

Estado y la financiación del gasto público en Brasil¹.

Rosa Angela Chieza²
Ario Zimmermann³
Alexandre de Queiroz Stein⁴

Resumen

Durante la vigencia del estado de desarrollo en Brasil los gastos públicos fueron dirigidos a las funciones relacionadas con la infraestructura, fundamentales para el proceso de crecimiento económico. Sin embargo, tras las sucesivas crisis económicas nacionales e internacionales a finales de 1970, la década de 1980 y la presencia de neo-liberal del Estado, sobre todo desde la década de 1990 en Brasil, especialmente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) la política fiscal del Gobierno Federal Brasileño se caracterizó por la reducción del gasto público y el esfuerzo para lograr superávit primarios. Sin embargo, desde el gobierno de Lula (2003-2010), en particular, desde el segundo período, durante el cual la crisis financiera internacional ha definido más claramente, aunque es posible identificar la existencia de una agenda de desarrollo del Estado brasileño (Diniz, 2011) se caracterizó también por la profundización del proceso de financiación del gasto público. Ante este marco, el alcance de este artículo es profundizar en el análisis de la actuación del estado desde las prioridades del gasto público, contribuyendo al debate sobre la formación de un "nuevo" paradigma sobre el papel del estado, después de la crisis de 2008. Se observa que a pesar de no tener reversión en la caída de los gastos de desarrollo ocurrió cambios en el proceso financiación del gasto a partir de 2008 y aumentó el gasto en seguridad social y la función de asistencia social, debido principalmente a la apreciación de la política del salario mínimo nacional, implementado desde 2005.

Palabras clave: Estado de Brasil, Crisis de 2008, Ejecución de los Gastos públicos

Estado e a financeirização dos gastos públicos no Brasil.

Resumo

Durante a vigência de o Estado desenvolvimentista no Brasil, os gastos públicos estiveram direcionados para funções voltadas à infraestrutura, fundamentais para o processo de crescimento econômico. No entanto, após a partir do final dos anos 1970, da década de 1980 e da vigência de Estado neoliberal, sobretudo a partir dos anos 1990 no Brasil, em especial nos Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política fiscal do Governo Federal Brasileiro caracterizou-se pela redução dos gastos públicos e no esforço para obtenção de superávits primários. A partir do Governo Lula (2003-2010) em especial a partir do segundo mandato, durante o qual a crise financeira internacional teve contornos mais nítidos, apesar de ser possível identificar a existência de uma agenda desenvolvimentista de o Estado brasileiro (Diniz, 2011) o mesmo caracterizou-se também pela manutenção do processo de financeirização dos gastos públicos. Diante deste quadro, o escopo deste artigo é aprofundar a análise sobre a atuação do Estado Brasileiro a partir das prioridades do gasto público, contribuindo para o debate sobre a conformação de um "novo" paradigma sobre o papel do Estado, pós-crise de 2008. Observa-se que a despeito de não ter ocorrido reversão na queda dos gastos desenvolvimentistas ocorreu mudanças relativas no processo de financeirização do gasto, a partir de 2008. E, aumento relativo do gasto na função previdência e assistência social, decorrente, principalmente, da política de valorização do salário mínimo nacional, implementada a partir de 2005.

Palavras-Chave:

Estado Brasileiro, Crise de 2008, Execução dos Gastos públicos.

¹ Versão atualizada do artigo "Estado e crise no Brasil: a financeirização dos gastos públicos" aceito no XXV Congresso Anual da SASE – Society for the Advancement of Socio-Economics, Milão, Itália, 26 a 30/06/2013.

² Doutora em Economia do Desenvolvimento e Professora FCE- Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS- Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: rosa.chieza@ufrgs.br.

³ Professor FCE- Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS- Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pró-reitor de Planejamento da UFRGS. E-mail: ario.zimmermann@ufrgs.br.

⁴ Graduando em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul /Fapergs. Email: queiroz.stein@gmail.com

1. Introducción

De 1930 a 1980 el estado brasileño se encargó de grandes inversiones en infraestructura y tuvo un papel activo en el proceso de industrialización del país. Sin embargo, desde los años 1980/1990, teniendo como escenario los cambios en el contexto nacional e internacional, el enfoque del estado (brasileño) deja de ser el promotor del crecimiento económico y va a vigorar la concepción de que los impuestos deseables están condicionados a la reducción del gasto público, excepto los relacionados con el sector financiero (deuda pública intereses y amortizaciones), lo implícito a esta lógica está la financiación de la economía, según Ferreira (2010).

Con la crisis mundial de 2008 y la conducción del poder en Brasil por un gobierno de izquierda, según la literatura había una cierta reorientación de acciones del estado brasileño con una nueva gama de políticas que caracterizan una nueva agenda de desarrollo, de la primera década del siglo XXI.

En este marco, de reorientación de las acciones del estado brasileño, debido a la situación política y económica en los escenarios nacionales e internacionales, el alcance de este artículo es profundizar en el análisis del papel del estado brasileño, identificar las prioridades del estado desde la perspectiva del gasto público, con el fin de contribuir a la formación de un "nuevo" paradigma sobre el papel del estado, en el período reciente.

En este sentido, si ha habido un cambio de 2008 (segunda mitad del segundo gobierno Lula y el estallido de la crisis mundial) hacia la formación de un estado con el objetivo de la agenda del desarrollo para que verifique la ejecución de las cuentas del gobierno federal permitiendo que se identifique esta inflexión a través de la priorización del gasto público, mediante la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea. Además, el objetivo es identificar si ha habido un cambio en el proceso de financiación del gasto público, frente a la inflexión que ocurrió en 2008 defendida por Diniz (2010) y otros.

Para lograr los objetivos propuestos en la sección 2 se presenta una retrospectiva no exhaustiva sobre las actividades del estado en la economía durante el siglo XX, demostrando rupturas que se produjo en la década de 1930 y en 1980 y 1990 en relación con el grado de intervención estatal en la economía. Parte de la literatura reciente (Diniz, 2010), Gomide & Pires (2010) señala que desde el segundo término de la administración de Lula (2006-2010), durante el cual la crisis financiera internacional había tenido contornos más agudos, es posible identificar la existencia de una agenda con más desarrollo en el estado, en comparación con el período anterior (1995-2002). Aún, en sección 2 presenta la aplicación de OGU según

clasificación por función y categoría económica, demostrando las prioridades de gastos públicos de la Unión en el período de 1994 al 2012.

En la sección 3 aborda las principales políticas públicas implementadas por el gobierno de Lula (2003-2010) como la crisis del de 2008, con el objetivo de hacer el enlace entre la priorización del gasto del Gobierno Federal y las políticas públicas implementadas hacia la reanudación de una nueva agenda de desarrollo. Se abordarán: i) política de recuperación del salario mínimo; ii) política educativa y, iii) las políticas sociales como el programa de ingreso deshabilitados -Bolsa Familia. Finalmente, presentamos las conclusiones.

2. Estado y financiación

De 1930 a 1980 el estado brasileño se caracterizó por un Estado productor, coordinador estatal y financiador de las estrategias de desarrollo del país. En este período fue responsable de importantes inversiones en infraestructura, la creación de empresas de propiedad estatal y tuvo un papel activo en el proceso de industrialización. Sin embargo, con el cambio de la coyuntura nacional e internacional (crisis de la deuda) de finales de los años 1970 y principios de 1980, hubo una fuerte retracción del papel del estado, como agente activo, de la estrategia de planeamiento. En este período la economía brasileña se caracterizó, además del agotamiento de la capacidad de inversión del estado, por las altas tasas de inflación y la contracción de la política fiscal del gasto público. Este último fue más aguda desde el gobierno de Collor (1990-1992) y profundizada en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), en particular durante el proceso de implementación de la reforma del Estado caracterizado principalmente por la privatización y la adopción de la política macroeconómica, régimen de cambio flotante, objetivos de la inflación y el equilibrio fiscal, a vista de superávits primarios vía reducción del gasto público.

En este escenario, el enfoque del Estado deja de ser el promotor del crecimiento económico y en efecto los resultados fiscales deseables están condicionados a la reducción del gasto público, excepto los relacionados con el sector financiero (intereses, amortización y refinanciación de la deuda pública). Implícita a esta lógica está financiación de la economía según Ferreira (2010).

Para algunos autores como (Diniz, 2010), Gomide & Pires (2010) desde la administración de Lula (2003-2010), en particular desde el segundo período, durante el cual la crisis financiera internacional tuvo contornos más agudos, la adopción de un conjunto de

políticas públicas que permitió identificar la existencia de una agenda más desarrollada en el estado, respecto al periodo 1990-2006. En este sentido, Carneiro (2012) y Bastos (2012) punto a la posición de "desarrollo social", caracterizada por la inversión de prioridades en relación con el viejo y el nuevo desarrollo. Sin embargo, según Carneiro (2010) el requisito más general de desarrollo social es el papel del estado como una acción política consciente para el desarrollo. Bresser- Pereira y Theur (2012) señalaron que, en el período reciente, países de ingresos medios como Brasil están redefiniendo su proyecto de desarrollo nacional.

En este punto de vista de los comentarios sobre el estado el alcance de esta sección es investigar las acciones de la misma, mediante el análisis de prioridades desde la perspectiva del gasto público con el objetivo de contribuir al debate mediante la identificación o no a la formación de un "nuevo" estado, cuya centralidad se extiende desde la crisis financiera global iniciada en 2008.

El análisis de la ejecución presupuestaria del gobierno federal, durante el período de 1994 a 2012, permite identificar las prioridades en la realización del gasto público. Este período se justifica por la posibilidad de determinar desde el Plan Real de 1994 si ha habido un cambio en las prioridades de gastos públicas entre el Estado neoliberal, especialmente en el gobierno de FHC y el gobierno de Lula, en particular desde el segundo mandato, según la visión que defiende en la reorientación de las actividades en el estado.

2.1 La ejecución presupuestaria: 1994-2012

Esta sección pretende analizar el comportamiento del gasto basado en los datos del Balance General de la Unión, de acuerdo con la clasificación del presupuesto de gastos por función y categoría económica en el período de 1994 a 2012.

2.1.1 Metodología

La base de datos utilizada fue la ejecución presupuestaria de la Secretaría del tesoro nacional, con la apertura por el grupo de gastos y por función en el período 1994-2012. Los datos para todo el período fueron actualizados por el propio Tesoro, a precios del 31 de diciembre de 2012, por el Índice General de precios –Disponibilidad interna (IGP-DI) calculado por el IBGE.

Con respecto al análisis del gasto público de la Unión según la clasificación funcional, utilizó la ordenanza no. 42/1999 del Ministerio de presupuesto y gestión. Sin embargo, para permitir la comparación entre los gastos de funcionamiento en el período anterior y la duración

de la Ordenanza de 1999, es decir, durante el período comprendido entre 1994 y 1999, se llevó a cabo la fuerza de apertura en el período 1990-1999, a partir del 2000, algunas funciones que anteriormente eran agrupadas fueron separadas. Ellas son: "la defensa nacional y seguridad pública; Seguridad social y Asistencia Social; Salud y saneamiento; Educación y cultura; Urbanismo y vivienda; Comercio y Servicios/Industria. Por lo tanto, a fin de compatibilizar la serie histórica para fines de comparación y análisis estas funciones fueron reagrupadas para el período 2000-2012. La función esencial a la justicia y la organización agraria, creada en 1999, fueron agregados a la función Judicial y agricultura, respectivamente. Además, todas las demás funciones que se crea por ordenanza no. 42/1999 se desglosan en el análisis. Son: "Derechos de la ciudadanía", "Gestión ambiental", "Ciencia y tecnología", "Deportes y ocio" y "gastos especiales", incluyendo la abolición del "Desarrollo Regional".

De esta clasificación, el gasto funcional fue agregado en 4 categorías: Gastos con Capital financiero, social, Capital productivo y otros, de acuerdo con las funciones de la Ordenanza N° 42/1999, como se muestra en la Cuadro 1.

Cuadro 1-Clasificación del presupuesto de gastos por funciones

Gastos con Capital Financiero	Gastos con Capital Financiero	Gastos con capital Productivo	Gastos Sociales
28-Encargos Especiales	18-Gestão Ambiental	8- Assistência Social 9-seguridad Social	01.Legislativa
	19-Ciência y Tecnol.	10-Salúd 17-Saneamiento	02.Judiciária 3-Esencial a La Justicia
	22-Indústria 23-Comércio y Serv.	11-Trabajo	4.Administración
	24-Comunicaciones	12-Educación 13-Cultura	5-Defesa Nacional 6-Seguridad Pública
	25-Energia	14-Derechos Ciudadania.	7-Relaciones Exteriores
	26-Transporte	16-Vivienda 15-Urbanismo	
		20-Agricultura 21-Organización Agrária	
		27-Deporte y ocio	

Fuente: Ordenanza N° 42/1999 y criterios definidos por los autores.

En la función "Gastos especiales" son los gastos relacionados con la deuda pública, el tema a debatirse en la sección 2.1.2 de este artículo.

El análisis por categoría económica y grupo de gasto obedecerá a los criterios como se muestra en la Cuadro 2.

Cuadro 2-Clasificación de los gastos por categoría económica

GRUPO DE GASTO
I-GASTOS CORRIENTES (2+3+4)
1. Personal y cargas sociales
2. Carga de la deuda y Luz
3. Otros gastos corrientes
Transferencias a Estados y municipios
Beneficios de seguro social
Demás gastos
II-GASTOS DE CAPITAL (4+5+6+7)
4. Inversiones
5. Inversiones financieras
6. amortización de la deuda.
7. Otros gastos de Capital
SUBTOTAL (I+II)
Amortización de la refinanciación de la deuda
Refinanciaciones de deuda
Refinanciaciones de deuda de títulos
Refinanciación de deuda contractual
TOTAL

Fuente: SIAFI-STNCCONTGEINC (2013). Elaboración Propia.

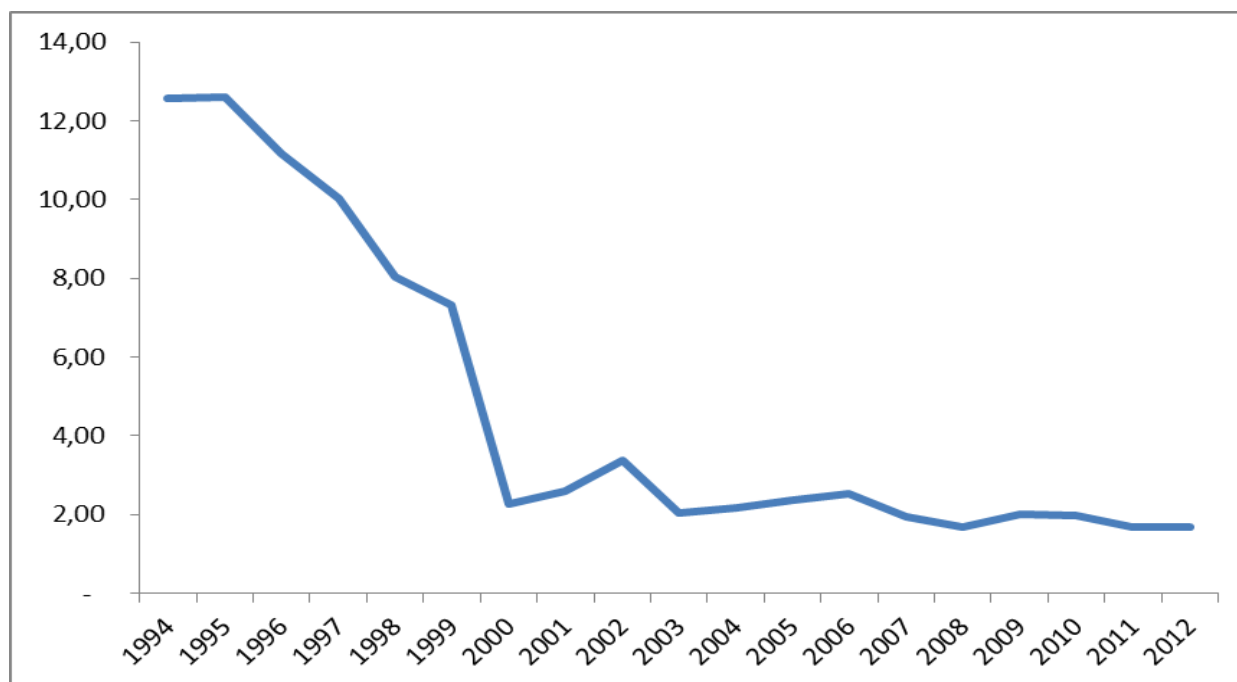
2.1.2 Ejecución presupuestaria por función

Como el objetivo es, a través de la priorización del gasto público, identificar la existencia de una agenda más del desarrollo del estado brasileño, del gobierno de Lula, en particular, desde el segundo término, en comparación con el período anterior en que la duración fue más claramente a la retracción del estado desarrollista, o la duración de los neoliberales de que para tales se asoció con el gasto por funciones llevado a cabo por el estado y que clásicamente se identifican a la intervención del estado en la economía en beneficio del crecimiento económico. Son costos pueden considerarse como destinado a impulsar la infraestructura económica y el crecimiento /desarrollo económico dirigido por el estado. Son: "vivienda y Urbanismo"; "Agricultura y organización agraria"; "La industria, comercio y servicios"; "Energía", "transporte" y "Desarrollo Regional". Los datos consolidados, 1994-2012 se demuestran en la Gráfico 1. A pesar de la posibilidad de identificar una reducción de la intervención estatal, en el gobierno de FHC dependiendo de la implementación de proceso de reforma del estado, en la segunda mitad de los años 1990, particularmente las privatizaciones en los sectores de infraestructuras tales como energía, telecomunicaciones y transporte, no es posible identificar, a través de los datos, una reversión en el papel del estado en estas áreas para

apoyar el crecimiento económico⁵, de 2003. Por el contrario, se ve una caída de estos gastos "desarrollos" en el período.

Según los datos del Gráfico 1 reducción de gasto se observa se observa reducción de gastos "desarrollo" de 12,58% del gasto total en 1994, a 1,67% en 2008, repitiendo el mismo porcentaje en 2012.

Gráfico 1 – Las actividades relacionadas con el desarrollo en el gasto total de la Unión-clasificación por función-1994-2012-en %



Fuente: SIAFI - STN/CCONT/GEINC(2013). Elaboración Propia.

Debido al cambio de la clasificación funcional, desde 2000, el gasto público en función del "Desarrollo Regional" fue integrado por otras funciones relacionadas con el gasto, principalmente en infraestructura de capital y, también, por la extinción, en 2001 de las Superintendencias de desarrollo de la Amazonia (Sudam) y noreste (Sudene), dos órganos importantes del estado de desarrollo regional⁶. Además, se verifica que en los años iniciales (2003 y 2007) y finales (2006 y 2010) de cada mandato de la administración de Lula no hay un cambio significativo en la participación relativa de los gastos de desarrollo en relación con el período anterior. Aún así, si no respetan la participación relativa en el Desarrollo Regional, no

⁵ Con la ley Federal N° 11.079 /2004 entrada en fuerza el estatuto de las PPPs- de asociaciones público-privadas, cambio institucional resultado de la reforma del estado en la segunda mitad de la década de 1990.

⁶ Como se indica en la metodología "Desarrollo Regional", fue excluido de la clasificación funcional del gasto público en Brasil de la ordenanza no. 42/1999 del Ministerio de presupuesto y gestión. Sin embargo, en esta investigación, para propósitos de comparación y análisis durante el período de 1994 a 2012, la clasificación actual se mantuvo en el período 1990-1999 desde 1999, algunas funciones que anteriormente eran agrupadas fueran separadas.

hay una reversión de la tendencia a la baja en la participación relativa de gastado en actividades relativas al desarrollo económico en el periodo de 2003 a 2010, en cambio, hubo una relativa caída del gasto, observado en el anterior.

Llama la atención a la importante caída en la participación relativa del transporte, que fue de 1,18% en 1994, a pesar de la revocación en 2003 de 0,35% a 0,83 % en 2010, manteniéndose al día con bajo nivel de participación. La caída en el período de 1994 a 2002 se explica principalmente por el proceso de la concesión de las carreteras al sector privado a través de peajes.

Los datos de la Tabla 1 demuestran la ejecución del gasto de OGU- presupuesto general de la Unión, teniendo en cuenta la participación relativa de cada elemento de gastos según la clasificación funcional sobre el total de los gastos del Gobierno Federal entre 1994 hasta 2012. La gran variación en el gasto en "Administración". 21.12% reducción en 1999, a 1.12%, en 2000, en el gasto total se explica por la separación de la "Amortización de la Deuda" de la función administración, con la entrada en vigor de la ordenanza no. 42/1999. Es decir, hasta 1999, "Amortización de la deuda", se insertó en la "administración", y desde el año 2000, la amortización de la deuda (excepto los valores para la refinanciación de la deuda) pasó a ser incluido en los "Encargos especiales" llegar a 21,68% sobre el total gastado en el año 2000. Este cambio en la clasificación permite identificar claramente la financiación del gasto público, a partir del 2000, la amortización de la deuda consta en encargos especiales (Capital financiero como metodología de Cuadro 1).

Los datos del Grafico 2 muestran que el Capital financiero (interés, depreciación y refinanciación⁷ de la deuda) 70.1% del gasto total en 2003 y 60,1% en 2009, un año después del estallido de la crisis global y 56,8% en 2012. Estos datos representan un cambio importante, sin embargo, insignificante a respecto a la duración del Estado neoliberal desde que la Unión todavía en 2012 destina, más de 50% de los gastos de la Unión a gastos financieros (según la clasificación funcional del gasto). Sin embargo, a pesar de no haber habido una ruptura en el proceso de financiación, no puede ignorarse que, en el período, una porción importante se destinó a los gastos sociales, a partir de 2003 a 2009, el gasto social ha ampliado su rebanada

⁷ La refinanciación de la deuda no implica gasto efectivo, sin embargo, la misma debe considerarse para representar una proporción importante de la ejecución presupuestaria del Presupuesto General de OGU, demostrando una manera de pasar priorizando. Sobre este tema es importante destacar que parte de los analistas de las finanzas públicas que tiene que ver con el "excesivo" gasto Unión, sobre todo bienestar y asistencia social y personal, no en sus análisis la deuda refinanciación, no muestra la realidad de la ejecución presupuestaria, ya que este análisis oscurece la importancia de la esfera financiera de implementación de OGU.

de 24,4% a 33,4%, lo que indica un cambio de parte de recursos de presupuestos de capital financieros para Gastos Sociales,, teniendo en cuenta que la participación relativa de los gastos de Capital productivo y otros costos, han permanecido alrededor de 1.5% y 4%, respectivamente durante el período.

Tabla 1-Unión gasto por función años seleccionados -1994 al 2012- sobre la total ejecución presupuestaria del Presupuesto General de OGU

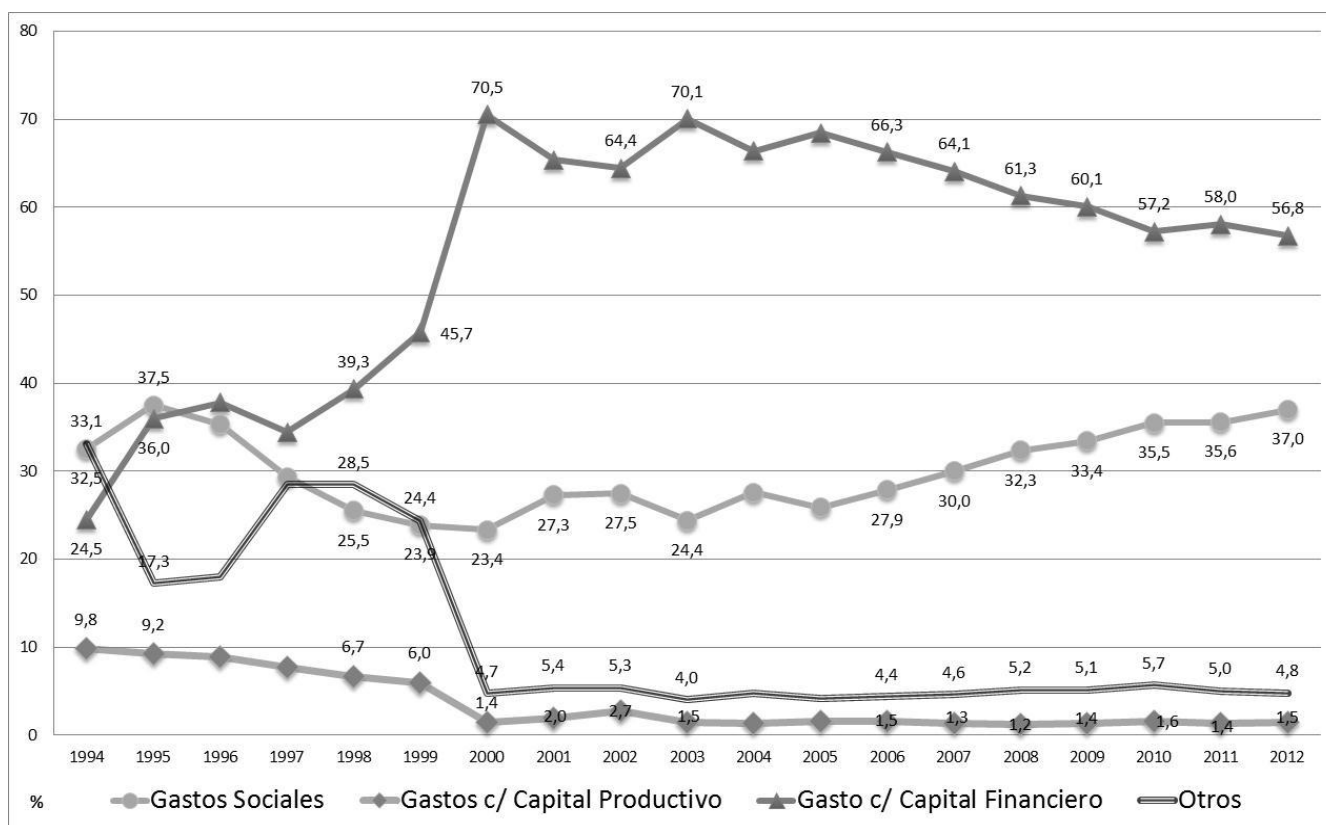
FUNCIÓN	1994	1998	1999	2000	2002	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Legislativa	0,33	0,32	0,28	0,29	0,37	0,35	0,36	0,34	0,36	0,32	0,33	0,31	0,30
Judic/essenc.à just.	0,98	1,30	1,10	1,16	1,37	1,11	1,32	1,37	1,61	1,55	1,61	1,47	1,36
Administración	28,41	24,73	21,12	1,07	1,22	0,84	0,85	0,93	0,97	1,00	1,12	0,98	0,95
Defesa Nac/Seg.Púb.	3,17	2,04	1,79	2,08	2,20	1,59	1,71	1,83	2,08	2,16	2,47	2,11	2,06
Relaciones Exteriores	0,24	0,09	0,12	0,12	0,20	0,13	0,11	0,12	0,15	0,11	0,12	0,11	0,12
Assist/Prev.Social	19,02	16,23	15,10	15,87	19,22	17,56	19,92	22,12	23,90	24,18	25,67	25,64	26,51
Salud /Saneamiento	5,43	3,32	3,25	3,31	3,78	3,11	3,39	3,39	3,69	3,71	3,88	3,99	4,15
Trabajo	1,21	1,58	1,38	1,01	1,26	1,08	1,40	1,66	1,83	2,13	2,18	2,27	2,41
Educación/Cultura	4,07	2,98	2,73	1,76	1,99	1,65	1,52	1,66	1,88	2,18	2,76	2,79	3,11
Derechos Ciudadania	-	-	-	0,07	0,06	0,05	0,08	0,05	0,08	0,08	0,10	0,06	0,03
Hab/Urbanismo	0,03	0,06	0,05	0,29	0,09	0,05	0,28	0,07	0,10	0,13	0,13	0,08	0,07
Gestión Ambiental	-	-	-	0,18	0,19	0,11	0,13	0,11	0,11	0,12	0,14	0,14	0,15
Ciência/Tecnologia	-	-	-	0,20	0,22	0,23	0,32	0,28	0,33	0,36	0,38	0,32	0,35
Agric/Organ.grária	2,76	1,34	1,35	1,00	1,02	0,91	1,20	0,97	0,84	1,00	0,78	0,72	0,68
Ind/ Com/Servicios	0,54	0,35	0,44	0,35	0,33	0,29	0,41	0,36	0,28	0,20	0,20	0,17	0,18
Comunicaciones	0,04	0,05	0,05	0,07	0,08	0,07	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
Energia	0,22	0,19	0,18	0,09	1,16	0,45	0,04	0,03	0,04	0,05	0,03	0,03	0,04
Transporte	1,18	0,76	0,53	0,53	0,76	0,35	0,59	0,49	0,40	0,62	0,83	0,68	0,70
Deporte y ocio	-	-	-	0,03	0,04	0,02	0,06	0,06	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02
Desenv. Regional	7,85	5,34	4,78	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cargos Especiales	-	-	-	21,68	29,50	26,36	34,20	31,94	38,07	40,19	30,86	27,60	39,30
SUBTOTAL	75,49	60,67	54,25	51,17	65,06	56,29	67,92	67,84	76,76	80,11	73,66	69,55	82,5
Encargos Esp/Refin.	24,51	39,33	45,75	48,83	34,94	43,71	32,08	32,16	23,24	19,90	26,34	30,45	17,46
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.(2013). Elaboración propia

Notas:

1. En el periodo de análisis, hay un cambio importante en la clasificación por función..Hasta 1999, los juros y amortizaciones de la deuda se registraron en la "administración". Desde el año 2000, se registran en los "cargos especiales. La refinanciación de la deuda, que también formaba parte de la administración hasta el 1980, ya había sido separada en 1994, en los "cargos especiales de refinanciación".
2. En suplementos especiales, excepto los valores para la refinanciación de la deuda.
3. los cargos de función especial incluye gastos a respecto de los cuales nadie puede asociar un bien o servicio que se generen en la cadena de proceso de producción (deudas, reembolsos, compensaciones y otros), que representa por lo tanto una agregación neutral.
4. Eliminar las operaciones intra-orçamentárias, que se pueden encontrar en el Resumen del informe de ejecución presupuestaria de la misma época.

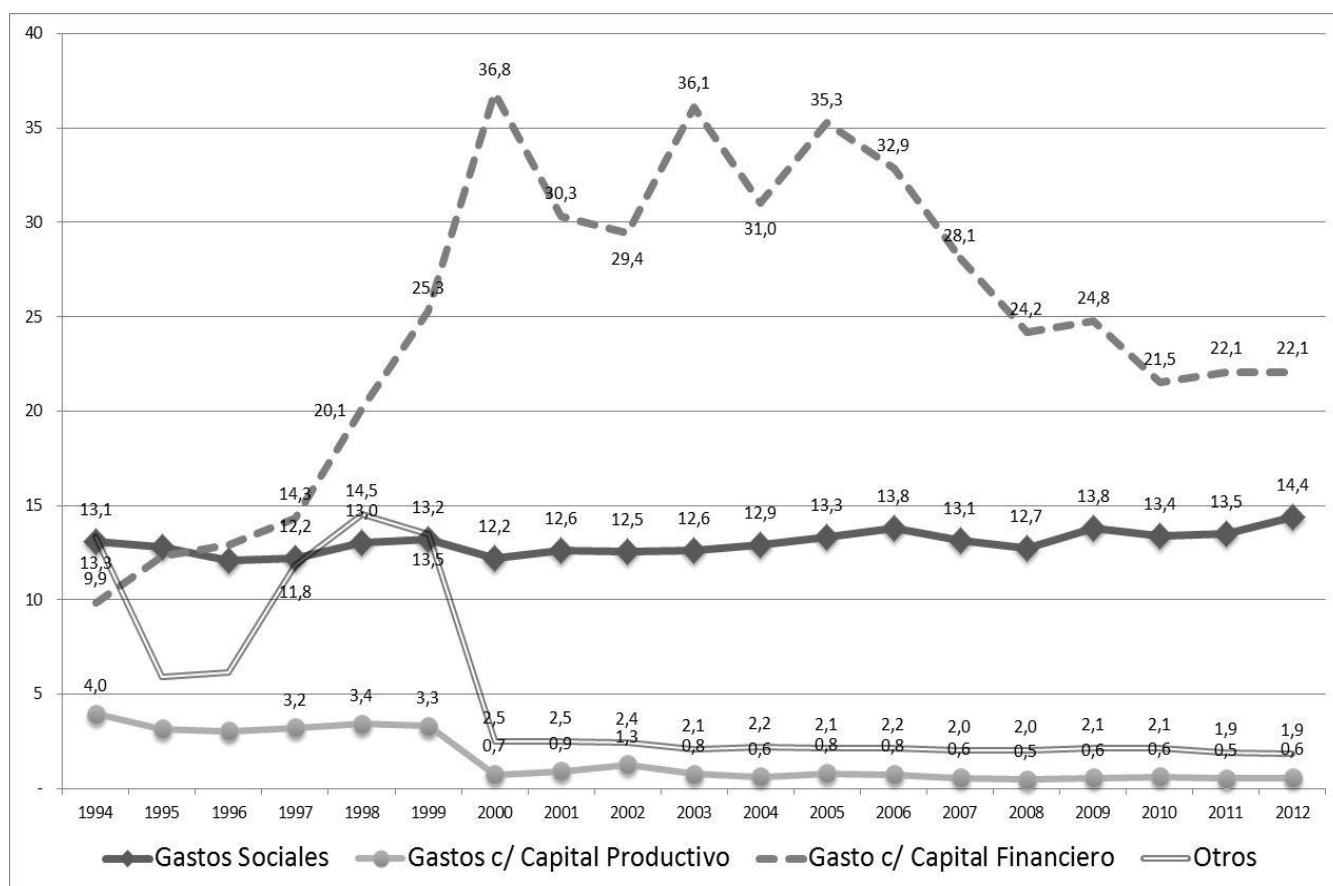
Gráfico 2-Gastos por función Grupo-1994 a 2012 en % total ejecución presupuestaria del OGU



Fuente: Tabla 1 de acuerdo con la metodología del Cuadro 1. Elaboración propia.

Por otro lado, el análisis de la priorización de los gastos del Gobierno Federal en relación con el PIB (Gráfico 3) muestra que en 2003, la OGU representado 51.5 del PIB que 36.1 fue pensado para el Capital financiero y 15,43 a otros gastos (Capital social, productiva y otros gastos). Bajo esta perspectiva los datos también no demuestran una interrupción en el proceso de financiación durante el gobierno de Lula (2003-2010) y post crisis de 2008. Sin embargo, a pesar de la presencia de la financiación, que absorbe 24,8 del PIB en 2009, hubo un cambio de parte del total de los gastos de la Unión en relación al PIB - gasto social,de 12,6,% en 2003, para 13,8 % en 2009 y 14.4 % del PIB en 2012.

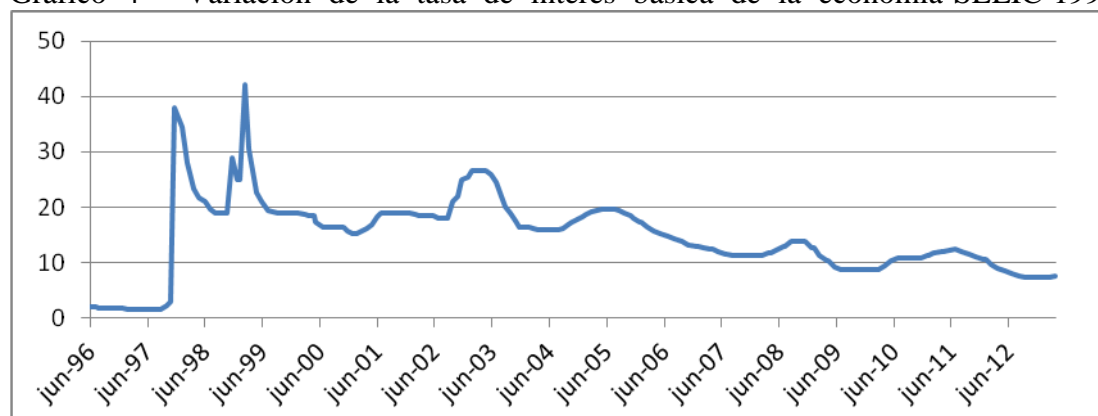
Gráfico 3 - Gastos por función Grupo-1994 a 2012 – en % del PIB.



Fuente: Tabla 1 de acuerdo con la metodología del Cuadro 1. Elaboración propia.

Los datos muestran que no hubo ninguna rotura en el proceso de financiación, En cuanto que la Unión destinaba, en 2010, el último año de la administración de Lula, 21,51% del PIB (Gráfico 3) y 57.2% al, Capital financiero del total del gasto (Gráfico 2) a pesar de haber adoptado un conjunto de medidas para cambiar el perfil de la deuda pública, así como el aflojamiento de la política monetaria mediante la reducción de la tasa de interés básica de la economía como se muestra en el Gráfico 4.

Gráfico 4 - Variación de la tasa de interés básica de la economía-SELIC-1996 a 2012.



Fuente: Banco Central del Brasil (2013).

Ferreira, (2010), entre otros, también señala caída significativa del gasto del Gobierno Federal brasileño, principalmente en la inversión en los años 1990, "Refleja los mayores niveles de liberalización de la cuenta de capital y el perfeccionamiento de la financiación de la economía". Sin embargo, comparando esta variable en la priorización del gasto público en los años 2000, en comparación con el Estado neoliberal resulta que no hay ninguna rotura en el proceso de financiación, considerando la ejecución del presupuesto general de la Unión (según la clasificación funcional). Además, la participación relativa de los Costos productivos, en el Gasto total de la Unión, confirma la tesis de mantener la baja participación en el gasto del estado en actividades relacionadas con el desarrollo, como se muestra en el Gráfico 1.

A pesar de la ausencia de ruptura del proceso de financiación hubo un aumento relativo en el gasto social que puede ser identificado a través de la función de "asistencia y Seguridad Social", como se muestra en la Tabla 1. Entre otros factores este aumento relativo del gasto Social es impulsado por la política de valorización implementadas en salario mínimo en el gobierno de Lula, según el cual el salario mínimo nacional⁸ se ha ajustado anualmente por la inflación pasada (índice de precios al consumidor INPC nacional) más un aumento real equivalente a desempeño del PIB de los dos años anteriores-combinado con el aumento en el número de beneficiarios (régimen de Seguridad Social General RGPS inactivo (sector formal privado) y el servidor público RPPS- Régimen propio del Servidor.

El cambio de clasificación del gasto público, en 1999 permite analizar la función de "Asistencia Social" desglosados por forma. Los datos muestran que su participación relativa crece anualmente a partir del segundo año de la administración de Lula, 1,53 % en 2004, a 2,74% en 2010. Durante todo este período la participación relativa en "Asistencia Social", fue superior a la registrada en el gobierno de FHC (teniendo en cuenta los datos de 2000). Esta tendencia de crecimiento de la administración de Lula se repite en gobierno Dilma (2011 y

⁸ Desde 2002 a 2012 el salario mínimo nacional subieron real 70.49%. Este tema se discutirá en la sección 3.1.

2012) alcanzando en 2012, 3.23% de OGU. Este aumento en la participación relativa de gastos desglosados en la función de "Asistencia Social", se explica por la aplicación de las políticas sociales como el programa de ingreso condicional, Bolsa Familia-GMP⁹, implementado en 2004 en el gobierno de Lula, que cumplió en el 2010, según IPEA (2012) alrededor de 12 millones de hogares, 14 billones de reales (valor tasado), representaban sólo 0.9% de OGU (Tabla 1) de aquél año. Hay una caída en relación a lo gastado en función de la salud/saneamiento¹⁰ sobre el gasto total de la Unión. La participación sobre el gasto total era de 5,43% en lo referente a gastos en función Educación¹¹/ Cultura hay una reducción en la participación relativa en el período de 4.07%, en 1994, a 1.66% en 2007. A partir de 2008, había una reversión en la tendencia a la baja, alcanzando en 2012, 3.11% de OGU.

A pesar de esta creciente porción de OGU para función Educación/Cultura fue por debajo de la registrada en el período de validez del Estado neoliberal. En los primeros seis años de la administración de Lula (2003-2008), la función educación/Cultura se ha mantenido por debajo de 2%, alcanzando en los últimos dos años (2009-2010) del segundo gobierno, 2.18 % y 2,76%, respectivamente. La Política educativa¹² implementada por el Ministerio de educación-MEC, en particular a través del ReUni-Programa de Apoyo y reestructuración de planes y la expansión de las Universidades Federales han representado, según el Ministerio de Educación (2013) aumento de 45 a 59, es decir, la creación de 14 IFES- instituciones federales de educación superior y la creación de 126 escuelas, permitiendo la expansión en 111% el número de ranuras a la educación superior en el período comprendido entre 2003 y 2011.

A pesar de la política educativa Leher (2010) señala que una evaluación de la educación en el gobierno de Lula muestra "desproporción entre las bases de la expansión y el material y personal proporcionados por el estado" (p. 403), que explica, en cierta medida, el mal desempeño de la participación relativa de las usadas en la función Educación/ Cultura en el gobierno de Lula, como se muestra en la Tabla 1.

2.1.3. Ejecución presupuesto por categoría económica y por grupo de gasto

En la Tabla 2 se presenta la participación relativa del gasto sobre el total de OGU según la clasificación por categoría económica, desde 1994 hasta 2012.

⁹ El programa de ingreso condicional, la "Bolsa Familia" se discutirá en la sección 3.3 de este artículo.

¹⁰ Aunque el gasto en saneamiento puede ser considerado en las actividades del estado vinculados al crecimiento nacional y desarrollo, el mismo no se consideró en el análisis de la tabla 1, ya que hasta 1999, el gasto en saneamiento se agregaron a la salud. Además, la participación de gastado en saneamiento es insignificante, que no afectan el análisis sobre el papel del Estado. En el año 2000, representaron el 0.03% del total de gastos, de 2002 a 2005 0,01% y en 2010, 0.04% e en 2012,0,04%.

¹¹ El artículo 212 de la Constitución Brasileira 1988 dice que los Estados y municipios deben dedicar, durante el ejercicio, nunca menos que 25 de los ingresos fiscales resultantes, incluyendo de las transferencias a la educación. La Unión debe aplicar 18... La enmienda constitucional, 532006 creado el mantenimiento y desarrollo de la educación básica y la valorización de los profesionales de la educación – FUNDEB.

¹² La política educativa de la administración de Lula se tratarán en la sección 3.2 del presente artículo.

Tabla 2- Gastos por categoría económica y gasto grupo-1994 seleccionado 2012 años en de OGU.

GRUPO E COSTO/AÑO	1994	1995	1998	1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
COSTOS CORRIENTES	50,0	55,1	39,9	38,8	40,6	44,0	48,4	46,9	53,7	56,4	58,5	58,1	60,1	60,3	60,3
Personal y Seguridad Social	13,0	15,7	9,6	8,8	9,4	9,1	9,8	8,5	9,1	10,0	11,1	11,5	11,9	11,5	11,0
Tasas de Interés y Deuda	7,0	6,9	6,2	7,7	6,3	7,5	8,2	8,1	12,9	12,0	9,2	9,3	8,6	8,3	7,8
Otros costos corrientes	30,0	32,5	24,1	22,3	24,8	27,4	30,4	30,2	31,7	34,4	38,2	37,3	39,5	40,4	41,4
Transf.Estados/DF/Mun.	8,5	9,0	7,5	7,1	8,4	9,2	10,2	10,6	10,8	11,7	14,1	12,5	13,2	11,0	10,7
Benef.Previdenciarios ¹	12,1	13,5	10,7	9,9	10,5	12,4	13,5	12,9	13,8	15,2	16,3	16,4	17,4	17,4	18,1
Demás Desp. Corrientes	9,3	10,0	5,9	5,3	5,9	5,8	6,7	6,7	7,1	7,4	7,8	8,4	9,0	12,0	12,6
COSTOS DE CAPITAL	25,5	8,9	20,8	15,5	10,6	12,5	11,5	8,0	14,2	11,4	18,2	22,0	13,6	9,3	22,3
Investimientos	2,7	2,0	1,7	1,2	1,6	0,7	1,2	1,6	1,7	0,9	0,8	1,1	1,7	1,1	1,3
Inversiones Financieras	4,1	3,1	14,3	9,7	1,9	2,7	2,4	2,0	2,3	2,3	3,1	2,0	2,1	2,0	2,3
Amortización de la Deuda	18,7	3,7	4,9	4,6	7,1	9,1	7,9	4,4	10,3	8,3	14,3	18,9	9,9	6,2	18,7
Otros Costos de Capital	0,0	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL	75,5	64,0	60,7	54,3	51,2	56,5	59,9	54,8	67,9	67,8	76,8	80,1	73,7	69,6	82,5
Amortiz Deuda - Refinanc.	24,5	36,0	39,3	45,7	48,8	43,5	40,1	45,2	32,1	32,2	23,2	19,9	26,3	30,4	17,5
Refinanc. Deuda Pública	24,5	36,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Refinanc. Deuda de Valores	-	-	38,6	44,8	47,7	42,5	39,3	44,8	31,7	32,1	23,1	19,6	26,2	29,7	17,4
Refinanc. Deuda Contratual	-	-	0,8	1,0	1,1	1,0	0,8	0,4	0,3	0,0	0,1	0,3	0,2	0,7	0,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2013).

Elaboración propia.

Nota:

¹ Los beneficios de la seguridad social se refieren a inactivos, PEnsiones y otras prestaciones de seguridad social.

Hasta 1993 la refinanciación de la deuda fue explicada en "Pago de la deuda". Desde 1994, la refinanciación será contabilizada en la amortización de la refinanciación de la deuda. Y sin embargo, apertura de cuentas nuevas se implementó desde 1998, por lo que la refinanciación de la deuda pública se desplegará en la refinanciación de deuda y títulos de

deuda. El objetivo es permitir una mayor visibilidad ya que consta de la deuda pública es más deuda de valores.

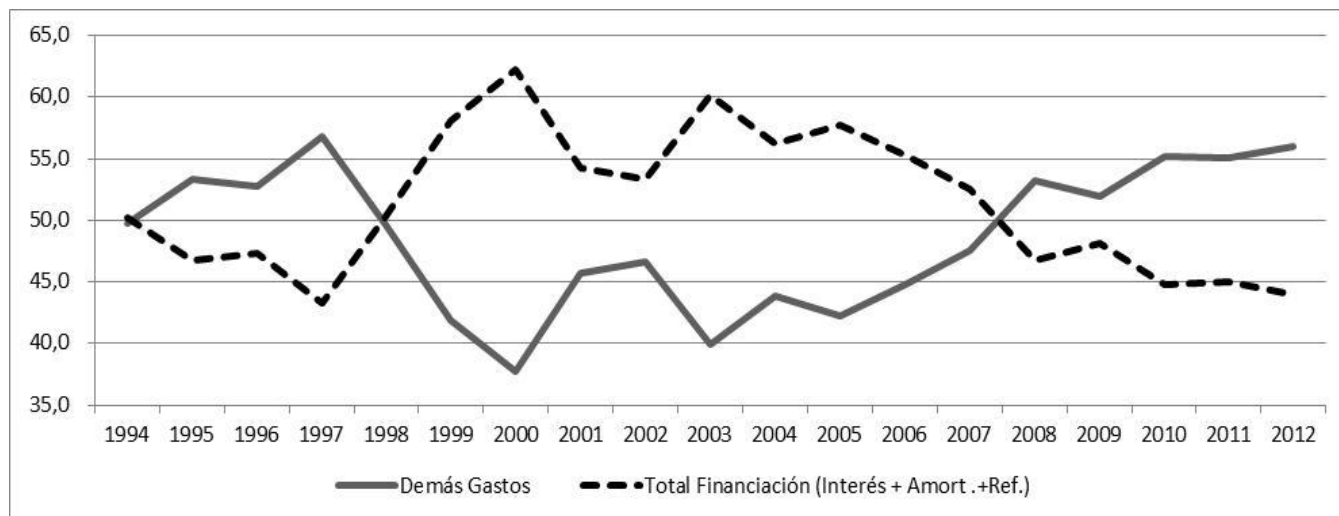
Este cambio en el grupo de gastos del plan de clasificación puede verse en la Tabla 2, ya que sólo desde 1998 es posible identificar si la refinanciación de la deuda se refiere a valores, o el contrato.

Desde el punto de vista del peso de los gastos corrientes durante el período, que representa alrededor de 50% del gasto del Gobierno Federal , alcanzando el total de 60,1% de este total en 2010 en el segundo mandato de Lula. Esta variación se explica en particular por el aumento del gasto en prestaciones de seguridad social (inactivo, pensiones y otros) debido a la política de incremento real fundamentalmente el salario mínimo interprofesional, como he señalado anteriormente.

Sin embargo, en relación con el comportamiento de gasto de participación relativa Capital fue 25,5% en 1994 se redujo durante el período, alcanzando 13.6% en 2010 (el año pasado de la administración de Lula). Un análisis de los elementos que componen el gasto de Capital (inversiones, inversiones financieras y alivio de la deuda) demuestran la baja participación de la inversión (Tabla 2), corroborando con la baja participación del gasto en actividades relacionadas con el desarrollo total del gasto del Gobierno Federal como se muestra en el Gráfico 1.

Ya en el Gráfico 5 se muestra el comportamiento de la participación relativa de capital financiero (interés y cargos, depreciación y refinanciación de la deuda) y otros gastos de la Unión. Se observa que el proceso de financiación gastos (intereses, amortización y la refinanciación de la deuda) alcanzó 50.2 %total en 1994 y en el último año de la administración de Lula 44,8% (2010). Se observa que en 2008, el año del estallido de la crisis internacional hubo un cambio relativo hacia la reducción de financiación en la ejecución del gasto público ha sido un cambio relativo en el sentido de reducir la participación de financiación en la ejecución del gasto público. Es decir, desde el 2008 la Unión pasó a gastar menos de 50 % del total al capital financiero, con tendencia a la baja, golpeando a 44% de OGU, en 2012.

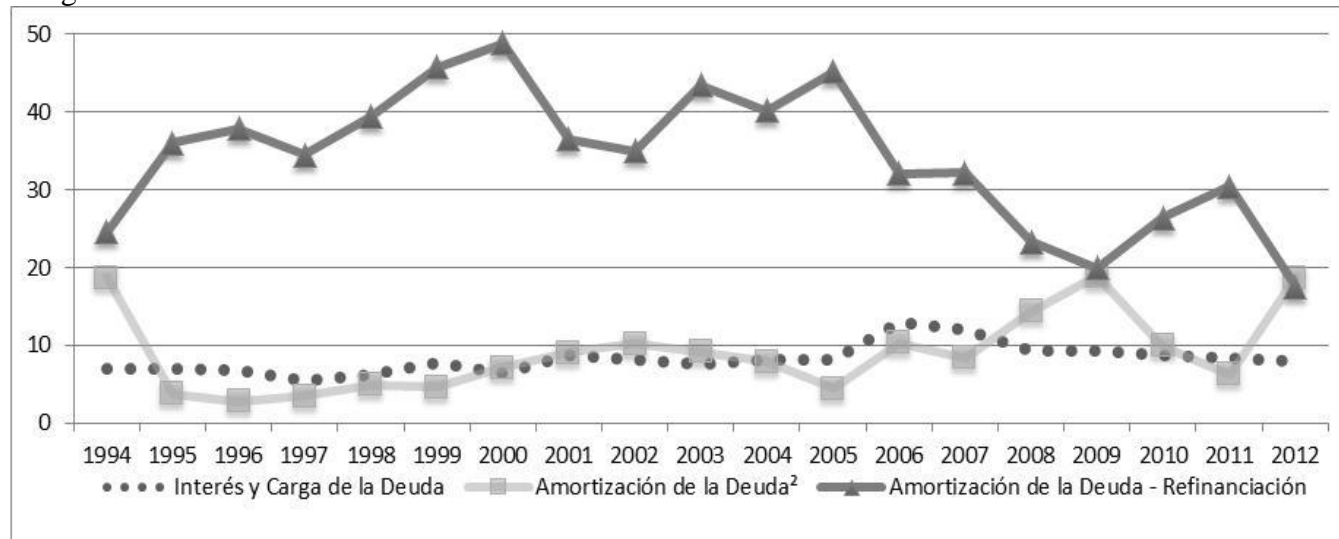
Gráfico 5- Participación de los gastos financieros en la implementación de la OGU-por categoría económica - 1994-2012.



Fuente: Tabla 2. Elaboración Propia.

El cambio relativo que demostró en el Gráfico 5 se explica por un incremento en la amortización de la deuda y, por otro lado, al reducir la participación de refinanciación, se muestra en el Gráfico 6.

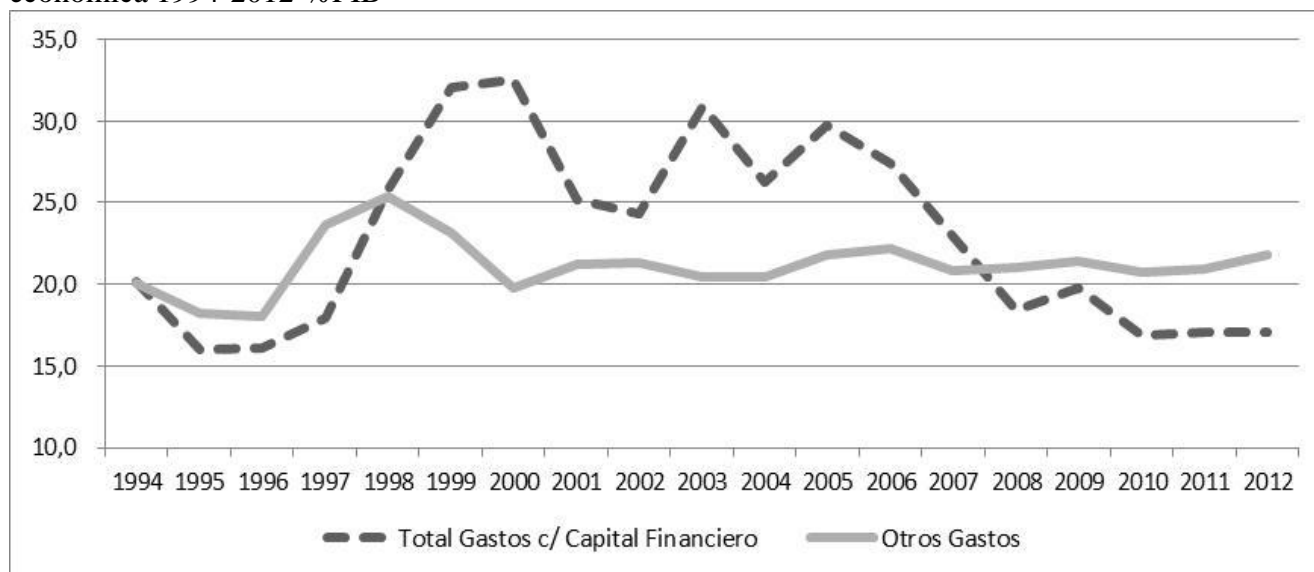
Gráfico 6- Participación de los gastos financieros en la implementación de la OGU-por categoría-Económica 1994-2012.



Fuente: Tabla2. Elaboración propia.

Analizar la contribución de los gastos financieros (intereses y cargos, amortización y refinanciación de la deuda), clasificados por categoría económica en relación con el PIB también señaló inflexión de 2008, como se muestra en el Gráfico 7.

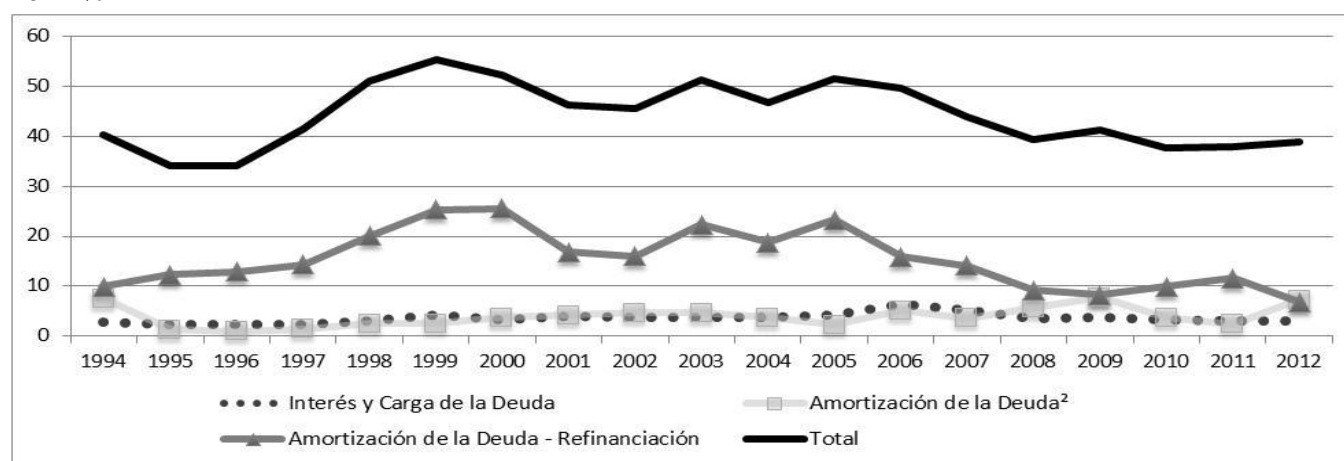
Gráfico 7- Participación de los gastos financieros de Unión gasto por categoría económica 1994-2012-% PIB



Fuente: fuente: SIAFI-STNCCONTGEINC (2013). Elaboración propia.

Entre 1999 y 2007, más de 50% de los OGU/PIB está destinado a Capital financiero en detrimento de otros gastos. Del 2008 esta lógica se invierte. Este año, esta razón es 39.4% 18.4 % está diseñada para el Capital financiero (en la forma de pago de intereses, impuestos, depreciación y refinanciación de la deuda) y el resto que es 21%, es decir, una mayor porción en relación al PIB está destinado a otros gastos (personal y cargas sociales y otros como se muestra en la Tabla 2). Además, los datos de la tabla muestran que 8 de 2008 a 2012, la inversión fue debido al crecimiento de la amortización de Deuda/PIB y por lo tanto por la caída en la refinanciación de la Deuda/PIB.

Gráfico 8- Participación de gasto de la UE financiero gastos por categoría económica 1994-2012 % PIB



Fuente: SIAFI-STNCCONTGEINC (2013). Elaboración propia.

¿3. La reanudación de una "Nueva" Agenda de desarrollo?

En contraste con el proceso de financiación del Presupuesto General de OGU, discuten en la sección 2 del presente artículo, esta sección es destinada a analizar el funcionamiento del estado, de la administración de Lula (2003-2010) con el fin de identificar, a través del análisis de políticas públicas, la existencia de una agenda de desarrollo, tomando el papel estado conductor y Coordinador de una visión estratégica de desarrollo. Para lograr el objetivo propuesto será revisado las siguientes áreas de especialización: i) política de recuperación del salario mínimo; política II) educativa y, iii) las políticas sociales como el programa discapacitados ingresos Bolsa familia.

3.1 Recuperación política del salario mínimo nacional

Una de las tres propuestas (reducción de la jornada laboral a 40 horas por semana, creando el FNT-Foro de trabajo¹³ y el aprecio del salario mínimo nacional) en el área la obra entró en el gobierno de Lula (2002) el único que se implementó desde el 2005 fue el valor de la política de salario mínimo. La política de salario mínimo establece el ajuste anual por inflación, INPC-nacional IPC-plus un verdadero aumento equivalente al desempeño del PIB de los dos años anteriores. La política de salario mínimo tiene impacto positivo en la mejora de los indicadores de distribución del ingreso así como contribuye al aumento del poder adquisitivo del salario mínimo, la lucha histórica de los trabajadores.

En la Cuadro 3, las medidas de política económica orientada al mercado de trabajo en la administración de Lula (2003-2010). Se observa que el gobierno de Lula ha adoptado políticas a favor del fortalecimiento de la regulación del mercado de trabajo público y también posicionado hacia la flexibilización.

Con respecto a la aplicación de medidas a favor de la agenda de flexibilización laboral, se observa que a pesar de la presencia de un gobierno que se identifica con la clase obrera se adoptaron numerosas medidas de pró-flexibilização (para audiencias específicas-ver Cuadro 3). Sin embargo, el conjunto de medidas contra el programa de facilitación de las relaciones del mercado de trabajo más importante fue la política de salario mínimo a la luz de su papel en la estructuración del mercado laboral, mejorar el ingreso de los sectores más

¹³ El FNT, instalado en 2003, no avanzó una propuesta de reforma laboral, sin embargo, presentada la propuesta de reforma sindical, cuyo proyecto de ley y enmienda constitucional Sara están en el Congreso Nacional.

marginados con impacto positivo en la mejora de los indicadores de distribución del ingreso, así como en el aumento del poder adquisitivo del salario mínimo, el combate histórico de los trabajadores.

Cuadro 3- Medidas adoptadas en la administración de Lula (2003-2010) van en contra de la agenda y favorecer la flexibilización de las relaciones laborales.

A FAVOR		CONTRA	
EC nº41/2003- Reforma de las pensiones	Clasificó los inactivos y extinguió los funcionarios públicos ,entre otros.	Política de Salario Mínimo.	Reajuste de acuerdo c/la inflación(INPC) del año anterior, mas aumento real corresp, a La variable del PIB de 2 años anteriores.
Ley nº 11.101/2005 Nova Lei de Falências	El reducción del límite de preferencia del crédito laboral para 150 salarios mínimos.	Lei nº 11.788/2008 Prácticas	Reglas creadas para prácticas como límite diario 6 h y derecho a vacaciones.
Ley nº 11.196/2005 Nuevo Reglamento para el trabajo en las actividades intelectuales	Establece que un individuo que proporciona servicios intelectuales puede ser diseñado como una persona jurídica, quitando las reglas del campo de trabajo a las normas civiles y mercantiles, obteniendo el último sin derechos laborales.	Veto à Emenda nº 3 "Estupenda receta"	Prohibió el auditor fiscal fina compañía con relación de empleo encubierto. En la práctica estimula la propagación de contratación como persona de PJ-Legal, violando la ley laboral.
Ordenanza Nº 42/2007 MT Gama de Intrajornada.	Autorizó una reducción en la gama intrajornada a través de la negociación colectiva, el negociado más reconocido	Seguro Desempleo	Los sectores más afectados por la crisis económica del 2008/2009, ampliado seguro de desempleo por 7 (siete) meses.
Ley nº 11.442/2007 Trabajo en el transporte por carretera.	Esta categoría pierde trabajadores derechos considera que existe un vínculo. empleo, relaciones comerciales sólo entre el conductor y la empresa, por el requisito del conductor ser propietario. vehículo de carga.	Pago de licencia de maternidad	Cambios de cancelación en 1999, que se ha acostumbrado a establecer pagan. la licencia directamente por el INSS y el empleador, que no fue compensado luego.
Contrato de ley nº 11.718/2008-campesino	Autorizada la contratación de trabajadores rurales sin un permiso de trabajo firmado por contrato de hasta 2 meses .	Revocación de Ordenanza Nº 8651995	Prevenir la vigilancia por parte de los auditores fiscales de las cláusulas previstas en los acuerdos

Fuente: Nunes(2010) e Krein (2011)

A pesar de esta Cuadro con movimientos en direcciones opuestas – una agenda del desarrollo, tomando el papel estado conductor y Coordinador de una visión de desarrollo estratégico (Krein et al, 2011) afirma que es posible, señalando que "la agenda flexibilizadora, bajo la legislación y políticas, continuó muy presente, pero fue perdiendo terreno en el segundo mandato del Presidente Lula y especialmente en crisis" (p. 32)

En este sentido Diniz (2011) señala que la política de salario mínimo en conjunción con otras políticas implementadas por el gobierno, en particular, de 2004, representa un aspecto importante de la "nueva" agenda del desarrollo. "un nuevo conjunto de políticas que implica la expansión del crédito, aumentó el salario mínimo.(.....) Además de los créditos de nómina y una política industrial de nuevo tipo, son aspectos que caracterizan esta nueva agenda de desarrollo" (p. 17).

"Sin embargo, es posible identificar claramente la existencia de una agenda de desarrollo, cuyas directrices delinear entre 2004 y 2006, las ganancias de fuerza desde el segundo mandato del ex Presidente Lula. Esta agenda fue por un énfasis en la inclusión social y una visión e expansión del mercado interno de consumo masivo como parte de un nuevo modo de crecimiento" (Diniz, 2011, p. 17).

Estas medidas se impactaron en la dinámica de la economía brasileña. Según IPEA (2012) el crecimiento promedio entre 2004 y 2011, para consumo de los hogares y el consumo de gobierno fue de 5.1 mientras que el PIB fue de 4.3. Para satisfacer esta creciente demanda ha añadido las importaciones crecieron 13.5 mientras que las exportaciones (afectadas por la crisis externa) crecieron 5.2 solamente. El índice más modesto fue que el crecimiento promedio de FBKF bruto fijo de formación de Capital, de 2004 a 2011, que fue de 8.4, señalización dificultades futuras en el área de infraestructura o en actividades relacionadas con el estado del desarrollo (Gráfico 1).

3.2 Política Educativa

La Constitución Federal de 1988¹⁴ establece nuevos parámetros para el gasto en educación en Brasil. En 1996, fue aprobada la ley de directrices y Bases (LDB) y creó el FUNDEF-desarrollo y mantenimiento de la educación básica y mejoramiento de la enseñanza.

¹⁴ El artículo 212 de la Constitución Brasileira 1988 dice que los Estados y municipios deben dedicar, durante el ejercicio, nunca menos que 25 de los ingresos fiscales resultantes, incluyendo de las transferencias a la educación. La Unión debe aplicar 18... La enmienda constitucional, 532006 creado el mantenimiento y desarrollo de la educación básica y la valorización de los profesionales de la educación – FUNDEB.

En 2006, 10 años después de su establecimiento, con el objetivo de ampliar la cobertura de los niveles educativos, la ley federal aprobó que sustituye el FUNDEF FUNDEB-mantenimiento y desarrollo de la educación básica y perfeccionamiento de profesionales de la educación. El nuevo fondo incluye educación infantil, primaria, secundaria, educación especial y adultos y jóvenes. El impacto de FUNDEF y FUNDEB ahora se identifica en las cuentas públicas de los Estados y municipios que representan para la educación básica. El Gobierno Federal participa sólo de manera complementar.

Una de las medidas de política educativa del gobierno Lula, incluyen: i) el ProUni-programa Universidad para todos; II) el estudiante de FIES-Fundo financiamiento de educación superior y el iii) programa de apoyo se reúnen los planes de reestructuración y expansión de las universidades federales.

i) ProUni-Programa Universidad para todos:

El proUni fue creada por el Gobierno Federal en 2004 con concesión de becas completas y parciales con el objetivo de ampliar el acceso a la educación superior para jóvenes excluidos de la Universidad. El programa establece cómo la política de expansión de la matrícula en educación superior comprar lugares en instituciones privadas, a través de fondos públicos, y ventajas fiscales.¹⁵

El programa pretende facilitar el acceso a la educación superior a la población económicamente más vulnerable en las instituciones de educación superior privada, dando prioridad a los estudiantes de las escuelas públicas. Según TCU (2009) el ProUni despliegue no se basaba en plan articulado de expansión a la educación superior, sin embargo en el contexto de su creación había, de un lado, un gran ociosidad de ranuras en las instituciones de educación superior IEs - Instituciones Públicas de Educación Superior privada y, por otra parte, una gran dificultad para la gente joven de los segmentos de ingresos más bajos tener sus gastos en estas instituciones.

En la Tabla 3 muestra los resultados del programa en el período de 2005 a la primera mitad de 2008. A pesar de ProUni, desde 2005 hasta la primera mitad de 2008, ya han ofrecido alrededor de 520 mil bolsas y han permitido el acceso de aproximadamente 400 mil jóvenes, el objetivo de esta sección es no evaluar los resultados del ProUni y sí, identificar cómo las políticas educativas han impactado sobre la aplicación del Presupuesto General de la Unión-

¹⁵ Exenciones fiscales se caracterizan por la forma opaca de control social.

OGU. Puesto que este estudio se utiliza como un criterio para la identificación de un estado con más agenda del desarrollo, la priorización del gasto público, mirando a través de la ejecución del presupuesto de OGU-general de la Unión.

Tabla 3 – Número de Becas ofrecidas, ocupados entrar y matriculados en ProUni-2005 a 2008.

Año	Becas Ofertadas	Becas Ocupadas	ocupación/oferta	Ingresantes en la educación superior	ya Ingresados en la educación superior	Total de Inscriptos
2005	112.275	95.565	85,12	30.070	62.495	422.531
2006	138.668	109.099	78,68	92.331	16.678	994.405
2007	163.854	105.546	64,41	91.012	14.534	668.561
1º/2008	106.134	75.213	70,87	63.046	12.167	797.840
Total	520.931	385.423	73,99	276.459	105.874	2.883.337

Fuente: TCU-Tribunal de Cuentas de la UE (2009). Informe de auditoría operacional. Elaboración propia.

El programa contempla exenciones fiscales (recibos de impuesto de renta corporativo, impuesto sobre la renta-contribución sobre ingresos netos, COFINS-contribución a la financiación de la Seguridad Social y el programa de Integración Social PIS) instituciones de educación superior privada que unen el ProUni. Las informaciones sobre el "costo" del programa según el TCU (2009) carecen de una disposición dinámica de información a la sociedad civil. La cantidad de exenciones para el periodo 2005 a 2008, según este Tribunal (2009), llegó a 673¹⁶ millones de reales, equivalentes a 336,5 millones de dólares, correspondientes al presupuesto 1.3 en función de la educación de 2012.

II) Fondo-FIES al estudiante en educación superior

La inversión extranjera establecida en el 2001 y ampliado en 2007¹⁷ pretende financiar con interés subvencionados, becas parciales en las universidades privadas. La subvención

¹⁶ Según TCU (2009) "el ProUni es una exención de impuestos relativamente reciente, por lo que el servicio de rentas internas no tienen una larga historia de renunciados por instituciones de instituciones de educación superior de educación superior" (p. 13)

¹⁷ La inversión extranjera reemplaza el antiguo programa de crédito educativo. Ver Ley N° 11.552/2007, que modifica la ley en 10.260/2001 y predice el fondo para estudiantes de educación superior-FIES.

pública se produce a través financiación por el interés del estado subsidiada a estudiantes y estudiosos, que son inferiores a las tarifas en el mercado. De esta manera el fondo pretende garantizar la permanencia de los estudiantes de nivel superior en la red privada.. El fondo es operado por CEF- Caixa Econômica Federal ¹⁸y el beneficio de los estudiantes puede financiar hasta 50 costos educativos por instituciones de educación superior, con tasas de interés de 3.5, 6 o 9 por año, según las condiciones de contratación a partir de depreciación después de la terminación del curso, en un plazo de hasta una y media veces el período de financiación.

En la Tabla 4 muestra el comportamiento del gasto presupuestario realizado con FIEs de previsión de presupuesto de 2003 a 2007 y 2008 a 2011, así como los costos implícita de Hacienda Federal con el referido fondo, 2004-2011.

Tabla 4- Presupuesto de gasto y gasto el Tesoro Federal implícita con la inversión extranjera, 2003 los datos 2011 real en millones de reales.

Años	Gastos presupuestarios	Gastos implícitos Del tesoro Federal	Total
2003	677,00	nd	677,00
2004	660,00	212,58	872,58
2005	724,00	304,38	1,028
2006	860,00	156,77	1,016
2007	639,00	304,74	943,74
2008	1,060	nd	1,060
2009	1,112	nd	1,112
2010	1,162	nd	1,162
2011	1,214	nd	1,214

Fuente: Por el Tribunal de Cuentas de la Unión (2009). Elaboración.

ND-datos no disponibles.

El gasto del Tesoro Federal implícita derivadas de los subsidios para cubrir la diferencia entre la tasa de interés por el fondo y cargado por el mercado. En este caso, parece que TCU requiere mecanismos de arte operacional sometidos a la tesorería Federal o el servicio de impuestos internos para complementar la información de sus auditorías, que obstaculizan o

¹⁸ El CEF es una institución financiera bajo la forma de gobierno federal brasilero pública la empresa con su propia autonomía y patrimonio administrativa vinculada al Ministerio de finanzas

habilitar transparencia¹⁹ y control social de las cuentas públicas, en particular cuando el mecanismo de financiamiento se logra mediante exenciones impositivas.

En relación con los valores de ejecutar y previstas en el presupuesto de la UE, que se destinará a la financiación del FIES parecen indicar un desequilibrio entre la capacidad de dirección del programa una vez que entre la ejecución de 2007 y previsto para 2008, hay un extra 65% en un solo año, Resulta que la PPA-Plan pluri-anual de la Unión 2008-2011 amplió la meta de atendimento a "más de 100 mil estudiantes". . A pesar del aumento esperado en 65% del FIES, como su presupuesto representa alrededor de 3.5% de los gastos totales por función ejecutado en 2008, su expansión no influye significativamente en la ejecución del presupuesto en educación.

Por último, Leher (2010) señala que el ProUni y Fies se transformaron en las estrategias principales para la masificación de la educación superior

i) REUNI- Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales

El REUNI, creada en 2007 a través del Decreto N° 6.092007, es uno del plan de desarrollo educativo (EDP) y tiene como objetivo crear las condiciones para aumentar el acceso y la retención de puestos de trabajo en la educación superior, grado en universidades federales.²⁰ El objetivo general del programa es gradual aumento de tasa de finalización promedio de 90 grado presencial y alumnos /profesor 18, al final de cinco años, desde el comienzo de cada plan. Conformidad con el artículo 3 del decreto mencionado del plan será financiado por el Ministerio de educación "la medida de la preparación" y presentación de sus respectivos planes de reestructuración (artículo 3 del Decreto N° 6.0962007) de cada universidad federal, incluyendo los costos de construcción y readecuación de la infraestructura y equipamiento;iii II) bienes y servicios) gastos y personal asociado a la expansión de las actividades derivadas del plan de reestructuración.

¹⁹ A pesar de las leyes que garantizan la transparencia de Brasil de las cuentas públicas y el control social como la Constitución Federal de 1988, la ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, LC N° 1312009 y la ley de acceso a información colocó desde 2012.

²⁰ Según la encuesta nacional de muestra (PNAD)-indicadores sociales 2009, sólo 24,3 de jóvenes brasileños entre 18 y 24 años tienen acceso a la educación.

Sin embargo, esta norma proporciona para la atención de las reuniones está sujeto a la capacidad presupuestaria y operativa del Ministerio de educación.

En resumen el REUNI objetiva proporcionar a las universidades federales capacidad (materiales y personal) para asegurar la expansión de entrada, especialmente en el turno de noche y la reducción de las tasas de deserción y ocupación de ranuras inactivos. Los datos en la tabla 1 indican que la función de Educación/Cultura, después de bajo rendimiento entre 2000 (1.76) y 2007 (1.66) presentan un crecimiento a pesar de ser modesta en relación con el total: 3.11 del gobierno federal total gasto en 2012. Importante destacar que el impacto del FUNDEB se identifica en las cuentas públicas de los Estados y municipios que representan para la educación básica ya que el Gobierno Federal participa sólo en tal manera.

Según el Ministerio de Educación (2013) como resultados del programa para apoyar los planes de reestructuración y expansión de las universidades Federal fueron creados 14 (44 a 59) instituciones de IFES-federal de educación superior y 104 nuevos Campus, lo que representa un incremento de 111% del 2003 al 2012.

3.3 Las políticas sociales de como el programa de ingreso de personas con discapacidad-- Bolsa Familia-PBF

El PBF programa Bolsa Familia fue creado en 2003 por medio de la medida provisional no. 132 y convertido en ley en 2004, a través de la Ley N° 10.836. La misma gestión unificada y procedimientos de implementación de los ingresos del Gobierno Federal programas como Bolsa Escola, tarjeta de energía, gas y alimentos bolsa de transferencia. Pretende luchar contra el hambre, la pobreza y otras formas de privación de los hogares; promover la alimentaria y nutricional acceso de red y seguridad de los servicios públicos de salud, educación y asistencia social, creando posibilidades de emancipación sostenida de grupos familiares y desarrollo local.

La elegibilidad del programa, mientras que los valores ajustados en 01 de marzo de 2011, a partir de abril de 2011 varían según IPEA (2012) de R \$ 32,00 242.00. El programa de beneficios promedio es R 115.00 ²¹beneficiarias 12,778,220 familias,²² en 2010. Segundo (Osorio et al., 2011) de 2004-2009, la pobreza extrema en Brasil si redujo de 8 a 5. Sin embargo, señalar que a pesar de los buenos resultados de los últimos años, el país tiene todavía 16,27 millones de personas en situaciones de pobreza extrema, definida como viven con

²¹ En marzo de 2011 los valores sufrieron el cuarto aumento de tarifas desde el comienzo del programa en 2003.

ingresos mensuales de hasta \$ 70,00. En este sentido en junio de 2011, el gobierno lanzó el plan Brasil sin miseria, complementando la lucha contra la pobreza extrema con la adición de 800 familias que se beneficiaron.

Estudios como los de Smith y Sátyro (2009), Osorio et al (2011) y IPEA (2011b) señaló que el PBF ha representado importantes contribuciones a la reducción de la desigualdad social y la pobreza extrema, aunque los efectos sobre la reducción de la pobreza están limitados por el bajo valor de \rightarrow beneficios. En 2009, se sirvió 23 de la población extremadamente pobre²³ por el programa. Las transferencias, representados 15 de los ingresos de los extremadamente pobres, en 2004 y llegó a 39 en 2009.

Si por un lado, los estudios demuestran que el PBF contribuye al alivio de la pobreza extrema, por otro lado, ya que las familias pasan todas las cantidades recibidas para el consumo, el programa cuenta con importantes efecto multiplicador en la economía. En este sentido IPEA (2011a) señala que cada 1.00 R invertido en Bolsa Familia aumentos en R\$ 1.44 bruto PIB producto interno de Brasil.

Con respecto a las transformaciones experimentadas por la economía brasileña (IPEA, 2012) señala:

De hecho, el crecimiento económico con la creación de empleos, junto con la recuperación formal de la política de salario mínimo, fue la principal \rightarrow decisiva reducción de la pobreza extrema en el período 2004-2009. A su vez, el GMP, aunque también ha contribuido a este resultado, había limitado impacto, dado el bajo valor de sus beneficios, que revela que sólo el programa de transferencia no es suficiente los ingresos de GMP agregan a ingresos del mercado de trabajo, las familias logran superar la pobreza extrema (p. 51)

Considerando el valor de R 14 billones de reales para ²⁴el PBF, en 2010 como puntos IPEA (2012), la misma es sólo 0.37 del PIB y 0.9 de la aplicación total del gasto del Gobierno Federal en aquél año (Tabla 1).

4. Consideraciones Finales

Siempre ha estado presente en la historia del capitalismo el debate sobre el nivel de injerencia del estado en la economía. En el plan teórico los autores o críticos de la intervención

²² Considerando que una familia se compone de 4 personas pro, GMP en 2010, ha beneficiado a alrededor de 51 millones de personas, que representa alrededor de 25 de la población brasileña

²³ Pobreza extrema: personas en familias con un ingreso per cápita mayor que o igual a cero y menor que R 67.00.(OSORIO, et al., 2011)..

²⁴ Valor liquidado en OGU de 2010.

estatal utilizan diferentes argumentos contra o a favor de la intervención. Las posiciones variadas como un péndulo, ahora abogado mayor, sin embargo, un menor grado de intervención estatal en la economía. Durante el siglo XX este movimiento de péndulo se movió en 1930, hacia una mayor intervención del estado y en 1980-1990, en la dirección opuesta. Con la crisis de 2008 y los signos de cambios en el papel del estado en la economía, el debate retoma la agenda de investigación económica.

Ante esto, el objetivo de este trabajo fue analizar el papel del estado brasileño, en el contexto de la crisis de 2008, utilizando como criterio la priorización del gasto público, contribuyendo así, con el debate que apunta de la administración de Lula (2003-2010), en particular, desde el segundo período, durante el cual la crisis financiera internacional tuvo contornos más agudos, en la reorientación de las acciones del estado con una nueva gama de políticas que caracterizan una nueva agenda de desarrollo.

Considerando que el criterio utilizado aquí, priorización del gasto público, podemos destacar que pese a la ausencia de la ruptura de la financiación del gasto público – aplicación de OGU allí es un cambio relativo, hacia la reducción de la participación financiera de la Capital en la implementación de la público PIB gastos ocurridos desde 2008, año del estallido de la crisis financiera internacional..

. Sin embargo, esta inversión, que se produjo desde 2008, se asocia con la externos crisis internacional de las condiciones y restricciones internas como la combinación de la política macroeconómica (monetaria y fiscal) y adopción de políticas sociales. Política monetaria es reducir la tasa SELIC y cambios en el perfil de la deuda (alargamiento de los plazos y el intercambio de indizadores) hizo posible por un contexto económico internacional favorable y, que se produjo antes de 2008 y la adopción de políticas sociales, en particular, la política de reajuste del salario mínimo nacional, el aumento real fue 70.49 desde 2002 a 2012.

De la política de recuperación del salario mínimo interprofesional denota el aumento de la participación relativa en "bienestar y Asistencia Social" (tabla 1) y con impacto positivo en la mejora de los indicadores de distribución del ingreso como IPEA (2012). En lo referente a la asignación familiar de GMP programa, analizando como política aislada, no tuvo ningún efecto significativo sobre la función de bajo valor para el GMP, ambos con respecto al valor para el ciudadano integral del programa sobre el valor total de OGU para contemplados GMP, que representa apenas 0,37 del PIB y 0.9 de la aplicación total de OGU. El PBF representa una política a largo plazo con el objetivo de reducir la pobreza en Brasil, por lo tanto, diseñado, implementado y ampliado cada año, mucho antes de la crisis mundial de 2008. PBF se asocia

con limitaciones internas relacionadas con intereses políticos y económicos de la batería que lleva en el gobierno de Brasil en 2003 y no en el contexto de crisis internacional.

El gasto del estado en actividades relacionadas con el desarrollo en el gasto total de la Unión, no señalan hacia la conformación de un estado desarrollista de la mitad del segundo término del Presidente Lula. Las gastado en actividades relacionadas con el desarrollo en el gasto total de la Unión presenta caída en la participación relativa de OGU 1994-2012. A pesar de la existencia de una política industrial y el crecimiento de CAP-el Plan de aceleración, implementado en la administración de Lula, los restos gastados a niveles muy bajos (1.67) de participación relativa en el total .presupuesto , inferiores, incluso en el periodo de Estado neoliberal. Además, no hay ningún cambio después de la crisis de 2008 ni la validez de un estado con más desarrollo agenda desde 2003 está disminuyendo su participación relativa, alcanzando sólo 1.67 de OGU, en 2012, en comparación con 1994 fue 12% de la ejecución presupuestaria.

El mismo ocurre con respecto a la educación, a pesar del gobierno federal implementaron una educación política con la expansión de la s olas en reuniones y programas ProUni 111 y la creación de 14 nuevas instituciones de IFES-federal de la educación superior y 111 nuevos Campus de 2003 2102 y no es posible identificar la aplicación de la política educativa, demostrando una falta de coincidencia entre las bases de la expansión y el material y personal proporcionados por el estado en la educación como puntos de Leher (2010). Además, parece que el política ´ a pesar de desajuste educativo señalado, está más relacionada con las limitaciones internas, es decir, el paquete de energía que lleva en el gobierno de Brasil, en 2003 y que el escenario de la crisis de 2008.

Finalmente, a pesar de los cambios en el papel del estado hacia la conformación de un estado desarrollista (ya sea como resultado de la crisis de 2008 homogéneo de limitaciones políticas internas) son necesarios más claros signos de cambios en el papel del estado, en particular en materia de política pública que se centró en la expansión de la infraestructura, revirtiendo el comportamiento de gasto presentado en el gráfico 1. En este sentido el IPEA indicadores (2010) muestran un comportamiento muy modesto, porque el rendimiento de la FBKF entre 2004 y 2011 se limita a 8.40 y fue específicamente después 2008: 2008, 13,57; en 2009 fue negativa en-6.72, aumentado a 21,33 en 2010 y cayó otra vez, a 4,72 en 2011 Qué conformación hace la presencia de un estado desarrollista.

5. Referências

BASTOS, Pedro Paulo Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Unicamp.IE, Campinas, v. 21, número especial, dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, Unicamp. IE, Campinas, v. 21, número especial, dez. 2012.

CANO, Vilson e SILVA, Ana Lúcia Gonçalves. **Política Industrial do Governo Lula**. In: Os anos Lula. Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010. Garamond Universitária, RJ, 2010.

CARNEIRO, Ricardo. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Unicamp. IE, Campinas, v. 21, número especial, dez. 2012.

DINIZ, Eli. **É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil**. In: Boletim de Análise Político-Institucional. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1, 2011, Brasília, 2011.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

FARIA, Glauco. **O Governo Lula e o Novo papel do Estado Brasileiro**. Brasil em Debate. Volume 3. Editora Fundação Perseu Abramo, SP, 2010.

GOMIDE, Alexandre de Ávila E PIRES, Roberto R.Coelho. **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no século XXI**. . In: Boletim de Análise Político-Institucional. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. nº 1, 2011, Brasília, 2011.

GONÇALVES, R. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas**. Rio de Janeiro Setembro de 2011. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Brasília: Ipea, fev 2011. (Comunicado nº 75).

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mudanças recentes na Pobreza Brasileira**. Brasília: Ipea, set 2011b (Comunicado nº 111).

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais. Acompanhamento e análise**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, nº 20, 2012.

KREIN, J.D.; DOS SANTOS, A e NUNES, B.T. Trabalho no Governo Lula, Avanços e Contradições. **Revista da ABET**-Associação Brasileira de Estudos do Trabalho. V. X, n.2, jul/dez/2012.

LEHER, Roberto. **Educação no Governo Lula. A ruptura que não aconteceu.** In: Os anos Lula. Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010. Garamond Universitária, RJ, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Superior. Diretoria de Desenvolv. das Instituições Federais de Ensino Superior. **REUni 2008- Relatório de .1ºAno:** Disponível:http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=28. Acesso 16 maio 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **ReUni - Reestruturação e expansão das Universidades Federais.**

[.http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81](http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=81).

Acesso 28 maio 2013.

MOLLO, M. de L.R e FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Brazilian Journal of Political Economy**, 33(2), 2013.

OSÓRIO, R.G *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009.** Brasília: Ipea, ago, 2011.(Texto para Discussão nº 1647).

SECRETARI DO TESOIRO NACIONAL - SIAFI - STN/CCONT/GEINC (2013). Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/demonstrativos.asp>. Acesso:5 mar 2103

TEIXEIRA, R.A.:PINTO, E.C. A economia política dos governos FHC, Lula, Dilma: dominância financeira, bloco de poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Unicamp. IE, Campinas, v. 21, número especial, dez. 2012.

TCU- TRIBUNAL DE CONTAS DA União. **Relatório de Auditoria Operacional Program Universidade para Todos- ProUni e Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES).** Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf., 2009. Acesso: 17 maio 2103.