprendan esas dos esferas en la medida en que las instituciones no se reducen exclusivamente a una sola de estas. Una aproximación al

problema que la teoría económica intentó hacer entre el mercado y el Estado fue la corriente teórica conocida como “neoinstitucionalismo”², que se reconoce como un desdoblamiento de la teoría neoclásica pero que cuestiona el papel omnipotente del mercado como regulador incondicional de la economía e introduce al Estado como la institución que debe cumplir ese papel en particular. Con todo, esa intervención debe llevarse a cabo por medio de reglas que condicionan y regulan los mecanismos de mercado (Affonso, 2003; Oliveira, 2009).

Las relaciones intergubernamentales son uno de los casos en que las dos esferas se encuentran profundamente relacionadas. Se crea así la necesidad de comprender los problemas surgidos en el marco de esas relaciones, tanto desde los aspectos políticos como económicos, con el objetivo de entender de forma amplia los desafíos que esa problemática implica. Las relaciones intergubernamentales comportan dimensiones políticas y económicas en las cuales los agentes realizan acciones para obtener posiciones que les permitan tener acceso a más y mejores recursos económicos y políticos. De hecho, el sistema político y la descentralización política como una de sus dimensiones no pueden ser integralmente entendidas en el caso brasilero sin hacer alusión a las dimensiones económicas, que comportan ambas categorías debido a que parte de los recursos movilizados por los actores son de carácter económico.

En Brasil, la interacción entre política y economía en la formulación de las relaciones intergubernamentales condicionó su desarrollo debido a la complejidad que esas relaciones implicaron, y todavía implican, en la definición de las políticas públicas. En este sentido, no es posible concebir la descentralización política hecha en el marco de la Constitución de 1988 sin tener en cuenta las complejas relaciones económicas creadas durante el régimen militar. Inclusive, la transición a la democracia tiene en las relaciones económicas entre las esferas de gobierno una parte importante de las dinámicas evidenciadas debido a que los actores políticos usaron sus recursos económicos, o su carencia, como elemento esencial en sus relaciones de poder.

Antecedentes

Las relaciones intergubernamentales en Brasil han tenido un comportamiento aparentemente pendular particularmente notorio a partir de 1889 con la proclamación de la República, debido a que al mismo tiempo que se presentan cambios significativos en el ordenamiento

2. Este neoinstitucionalismo está relacionado con el neoinstitucionalismo de elección racional. Ver Hall & Taylor (1996).

político brasileiro en el sentido de mayor o menor democratización, se presentan cambios en las relaciones intergubernamentales con lo cual dicha asociación toma fuerza explicativa inclusive hasta cierto punto de la historia política brasileira reciente (Rezende & Afonso, 2002). Sin embargo es necesario enfatizar que dicha asociación se hizo como una forma de legitimación de la república al asociar un orden descentralizado a uno democrático y viceversa.

La centralización realizada por el Imperio generó inconformidades entre los estados, principalmente los más fuertes económicamente, que llevaron al final del siglo XIX a la proclamación de la república y a la instauración de un sistema descentralizado fuerte, donde el presidente debía someterse a los gobernadores en diversas materias. Ese periodo también es conocido como federalismo no cooperativo (competitivo o dual) donde los estados políticamente relevantes, São Paulo y Minas Gerais, imponían un pacto clientelista a los otros estados para que estos ejercieran su soberanía (Jayme Jr., 1995). De esa forma nació la asociación entre descentralización y régimen democrático en contraposición a centralización y régimen autoritario³. Dado que el movimiento que proclamó la república pretendía una mayor autonomía para los estados más desarrollados, una forma de promover el proyecto de república era exactamente hacer una asociación entre democracia y descentralización. Esa asociación garantizó, durante cerca de cuarenta años, que los estados tuvieran autonomía suficiente para imponer tributos sobre el comercio exterior y sobre la producción que ocurría en sus respectivos territorios (Rezende & Afonso, 2002; Serra & Afonso, 2007).

Las fuertes desigualdades surgidas por el desarrollo del mercado interno hicieron que las inconformidades con las condiciones de vida de la población sentaran las bases para la implantación de la dictadura de Suárez Vargas centralizando buena parte de los poderes anteriormente destinados a los gobiernos estatales en lo que se refiere a la tributación, debido a que los impuestos sobre el comercio interno y externo pasaron a ser competencia federal (Rezende & Afonso, 2002). La revolución de 1930, que se da simultáneamente a la crisis económica mundial y a la superproducción de café, permitió que el Gobierno federal creara instituciones que le posibilitaron una participación más activa en la economía, que hasta entonces era ejercida por las burguesías regionales

3. La descentralización política no es la única dimensión en que se refleja el carácter democrático de un Estado. En este sentido, la narrativa pendular se toma como punto de partida del presente análisis sin que se considere la mejor forma de entender el desarrollo de las relaciones intergubernamentales brasileiras.

y ligadas principalmente a la producción cafetera (Lopreato, 2002), pero también en la promoción de la actividad productiva en otros sectores a través del control de cambios y de la creación de establecimientos públicos que tenían como objetivo proteger esos sectores (azúcar, sal, etc.), entre otros (Oliveira, 1991).

Sin embargo, el fortalecimiento del Gobierno federal respecto de las élites regionales no significó necesariamente que estas perdieran importancia política y económica. Esto se hace evidente cuando, al vincularse a la administración de los complejos en crisis, el Gobierno federal defendió la renta de estas, además de mantener las competencias tributarias de los gobiernos estatales, dejando entrever la resistencia de estas a la imposición de políticas económicas desde el centro (Lopreato, 2002).

Durante el periodo 1946-1964, el resurgimiento del Congreso Nacional se manifestó en la creciente influencia que las bancadas del norte y nordeste ejercieron sobre el presupuesto y la utilización de recursos destinados a dichas regiones. Por otra parte, en este periodo se inicia un nuevo proceso de acumulación en el cual el Estado es un actor central que requiere una serie de instrumentos para llevar a cabo dicha tarea, entre los cuales se encuentran no solamente los impuestos sino toda una serie de instituciones y fondos con el fin de apalancar el proceso de industrialización (Oliveira, 1991).

La tensión existente entre los diversos intereses regionales representados en el Congreso fue gestionada durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (JK) a través de la promoción de la industrialización en las regiones sudeste y sur, mientras que se mantenían los privilegios de las élites del norte, nordeste y centro-oeste. Adicionalmente, se deben destacar los instrumentos sobre los cuales se fundamenta la conducción de la política económica, que no tocaron dichos privilegios en la medida que es alrededor del cambio que se articula este proceso haciendo innecesaria, inicialmente, una reforma tributaria que modificara la distribución del ingreso y promoviera el proceso de acumulación (Oliveira, 1991, págs. 32-35).

De esta forma, el patrón de desarrollo de la economía brasileña fue reforzado durante el gobierno JK al fomentar actividades de alta productividad en las regiones que tenían un grado de desarrollo mayor, fundamentalmente por el café; mientras que, en las regiones menos desarrolladas, se optó por perpetuar el sistema patrimonialista característico de actividades de tipo extractivo. Obviamente, esta opción se toma como un medio para alcanzar un objetivo mayor, dado que sin el apoyo de esos sectores sociales representados en el Congreso, la pretendida industrialización no habría sido llevada a cabo.

La implementación del Plan de Metas del gobierno de JK hizo que el Gobierno federal se viera en la obligación de incrementar la eficiencia del recaudo tributario –lo que de hecho sucedió (Oliveira, 1991, pág. 32)– y, paralelamente, incrementara el uso de recursos provenientes de deuda, una vez que, a pesar del esfuerzo tributario realizado con las pesadas inversiones contempladas en el Plan de Metas, hicieron que el uso de deuda fuera indispensable para llevar a cabo las obras contempladas en este (Lopreato, 2002).

Desde el punto de vista político, la opción por la deuda representaba, también, la intención de mantener el apoyo de las élites regionales al Plan de Metas, ya que, si la distribución de los recursos tributarios era discutida, la sobrevivencia del Plan estaría comprometida. La estabilidad del pacto político del gobierno JK, entretanto, fue perdiendo cohesión interna, debido en parte a la concentración de la producción que se creó durante ese periodo en las regiones que antiguamente ya la contenían, y que ayudado por una estructura tributaria que privilegiaba los estados productores, reveló las tensiones internas de la coalición de JK y después del final de su mandato, las reformas al sistema tributario se abrieron camino en el Congreso (Lopreato, 2002).

El financiamiento subnacional durante el régimen militar

La centralización efectuada por el régimen militar con el golpe de 1964 fue ambigua debido a que a pesar de haber una centralización de las decisiones de política económica que anteriormente estaban en manos del Congreso Nacional, los militares no prescindieron del sistema de alianzas interregionales, permitiendo que los estados actuaran con cierta libertad en términos de política tributaria y fiscal, inclusive manteniendo la posibilidad de cambiar las tarifas de los impuestos estatales y financiar el gasto a través de deuda (Lopreato, 2002). El sistema de alianzas interregionales también fue influenciado en los años anteriores al golpe mediante la asignación de recursos por parte de la Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional, quien mediante sus préstamos promovía la división entre los gobernadores que apoyaban a los EE.UU. y los que no. Estas medidas de carácter económico también se verían reforzadas por la oferta por parte del gobierno de EE.UU. de brindar apoyo militar a dichos gobernadores en caso de un levantamiento armado (Black, 1977, págs. 67-69).

Es evidente entonces que existía una división en las élites regionales, entre aquellas que apoyaban la intervención militar y las que no, que también hace parte del contexto general de las relaciones intergubernamentales brasileras. En este sentido, esto muestra, a su

vez, los límites que la narrativa pendular presenta al plantear un debate entre dos polos opuestos en los cuales los gobiernos subnacionales son los únicos verdaderamente democráticos en contraposición al Gobierno federal que los somete. Las concesiones dadas a los gobiernos subnacionales fueron, en todo caso, de poca importancia desde el punto de vista del volumen de recursos y de la libertad que implicaban realmente para las élites estatales, porque la reforma retiró la competencia de los estados de definir cualquier tasa sobre una variada gama de actividades. Esa decisión se dio con el objetivo de racionalizar y organizar la tributación, pero significó también un duro golpe en las finanzas estatales, reforzando el carácter centralizador de las reformas.

El presupuesto monetario, los ahorros obligatorios (Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio, Programa de Integración Social y Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público, entre otros) y el Consejo Monetario Nacional que decidía sobre la creciente porción de gastos públicos representados en el presupuesto monetario (Horta, 1981) formaron el conjunto de medidas que le permitieron al Gobierno federal tener más libertad en la conducción de la política económica sin la necesidad de concertar con otros sectores sociales, como tendría que hacer en el caso de un presupuesto típico (Lopreato, 2002).

Otra reforma fundamental en el movimiento de centralización del Gobierno federal fue la tributaria, que a pesar de dejar buena parte de los impuestos en las manos de este, procuró mantener la lealtad de las élites regionales al crear simultáneamente los Fondos de Participación Estadual (FPE) y Municipal (FPM), intentando así mitigar la pérdida de autonomía de estas en materia tributaria, reforzando el carácter ambiguo del conjunto de reformas instituidas en el periodo 64-68 (Lopreato, 2002).

A pesar de que esas alteraciones promovieran mejoras en la posición financiera de los estados, la obligación de repasar a los municipios parte de esos recursos dejó las finanzas estatales en una situación inestable en la medida en que el repase a los municipios fue instituido de forma eficaz. Esa situación condicionó la creación de los FPM y FPE como una forma de dar respuesta a la situación en la que habían quedado los gobiernos subnacionales y que le permitía al Gobierno federal mantener cierto control sobre la forma como estos utilizaban los recursos, consolidando así, de hecho, la centralización sobre los destinos de la política económica (Oliveira, 1991). Los municipios tuvieron una condición diferente a la de los estados, ya que, aunque sufrieron una reducción de los recursos tributarios con las reformas de la primera mitad de la década de 1960, la disponibilidad de ingresos tributarios después

de transferencias aumentó, así como la cantidad relativa de gastos realizados por estos a lo largo de las décadas de 1960 y 1970. Es decir, los gobiernos estatales fueron los grandes perdedores de las reformas del régimen militar (Serra & Afonso, 1991).

Dada la fuerza que los gobernadores tuvieron a lo largo de la historia del Brasil, es comprensible que el gobierno militar dejara en una situación difícil las finanzas estatales, evitando que el poder ejercido desde los estados representara algún tipo de riesgo para el régimen que se estaba instaurando y así consolidarlo. Con la crisis política de 1968 y la instauración del Acto Institucional n° 5⁴, la centralización tomó su forma definitiva al reducir a la mitad los recursos destinados a los respectivos fondos, acabando así con la autonomía estatal. La restricción económica y financiera que tuvieron que enfrentar los estados como consecuencia de la centralización tributaria fue contornada mediante el uso de otras fuentes de financiamiento; principalmente, la captación de flujos financieros provenientes de agencias del propio Gobierno federal y recursos de créditos externos, aumentando la esfera de influencia de este sobre los gastos estatales. Esto minimizó el campo de acción de los estados de acuerdo con las prioridades establecidas por las autoridades centrales (Lopreato, 1997 y 2002).

Fue en el contexto de las limitaciones financieras que enfrentaron los estados para realizar gastos debido a la disminución del poder de recaudo y a la búsqueda de otras fuentes de recursos que la relación de los bancos estatales con los respectivos Tesoros se intensificó, permitiendo el uso de recursos no fiscales provenientes de fuentes federales y de financiamientos externos. Esto hizo que los respectivos bancos fueran intermediarios entre los flujos y el uso efectivo que los estados hacían de estos (Lopreato, 1997 y 2002). Este movimiento fue fundamental para la redefinición de las relaciones intergubernamentales en la segunda mitad del siglo XX en Brasil. De hecho, fue el mecanismo que los estados utilizaron para superar las limitaciones impuestas por el Gobierno federal, logrando, inclusive, que este se viera forzado a no poner en práctica ciertas iniciativas que buscaban no solamente fortalecer la posición de este último, sino también controlar los desequilibrios económicos que fueron creados por la complejidad de las fuentes de financiamiento de los gobiernos estatales.

Este fue un elemento fundamental para entender el comportamiento de las finanzas públicas en Brasil. La decisión del Gobierno federal de

4. Los actos institucionales fueron el instrumento que la dictadura usó para gobernar por decreto.

llevar a cabo inversiones y gastos por encima de su capacidad tributaria generó fragilidades en la arquitectura financiera del Estado y lo dejó vulnerable a las crisis económicas y políticas que surgieron en los escenarios nacional e internacional. La decisión de superar los límites del gasto a través del endeudamiento muestra la importancia que la deuda como instrumento de política tendría en la definición no solamente de las directrices de política, sino, también, en la asignación de los recursos presupuestales en el futuro. Obviamente, lo que está detrás de esa apuesta del Gobierno federal es que las ganancias en productividad y el crecimiento que habría después permitirían pagar los costos de la deuda sin que eso se convierta en una carga en el futuro.

La descentralización administrativa permitió la creación de numerosos establecimientos públicos y empresas, conformando un sector descentralizado que se transformó en la manera en que los estados sobrellevaron la creciente centralización de recursos consecuencia de la reforma tributaria. Sin embargo, el Gobierno federal todavía mantenía un cierto control sobre los tipos de gasto debido a que el financiamiento adicional obtenido por el sector descentralizado tenía como fuente principal de recursos las agencias del propio Gobierno federal, que buscaban administrar el gasto de acuerdo con las prioridades definidas por este. De esta forma, como consecuencia de la caída del ahorro fiscal, el uso de la deuda fue la mejor alternativa para sostener los niveles de gasto tanto del sector central como del descentralizado, que, después de la crisis de la deuda a comienzos de la década de 1980, demostró la fragilidad de esos arreglos al aumentar el endeudamiento de las administraciones con el Banco Central, quien honró dichos compromisos (Jayme Jr., 1995).

Los tesoros estatales hicieron un uso extensivo de las relaciones entre sus bancos, la administración central y ellos mismos, para conseguir contrarrestar las dificultades que enfrentó el sector público brasilero como consecuencia del cerramiento del sistema financiero internacional, fuente por la cual se financió por mucho tiempo (Jayme Jr., 1995; Lopreato, 2002). La consecuencia de esa situación fue la precarización de la situación patrimonial de los bancos estatales, ya que asumieron las crecientes deudas de los estados sin asumir el pago de esos compromisos a través de la venta de activos, sino financiando la reestructuración de la deuda de sus propios controladores, ya que estos no lograron aumentar sus ingresos lo suficiente para acompañar el ritmo de los gastos, inclusive aquellos de capital, como consecuencia del propio servicio de la deuda (Lopreato, 2002).

De esa forma, los bancos estatales se constituyeron en la salida

que el sector público estatal y, en particular, los Tesoros encontraron para resolver la crisis generalizada de financiamiento del programa de inversiones y gastos corrientes. Es decir, se convirtieron en los brazos financieros de las administraciones estatales. Fue en ese escenario que la transición a la democracia comenzó implantando una dinámica que fue definitiva en la configuración del pacto federal brasileiro, ya que, el gobierno militar, con la crisis del régimen, se aprovechó de las características del federalismo para darle un nuevo respiro a este, pero los procesos políticos en los estados modelaron el resultado final de la transición desde el punto de vista político y fiscal (Abrucio & Costa, 1999; Abrucio, 2000).

La transición a la democracia fue un proceso lento e impuesto desde arriba por los militares, pero no por eso exento de problemas para estos. Esa realidad es constatada con las relaciones de este último con los gobiernos estatales, antes y después de la apertura del régimen durante el gobierno de Ernesto Geisel. Con las reformas de 1977 que le dieron a las regiones menos desarrolladas una participación política mayor a la del sudeste y el sur, el Gobierno federal pretendía garantizar una influencia mayor sobre las regiones que necesitaban de más ayuda, otorgando mayores recursos a estos a través del incremento en las transferencias (FPE y FPM) con miras a la elección directa de gobernadores en 1982 (Rezende & Afonso, 2002).

Lo que estaba siendo definido con las elecciones para gobernadores y la conformación del Colegio Electoral que iba a escoger el presidente era la continuidad del régimen militar y, por lo tanto, el Gobierno federal fue más laxo en el establecimiento de las condiciones de financiamiento de los estados donde el partido de gobierno tenía posibilidades de ganar las elecciones (Lopreato, 2002). El ajuste de las finanzas estatales era necesario desde el punto de vista económico; sin embargo, desde el punto de vista político, no era posible porque ponía en riesgo los objetivos políticos perseguidos por el Gobierno federal. Este utilizó sus instrumentos de política económica para alcanzar objetivos claramente políticos, permitiendo un relajamiento en las condiciones de financiamiento de algunos estados con problemas, con miras a obtener ventajas en la esfera política y prolongar así la vida del gobierno militar.

El hecho de haber sufrido una derrota electoral en las principales ciudades y regiones metropolitanas hizo que el gobierno militar intentara compensar esa pérdida de poder a través del aumento del peso de los estados más dependientes de este, acentuando las asimetrías presentes en los niveles de desarrollo regionales (Abrucio & Costa, 1999). Ese movimiento es de particular importancia porque los gobernadores

recién electos negociaron las condiciones de renegociación de las deudas de los estados con el Gobierno federal, al punto de forzarlo a olvidar ciertas condiciones que podrían ser caracterizadas como ideales desde el punto de vista económico (Lopreato, 2002).

Los gobernadores han sido actores fundamentales en el sistema político brasileiro que en ciertos periodos autoritarios cedieron parte de su autonomía. No obstante, en otros periodos incrementaron esa autonomía hacia sectores que antiguamente estaban fuera de su alcance, reproduciendo prácticas del federalismo brasileiro como la no cooperación entre las esferas. La transición a la democracia les permitió recuperar el protagonismo perdido durante el gobierno militar, con el cual una nueva fase del federalismo no cooperativo entró en escena (Abrucio, 2000). Una paradoja en lo que se refiere a las posiciones relativas en la administración de los pasivos de los gobiernos estaduais es que a pesar de la fragilidad política relativa del Gobierno federal a lo largo de la década de 1980, las posiciones de este último en lo que se refiere al ajuste necesario para la superación de la crisis del sector público estatal prevalecieron, obligando a los gobiernos estatales a efectuar ajustes considerables en sus finanzas (Lopreato, 2002).

La nueva Constitución, ¿nuevas relaciones intergubernamentales?

La redacción de la nueva Constitución fue la forma de culminar la transición democrática iniciada con la reforma política del gobierno Geisel. En lo que respecta a las relaciones intergubernamentales, hubo hechos importantes que tuvieron influencia a lo largo de la década de 1990. Un punto fundamental de la Constitución de 1988 fue la importancia de la distribución de recursos tributarios, principalmente, en un intento de garantizar que en el futuro no se presentaran más centralizaciones tributarias como aquellas de la dictadura, hecho que se desprende de la asociación espuria entre democracia y descentralización (Lopreato, 2002).

En el marco de la negociación de la reforma constitucional y los ajustes posteriores, la fragilidad del Gobierno federal en el plano político no era correspondida con su fortaleza en el plano económico; a pesar de haber logrado que algunos gobiernos estatales se ajustaran a condiciones limitantes de endeudamiento, los gobernadores lograron que la distribución de los ingresos tributarios de la nueva Constitución fuera favorable a los gobiernos subnacionales, a pesar de que los gobiernos estatales no hayan obtenido una porción mayor de los ingresos tributarios totales (Serra & Afonso, 1991; Afonso, 1996).

Es muy importante la influencia que el nuevo modelo de desarrollo de la economía tuvo sobre las relaciones intergubernamentales, ya que las reformas económicas liberales hicieron que el Gobierno federal forzara a los gobiernos subnacionales a aceptarlas, principalmente las que pretendían estabilizar la economía. Esto se dio a través de la apertura de líneas especiales de crédito que financiaron el despido de funcionarios y la federalización de las deudas a través de reemplazo de deudas atrasadas (Lopreato, 1997; Suárez & Giambiagi, 1999).

La privatización, que constituyó una reforma patrimonial y de ámbito de actuación del Estado en la economía, fue usada por el Gobierno federal para que los gobiernos subnacionales colaboraran en la estabilización de la economía y tuvo como contrapartida la renegociación de las deudas de estos⁵, al contrario de lo que sucedió en momentos anteriores en los que se rescataba dichos gobiernos sin cobrar cambios importantes en los elementos generadores de las crisis (Lopreato, 1997). Uno de los aspectos que influyeron los acontecimientos en esos años fue el hecho de que los gobiernos subnacionales no actuaban como parte del sector público y no participaban de los esfuerzos para estabilizar la economía, hasta que el Gobierno federal logró forzar la estabilización, impidiendo que los gobiernos subnacionales, principalmente los estatales, se sirvieran de la inflación para financiar los gastos corrientes (Afonso, 1996).

A pesar de la existencia de todas esas posibilidades de reforma, la crisis de la deuda pública estatal siguió siendo un problema para las relaciones intergubernamentales. Los nuevos recursos tributarios provenientes de las transferencias y de los nuevos impuestos no fueron suficientes para solucionar el problema de sus deudas, en parte porque existía la posibilidad de dejar los costos de esta al Gobierno federal (Jayme Jr., 1995). Los gobiernos estatales no hicieron ningún esfuerzo para aumentar su recaudo, inclusive con las posibilidades que la Constitución les había ofrecido; al contrario, otorgaron incentivos fiscales a las empresas interesadas en invertir en su territorio (Abrucio & Costa, 1999)⁶.

La reestructuración de las deudas que ocurrió durante la década de 1980 continuó entre la Constitución y el Plan Real en 1994, que con las medidas de aumento de las tasas de interés y la desaparición de la corrosión inflacionaria de los gastos hizo que la deuda estatal pusiera en

5. Se habla de gobiernos subnacionales a pesar de que los estados eran quienes tenían una crisis de deuda. Los municipios de São Paulo y Rio de Janeiro, únicos municipios que podían contratar deuda mobiliaria, respondían por 13% de la deuda subnacional.

6. Sobre la guerra fiscal de los años 90, ver Cavalcanti & Prado (1998).

riesgo el éxito del Plan (Ozorio, 1996; Mora, 2002). Únicamente hasta 1993, con la Ley 8727, se contó finalmente con un instrumento eficaz para disciplinar a los gobiernos estatales porque se estableció que el Gobierno federal podía bloquear los ingresos tributarios de los estados con el objetivo de asegurar el pago de la deuda estatal federalizada (Suárez & Giambiagi, 1999).

Inclusive con los instrumentos para su estabilización desde 1993, tres años después, la deuda seguía siendo un problema para las finanzas gubernamentales (Giambiagi, 1996). El Tesoro volvió a ser el eje fundamental de la actuación económica de los gobiernos estatales rompiendo el patrón, mantenido hasta entonces, de articulación de diversas entidades del sector descentralizado o empresarial de los estados como medios de gasto y de ejercicio de poder (Lopreato, 1997). La reestructuración de las deudas que ocurrió entre la promulgación de la Constitución y la implementación del Plan Real hizo que la deuda del Gobierno federal aumentara considerablemente, al mismo tiempo que fortaleció el control de este sobre las finanzas estatales permitiéndole recuperar parte del terreno perdido con la Constitución (Ozorio, 1996).

Desde el punto de vista de los estados, su actuación irresponsable no les permitió mantener las ganancias obtenidas en el marco de la Constitución, debido a la mala administración de los instrumentos otorgados por esta, permitiéndole al Gobierno federal ganar argumentos políticos y económicos para revertir la descentralización de las reformas. También es importante señalar que la deuda estatal fue el talón de Aquiles de los estados en su relación con el Gobierno federal, inclusive en la época de la promulgación de la Constitución, pero, en ese momento, la dictadura seguía cercana y este no logró materializar en poder político el enorme poder económico que tenía con la crisis de las finanzas estatales (Mora, 2002).

Entre las esferas de gobierno brasileras, el Gobierno federal tuvo una disminución en los recursos disponibles, a diferencia de las obligaciones que la Constitución estableció para este, generando así una inconsistencia entre medios económicos y objetivos a cumplir, abriendo camino para una nueva recentralización (Serra & Afonso, 1991; Jayme Jr., 1995; Suárez & Giambiagi, 1999; Afonso & Mello, 2000; Mora & Varsano, 2001; Afonso, 2003). Esta situación llevó al Gobierno federal a la creación de contribuciones sociales que no hacen parte de los ingresos tributarios que deben ser repartidos con las otras esferas como mecanismo de compensación de la pérdida de ingresos (Serra & Afonso, 1991; Rezende, 1995; Suárez & Giambiagi, 1999). Este hecho le dio fuerza a las políticas de estabilización que este trataba de imponer a

los gobiernos subnacionales, en la medida en que amplió la cantidad de recursos disponibles; es decir, aquellos que solamente entraban en sus arcas y no eran compartidos (Reis & Branco, 1996; Affonso, 1997) revirtiendo la tendencia a la descentralización de los recursos (Mora & Varsano, 2001; Afonso, 2003).

Sin embargo, el aumento de las contribuciones sociales es tan sólo uno de los elementos que explican el incremento del poder del Gobierno federal *vis-à-vis* los estados. Entretanto, puede no ser el más importante ya que con la crisis de las finanzas estatales estas ya se encontraban debilitadas de mucho tiempo atrás. De esta forma, la implantación del Plan Real y la intervención de los bancos estatales permiten explicar en conjunto el fortalecimiento del Gobierno federal (Abrucio, 2000; Mora, 2002).

Tendencias recientes

Municipalización

Los actores principales de las relaciones intergubernamentales brasileras han sido el Gobierno federal y los estados; no obstante, con las políticas de descentralización promovidas durante la década de 1980, los gobiernos locales ganaron un papel preponderante en las acciones del Estado (Abrucio, 2000). Sin embargo, una reforma que introdujo la nueva Constitución fue la inclusión de los municipios como partes integrantes de la federación, consagrando una municipalización del federalismo brasiler, inédito hasta entonces, y disminuyendo el poder de los estados sobre los municipios, ya que parte del poder político de los gobernadores era derivado del hecho de ser el puente entre la federación y los municipios (Rezende, 1995). Ese fortalecimiento institucional, que fue correspondido con mayores recursos, propició la multiplicación de municipios (Rezende, 1995; Abrucio, 1999; Afonso et al, 2002). Las poblaciones que estaban sujetas a las élites del municipio de referencia se podían separar permitiendo a la administración de estas acceso a nuevos recursos, perjudicando al municipio base e imposibilitando la elaboración de políticas que beneficiaran a la región como un todo (Abrucio & Costa, 1999; Afonso & Mello, 2000).

Los municipios se transformaron en los actores gubernamentales que ganaron más importancia con la Constitución de 1988. Esa condición se presenta no solamente por la creciente participación en la distribución de los recursos tributarios, sino también por la atención de las necesidades de sus respectivas poblaciones, principalmente en el área social, permitiéndoles participar de forma activa en la construcción de políticas públicas, actividad que anteriormente estaba reservada a

los niveles superiores de gobierno (Afonso & Mello, 2000; Afonso et al, 2002).

Una característica que la Constitución acentuó en el federalismo brasileiro fue el énfasis en las relaciones verticales, olvidándose de las relaciones horizontales y generando problemas como la guerra fiscal, pero también problemas de coordinación operativa en la prestación de servicios sociales que requieren la participación de varios municipios (Afonso & Mello, 2000). Las transferencias para salud (Sistema Único de Salud, SUS⁷) y educación (Fondo para el Mantenimiento y el Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, FUNDEB⁸) llevaron a una intensa municipalización dentro de la federación brasileira, debido al creciente papel que los municipios desempeñan en el marco de las políticas sociales (Afonso, 2004).

Las transferencias vinculadas no necesariamente son instrumentos de centralización, aunque en el pasado hayan sido usadas en ese sentido. Las transferencias tipo SUS y FUNDEB permiten una articulación que genera compromisos por parte de todos los niveles de gobierno en el logro de objetivos de política (Rezende, 1995). La descentralización de recursos se presentó como benéfica para el avance de las políticas sociales en Brasil, porque aquellos estados que tuvieron un incremento mayor en el ingreso tributario per cápita durante la década de 1990 también tuvieron los mayores avances relativos en el Índice de Desarrollo Humano (Afonso, 2003). Paradójicamente, los programas de transferencia de renta implicaron una recentralización del gasto al promover políticas focalizadas y no iniciativas de carácter universal, que también implicaron un aumento considerable de la carga tributaria debido a la brecha entre cualquier medida de crecimiento demográfico y el aumento de los beneficios pagados por el Gobierno federal (Serra & Afonso, 2007).

Esos cambios en el perfil del gasto social implican un viraje en las relaciones federales porque el gasto social se transformó en una responsabilidad local, inclusive porque esa era una de las banderas del movimiento de descentralización. Aunque los municipios sean socios del Gobierno federal en la identificación de los beneficiarios de dichos programas sociales, es este quien repasa los recursos y define

7. El SUS es un sistema de salud universal que se financia a través de dineros que el Gobierno federal gira a cada municipio. Los estados también pueden gestionar sus sistemas de salud cuando los municipios no tienen la capacidad técnica.

8. El FUNDEB es un fondo de repartición entre los municipios pertenecientes a un estado, tomando sus recursos del recaudo tributario estatal y por transferencias destinadas a educación, y realiza pagos de acuerdo a las matrículas según pertenezca a la red estatal o municipal.

las características de los programas y beneficiarios, revirtiendo así la tendencia observada en las últimas dos décadas (Serra & Afonso, 2007). La transferencia de recursos por parte del Gobierno federal para la ejecución de políticas sociales no necesariamente constituye un problema para el equilibrio de la federación brasilera, siendo una muestra de ello el esquema de funcionamiento del SUS.

Esa puede ser una posibilidad riesgosa en términos de la ejecución de políticas sociales dada la cantidad de recursos económicos y políticos con los que cuenta el Gobierno federal, que dado el caso, pueden ser utilizados para coaccionar a los municipios, generando ineficacias e ineficiencias en la implementación de las políticas mencionadas. Sería necesaria la negociación entre los niveles de gobierno para que se llegue a una situación que permita que el Gobierno federal financie, porque posee los recursos, y los municipios las ejecuten de acuerdo con las necesidades en las poblaciones. Los municipios, como nuevos actores principales de las relaciones intergubernamentales, deben demostrar que su actuación en las políticas sociales es satisfactoria, además de mantener equilibradas las cuentas fiscales con el objetivo de evitar que las otras esferas tengan argumentos políticos para cortar la autonomía que han adquirido en las últimas dos décadas.

Ley de Responsabilidad Fiscal

Durante la década de 1990 hubo varias renegociaciones de la deuda de los estados con el Gobierno federal en las que paulatinamente fueron cortadas todas las fuentes de financiamiento deficitario insostenible que estos habían acumulado a lo largo del tiempo. La renegociación de la deuda externa a través de la Ley 7976 de 1989, la renegociación de las deudas con las instituciones financieras federales que con las leyes 8727 de 1993 y 9496 de 1997 permitieron la implementación de acuerdos que no admitían una salida diferente a la de honrar los compromisos por parte de los estados, debido al posible bloqueo de las transferencias por parte del Gobierno federal (Suárez & Giambiagi, 1999).

La Ley de Responsabilidad Fiscal, LRF (Ley Complementaria 101 de 2000) fue la última etapa en el proceso de regular el endeudamiento de los estados, con miras a garantizar que no volvieran a ocurrir nuevos episodios en los que se demostró que los estados podían evadir las condiciones impuestas por las renegociaciones porque existía la posibilidad de que una nueva ayuda surgiera en el caso de que se considerara necesario. La importancia de la LRF fue que impidió que la deuda pública siguiera siendo el principal articulador de las relaciones intergubernamentales, devolviendo ese papel a la definición de políticas

públicas y al papel que cada esfera de gobierno debe jugar en estas, y regulando las relaciones entre las esferas de gobierno, principalmente entre el Gobierno federal y los estados que fue, por mucho, la relación más conflictiva en los últimos años del siglo XX (Mora, 2002).

La LRF permitió cambiar las ideas respecto de la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico (Afonso, 2004), hecho que contrasta con la situación previa a la implantación del Plan Real, cuando los agentes gubernamentales subnacionales no actuaban a favor de la estabilidad. En general, la LRF y las medidas que buscaban controlar la trayectoria de las deudas estatales lograron estabilizarla en niveles bastante razonables para las condiciones de crecimiento de la economía y de la situación previa de los estados.

La deuda no implica necesariamente descontrol de las finanzas públicas; al contrario, hace parte de una gestión responsable en la medida en que el gasto público se debe hacer con una perspectiva intertemporal. De esta forma, esta se constituye en una herramienta importante porque permite realizar inversiones de largo plazo que serán pagadas a medida que van siendo usadas, con lo que el precio de estas se reparte a lo largo del tiempo (Mora, 2002). La cuestión no está en el hecho de endeudarse o no, sino en hacer una política económica que no ponga en riesgo el funcionamiento del sistema político. Eso es una cuestión de pragmatismo, ninguna ley cambiará el comportamiento no cooperativo si no existe la voluntad política para hacerlo.

Los gobernantes usaron las herramientas de política económica para lograr mantener la legitimidad de sus mandatos, para forzar a las otras esferas de gobierno a seguir políticas establecidas *a priori* sin el consentimiento de estas, modelando no solamente un proceso político como la transición, sino también la construcción de un Estado democrático con nuevas responsabilidades frente a la población y en otro esquema de intervención en la economía.

A manera de conclusión

Las perspectivas para las relaciones intergubernamentales en Brasil pueden no estar en una situación crítica como la que enfrentaron en el pasado; sin embargo, existen otros elementos fundamentales que no están recibiendo la atención por parte de los actores envueltos, acentuando viejos problemas que en el futuro tienen el potencial de desestabilizar la federación. Uno de los grandes logros de la LRF fue sin duda retirar del centro de atención de la discusión federativa la deuda de los gobiernos subnacionales, abriendo la posibilidad de que las relaciones intergubernamentales comiencen a ser pensadas en

términos de políticas públicas y la participación activa de cada uno de los niveles de gobierno. Esto requiere que ningún nivel sea dejado de lado en la discusión sobre determinadas políticas, justamente, porque todos los actores gubernamentales deben ser considerados para no generar exclusiones que traerán problemas en el marco de las relaciones federativas, tanto verticales como horizontales.

Las relaciones federativas en Brasil se entrelazan con otros problemas del país, entre ellos la desigualdad regional, que remite a su vez a las políticas de desarrollo regional promovidas por gobiernos sucesivos, y que, a pesar de todo, no lograron disminuir las asimetrías entre las regiones, perpetuando el esquema de exclusión del mercado interno brasilero. La política de desarrollo regional es un elemento fundamental para pensar las relaciones intergubernamentales brasileras. En un mundo que privilegia las condiciones de mercado para la localización de las empresas, las regiones menos desarrolladas pueden quedar atrás en una economía que cada vez más se fundamenta en la prestación de servicios.

Si no se presta suficiente atención a esta situación, la crisis de la federación volverá a aparecer en un futuro cercano dejando la sensación de que nada se hizo a lo largo de dos décadas largas de la Nueva República para reconstruir un pacto federativo inclusivo, quebrando de esa manera los viejos problemas de las regiones excluidas. Esto es particularmente notorio en regiones pobres como el norte y el nordeste, donde pequeños municipios olvidados (a veces estados olvidados) no poseen la capacidad técnica de ejercer las funciones que las leyes estipulan como sus competencias. Sin embargo, también hay que señalar que esa falta de capacidad es producto de relaciones de poder al interior de las propias regiones, donde ciertas élites disfrutaban de privilegios otorgados por el sistema político, con el cual se reproduce el esquema de marginalización anteriormente referido.

La mejor forma de quebrar ese ciclo perverso de exclusión política y económica es el fortalecimiento de las asociaciones entre los niveles de gobierno para promover de esa forma la inclusión y la eficacia en términos de política, provenientes de la cooperación entre las esferas que puede ser caracterizada en el esquema de cada cual hace lo que mejor sabe hacer o lo que está en capacidad de hacer, como una manera de promover de forma consistente y duradera la igualdad entre las regiones. Para eso es necesaria la vinculación de todas las esferas de gobierno, porque en la medida en que ninguna de ellas es excluida las acciones hechas en este sentido contarán con el apoyo de mas sectores sociales y políticos, permitiendo la continuidad de las políticas.

Bibliografía

- Abrucio, F. (2000). *Reforma do Estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros*. Recuperado de http://www.bn-despar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001181.pdf.
- Abrucio, F. & Costa, V. (1999). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Ed. Fundação Konrad Adenauer.
- Affonso, R. (1997). *Os Estados e a descentralização no Brasil*. Recuperado de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000365.pdf.
- Affonso, R. (2003). *O Federalismo e as teorias hegemônicas da Economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. (Tesis doctoral en Economía, inédita). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Afonso, J. R. (1996). Descentralizar e depois estabilizar: A complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, 3(5), 31-62.
- Afonso, J. R. (2003). *Brasil: Descentralização fiscal e avanços das políticas sociais*, Seminario Regional de Política Fiscal, “Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal”. Recuperado de <http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/2/11542/JRobertoAfonso.pdf>.
- Afonso, J. R. (2004). Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. *Revista de la Cepal*, 84, 135-157.
- Afonso, J. R., Araújo, E. & Khair, A. (2002). Federalismo Fiscal no Brasil: A importância dos governos municipais. En C. Figueiredo & M. Nóbrega. *Administração Pública. Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polémicas* (pp. 55-79). São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Afonso, J. R. & Mello, L. de (2000). *Brazil: An evolving federation*. Seminar on decentralization, IMF/FAD. Washington. Recuperado de <http://www.perjacobsson.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/afonso.pdf>.
- Black, J. K. (1977). *United States Penetration of Brazil*. Manchester: Manchester University Press.
- Cavalcanti, C. & Prado, S. (1998). *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. Brasília & São Paulo: IPEA-Fundap.
- Courchene, T. (2004). Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos procesos. En F. Rezende & F. Oliveira (Org.). *Federalismo e integração econômica regional. Desafios para o Mercosul* (pp. 21-61). Río de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- Elias, N. (1989). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Friedrich, C. (1968). *Trends of federalism in theory and practice*. Nueva York: Praeger.
- Hall, P. A & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (1982). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Horta, M. (1981). *Atribuições das autoridades monetárias no Brasil e formulação do orçamento monetário*. Río de Janeiro: IPEA-INPES.
- Jayne Jr., F. (1995). Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual. *Nova Economia*, 5(2), 81-115.
- Lopreato, F. (1997). Um novo caminho do federalismo no Brasil. *Economia e Sociedade*, 9, 95-114.
- Lopreato, F. (2002). *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp.
- Mora, M. (2002). *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. Río de Janeiro: IPEA.
- Mora, M. & Giambiagi, F. (2005). *Federalismo e Endividamento Subnacional: Uma Discussão sobre a Sustentabilidade da Dívida Estadual e Municipal*. Río de Janeiro: IPEA.
- Mora, M. & Varsano, R. (2001). *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*. Río de Janeiro: IPEA.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. Nueva York: McGraw Hill.
- Oliveira, F. (1991). *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de Livros.
- Oliveira, F. (2009). *Economia e Política das finanças públicas*. São Paulo: Hucitec.
- Ozorio, A. (1996). *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*. Río de Janeiro: IPEA.
- Reis, E. & Branco, F. (1996). *Capacidade tributária dos estados brasileiros, 1970/90*. Río de Janeiro: IPEA.
- Rezende, F. (1995). *Federalismo Fiscal: Novo papel para Estados e Municípios*. Recuperado de http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000612.pdf.
- Rezende, F. & Afonso, J. R. (2002). *The Brazilian federation: facts, challenges and perspectives*. Standford: Stanford University.
- Suárez, F. & Giambiagi, F. (1999). *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. Río de Janeiro: BNDES.
- Serra, J. & Afonso, J. R. (1991). Finanças Públicas Municipais Trajetória e Mitos. *Conjuntura Econômica*, 45(10), 44-50.
- Serra, J. & Afonso, J. R. (2007). El federalismo fiscal en Brasil: Una visión panorámica. *Revista de la Cepal*, 91, 29-52.
- Silva, M. (2005) Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1), 117-137.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Weber, M. (1977). *Economía y sociedad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.