



EVALUACIÓN DEL COSTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR EL CONGRESO NACIONAL: EL CASO DEL PROGRAMA DE SUSTENTACIÓN DE LA INVERSIÓN

Paulo Roberto Simão Bijos*

Resumen: Mediante estudio de caso sobre el Programa de Sustentación de la Inversión (PSI), el artículo busca conocer en qué extensión y bajo qué condiciones el Congreso Nacional evalúa el costo de políticas públicas sometidas a su apreciación. En principio, el artículo presenta una visión general del PSI, seguida del análisis sobre condicionantes normativos a la evaluación del costo de políticas. A continuación, el estudio analiza críticamente las estimaciones de costos presentadas por el Ejecutivo, así como la actuación del Legislativo en relación a esas estimaciones. La investigación se utiliza del enfoque institucionalista, centrada en el concepto de coyunturas críticas, y concluye que el Congreso Nacional, por regla general, no actuó con rigor en la evaluación de los costos del PSI, habiendo desempeñado un papel relevante en cuanto a ese tema sólo en el seno de la crisis política y económica experimentada en las vísperas de cierre del programa.

Palabras clave: Costo de políticas públicas; Programa de Sustentación de la Inversión; coyunturas críticas; espacio fiscal; subvenciones crediticias.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda el aspecto fiscal de las políticas públicas. Se busca conocer en qué medida y bajo qué condiciones el Congreso Nacional evalúa el costo de las nuevas políticas antes de su implementación. Para lograr este objetivo, utilizamos un estudio de caso sobre el Programa de Sustentación de la Inversión, con el fin de corroborar empíricamente la producción de conocimiento propuesta.

La elección del enfoque temporal *ex ante*, es decir, antes de la implementación de la política, está justificada por el principio republicano, porque, en la gestión de los asuntos públicos, las intervenciones estatales no deberían aprobarse sin una transparencia previa, sobre su costo estimado para las arcas públicas.

Además, como no hay espacio fiscal para la agregación ilimitada de nuevas políticas, deben ser juzgadas de antemano no sólo por sus méritos, en términos de beneficios esperados, sino también por el cumplimiento de la capacidad financiera del Estado. Sin esta conformación, el sector público está expuesto a una sobrecarga y no se crean condiciones de previsión para evitar crisis fiscales. Esta es, después de todo, la comprensión positiva de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que establece en su art. 1,

*Assessor de Presupuesto y Supervisión Financiera de la Cámara de los Diputados. Máster en Poder Legislativo por Cefor.

párrafo 1, que la responsabilidad en la gestión fiscal "presupone una acción planificada y transparente, en la que se evitan los riesgos y corrigen las desviaciones que pueden afectar el saldo de las cuentas públicas" (BRASIL, 2000).

Además, la evaluación *ex ante* del costo de las políticas públicas (*polycosting*) es esencial como punto de control para realizar fiscalizaciones *ex post*, es decir, durante o después de la implementación de la política. De lo contrario, no hay forma de evaluar si los costos de la política excedieron o no las expectativas.

En este sentido, el caso del Programa de Sustentación de la Inversión (PSI) es revelador. Las estimaciones de los impactos fiscales inicialmente disponibles, ya que se limitan a sólo una parte de los gastos asociados con el programa, no representaron una base adecuada de comparación con el costo total después del cierre. No sólo eso, se encontró, en el centro de la auditoría del Tribunal Federal de Cuentas (TCU) con respecto al llamado "pedaladas fiscais (pedaleo fiscal)", que el gobierno federal comenzó a posponer los pagos de gastos con el PSI (BRASIL, 2015c) que estaban siendo respaldados por una institución financiera federal, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

En este escenario, el PSI fue llevado al centro de las discusiones que culminaron en: (i) en el dictamen previo del TCU, emitida en 2015, que opinó sobre el rechazo¹ de las cuentas del Presidente de la República para 2014 (BRASIL, 2015d); y (ii) en la denuncia por un delito de responsabilidad que condujo, en 2016, al *impeachment* del Presidente de la República (BRASIL, 2016c)².

Independientemente de los resultados políticos que surjan de estas discusiones, y este no es el tema de este estudio, los episodios antes mencionados corroboran el entendimiento de que las políticas públicas deben ser juzgadas no sólo por su mérito, sino también por su conformidad con la capacidad financiera del Estado; y el Poder Legislativo es responsable de proteger esta conformación como titular de control externo.³

¹ TCU es el responsable de emitir una opinión previa sobre las cuentas del Presidente de la República. El juicio de estas cuentas recae en el Congreso Nacional.

² Los aplazamientos de pago relacionados con la PSI se mencionaron en el contexto del dictamen del Senado que concluyó que la denuncia estaba bien fundada, pero no era un objeto de juicio específico, ya que el corte temporal del proceso de *impeachment* se limitó al segundo período presidencial, el cual comenzó en 2015. Por esta razón, con respecto a la postergación de pagos, la sentencia final se limitó a las operaciones realizadas bajo el *Plan Safra*, con el Banco do Brasil, señaladas por la denuncia como extendida hasta 2015.

³ En este sentido, se destaca que, según el art. 70, *caput*, de la Constitución de 1988, le corresponde al Congreso Nacional, a nivel federal, ejercer la "supervisión contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial" a través del control externo.

Desde este punto de vista, esta investigación se centra en la investigación de la forma en que el Congreso Nacional actúa en relación a la evaluación del costo de las políticas públicas a través de un estudio de caso. Dado este ámbito, el artículo presenta, en primer lugar, una descripción general del PSI para representar su lógica de generación de costos. Luego analiza las restricciones normativas sobre la evaluación *ex ante* del costo de las políticas públicas, y procede a tabular y analizar críticamente las estimaciones presentadas por el Ejecutivo sobre los costos del PSI. Con estos elementos en mente, el artículo examina cómo actúa el Congreso Nacional en relación con la evaluación *ex ante* de los costos del programa. Finalmente, se toman en consideración los resultados obtenidos y los potenciales identificados para futuros estudios.

Metodológicamente, el artículo está respaldado por fuentes documentales que acompañaron el procesamiento, en el Congreso Nacional, de las proposiciones legislativas relativas al PSI. Además, la investigación utiliza el enfoque institucionalista para evaluar si los cambios en el patrón de comportamiento del Congreso Nacional con respecto a la evaluación del costo de las políticas públicas pueden interpretarse a la luz de las coyunturas críticas (*critical junctures*) subyacentes al período histórico examinado. La hipótesis es que el Congreso Nacional actuará más estrictamente para controlar el costo de las políticas públicas sólo en tiempos de crisis, especialmente cuando implican un deterioro fiscal y revitalizan la noción de escasez.

2. EL CASO DEL PSI: DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA Y LA LÓGICA DE COSTOS

Para los propósitos de este estudio, el PSI puede definirse como un conjunto de medidas fiscales contracíclicas instituidas por el gobierno federal con el objetivo de estimular la economía nacional a través de la disponibilidad temporal de crédito subsidiado para el sector productivo. La base legal para la institución del programa fue dada por la Medida Provisional 465 del 29 de junio de 2009 (MP 465/2009), emitida en el contexto de la crisis económica, como se establece en el siguiente fragmento de su memorando explicativo:

5.La urgencia y relevancia de la Medida propuesta se justifica por la necesidad de implementar, a corto plazo, acciones gubernamentales capaces de mitigar los impactos de la crisis mundial en la economía brasileña, especialmente para evitar daños a la producción y a la industria, con la consiguiente reflexión sobre empleos, así como medidas que promueven condiciones para la reanudación del crecimiento económico (BRASIL, 2009c).

Sin embargo, debe aclararse que la MP 465/2009 no estableció expresamente el "Programa de Sustentación de la Inversión ", ni hubo ninguna ley o decreto presidencial que lo hiciera. En lo que importa para este estudio, lo que la MP 465/2009 hizo como más importante fue autorizar las subvenciones económicas que caracterizaron el programa. El conjunto de medidas que aquí se llama PSI, luego del uso de este título por el propio gobierno federal, consistió en ofrecer "crédito barato" en el financiamiento otorgado por el BNDES para la adquisición y producción de bienes de capital⁴. En tales operaciones, para que dicho banco público pueda ofrecer crédito subsidiado al sector privado, le corresponde a la Unión(Gobierno Federal de Brasil), en compensación, otorgarle subsidio al BNDES. Y para que esto sea legalmente posible, de conformidad con el art. 167, VIII, de la Constitución, y al art. 26 de la LRF: se requería una autorización legislativa específica, otorgada precisamente por la MP 465/2009 (convertida en la Ley 12.096, de 24 de noviembre de 2009), de la siguiente manera:

Artículo 1 Se le autoriza a la Unión (Gobierno Federal de Brasil) a otorgar subsidio económico al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES, bajo la modalidad de ecualización de tasas de interés, en operaciones de financiamiento contratadas hasta el 31 de diciembre de 2009, destinadas a la adquisición y producción de bienes de capital e innovación tecnológica.

[...]

Párrafo 1. El monto total de financiamiento subsidiado por la Unión se limita a un monto de hasta cuarenta y cuatro mil millones de reales (R\$ 44,000,000,000.00).

Párrafo 2. La ecualización de intereses a que se refiere el título corresponderá al diferencial entre el cargo del prestatario final y el costo de la fuente de fondos, más la remuneración de BNDES y los agentes financieros acreditados (BRASIL, 2009d).

Con esta información, parece que la estructura básica de costos del PSI gira en torno a la necesidad de "ecualización de la tasa de interés", siguiendo la siguiente lógica: (i) por un lado, el BNDES es una institución financiera oficial, y su costo de financiamiento básico correspondía (BRASIL, 2018c) a la Tasa de Interés a Largo Plazo (TJLP); (ii) por otro lado, como agente del PSI, BNDES estaba sujeto, de conformidad con las políticas públicas, a otorgar financiamiento al sector productivo en condiciones determinadas por el Consejo Monetario Nacional y el Ministerio de Hacienda, a tasas inferiores a su costo de captación;y (iii) el BNDES, a cambio, recibió fondos federales como compensación de la tasa de interés, por lo que las leyes de presupuesto federal

⁴ Inicialmente a BNDES y, posteriormente (de conformidad con la Ley 12.453 de 2011), también al Financiero de Estudios y Proyectos (FINEP), en este caso en operaciones de financiación destinadas exclusivamente a la modalidad de innovación tecnológica.

anual han previsto una acción presupuestaria específica⁵ para este propósito.

En este caso, dado que dichos gastos aparecen en los presupuestos anuales e implican desembolsos por parte de la Unión, tales subsidios se denominan "explícitos" o "financieros". Además de estos subsidios explícitos, todavía hay otra parte de los costos del programa relacionados con los llamados subsidios "crediticios", también llamados subsidios "implícitos". Esto se debe a que, para permitir el volumen de financiamiento otorgado bajo el PSI, la Unión comenzó a emitir títulos de deuda pública para capitalizar al BNDES. Tal recurso fue posible, por ejemplo, mediante la Medida Provisional 453, del 22 de enero de 2009, convertida en la Ley 11.948 / 2009, que le autorizó a la Unión a otorgar crédito al BNDES por un monto de hasta R\$ 100 mil millones (BRASIL, 2009b) En este tipo de situación, la Unión incurrió en costos de captura de mercado *aproximadamente*, a la tasa Selic⁶, y fue remunerado por el BNDES, aproximadamente, en función del TJLP. La cobertura de tal "*spread* negativo" recayó en las arcas públicas y, a diferencia de los subsidios financieros, no existe una línea presupuestaria explícita para este propósito⁷. Los costos, después de todo, sólo se calculan implícitamente, como detallan Júnior y Bijos (2017).

El ejemplo siguiente ayuda a ilustrar, de forma simplificada, la lógica de los costos totales del PSI, bajo las siguientes premisas hipotéticas: (i) los recursos cogidos de la Unión en el mercado a una tasa del 14% al año (tasa Selic) y le permite recursos al BNDES a una tasa del 7% al año (TJLP); (ii) el BNDES, para su parte, concedió los financiamientos a una tasa del 3% al año (impuesto del PSI); e (iii) el volumen de recursos captados y de los financiamientos concedidos era de R\$ 44.0 mil millones. En esta situación, el gasto anual en donaciones explícitas ascendería a R\$ 1,7 mil millones [(7% - 3%) x R\$ 44,0 mil millones]. Los subsidios implícitos anuales, además, serían de R\$ 3.1 mil millones [(14% - 7%) x \$ 44.0 mil millones]. El costo anual del programa, por lo tanto, sería de \$4,8mil millones.

Tras demostrar la lógica de los costos impositivos del PSI, procedemos al análisis de las restricciones normativas para la evaluación *ex ante* del costo de las políticas públicas, aplicable en el momento de la institución y la duración del programa.

⁵ Acción 000K - "Donación Económica en Operaciones de Financiamiento bajo el Programa de Sustentación de la Inversión y el Programa de Emergencia para la Reconstrucción de Municipios Afectados por Desastres Naturales (Leyes No. 12,096, 2009 y No. 12,409, 2011)" (BRASIL, 2015b)

⁶ Tasa de referencia del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (Selic).

⁷ Aunque en un lado de la ecuación, el de los gastos, el presupuesto prevé el pago de los gastos con intereses.

3. CONDICIONES NORMATIVAS PARA LA EVALUACIÓN *EX ANTE* DEL COSTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Teniendo en cuenta que el PSI se instituyó mediante una medida provisional emitida por el Presidente de la República, debe señalarse, en primer lugar, que este tipo de legislación debe cumplir con la Ley Complementaria 95 de 1998, que es la norma nacional responsable de disciplinar la redacción de las leyes, en cumplimiento de lo dispuesto en el art.59, párrafo único, de la Constitución. Durante el período entre la institución, la extensión y el cierre del PSI (2009-2015), la ley antes mencionada fue regulada, dentro del Poder Ejecutivo Federal, por el Decreto 4.176, 2002. En lo que respecta al alcance de este estudio, es apropiado reproducir las siguientes disposiciones contenidas en el mismo:

DECRETO No. 4,176, 28 DE MARZO DE 2002

Establece normas y lineamientos para la elaboración, redacción, alteración, consolidación y envío al Presidente de la República de proyectos de actos normativos bajo los órganos del Poder Ejecutivo Federal, y otras medidas.

[...]

ANEXO I

CUESTIONES A ANALIZAR EN LA PREPARACIÓN DE ACTOS REGULATORIOS EN EL ÁMBITO DEL PODER EJECUTIVO

[...]

2.3. Qué instrumentos de acción parecen apropiados, considerando los siguientes aspectos:

- Costos y gastos para el presupuesto público;

[...]

12. ¿Existe una relación equilibrada entre costos y beneficios?

[...]

12.3. ¿Las medidas previstas imponen gastos adicionales al presupuesto de la Unión, los Estados y los Municipios? ¿Qué posibilidades existen para cubrir estos costos adicionales?

12.4. ¿Se realizó el análisis de costo-beneficio? ¿A qué conclusión se ha llegado? (BRASIL, 2002a).

Aunque contiene una referencia expresa a la necesidad de análisis de costos y beneficios de las políticas públicas⁸, el estándar en consideración no mencionó la metodología que se adoptará para este propósito. El enfoque reciente desarrollado por el gobierno federal sugiere que dicho análisis involucra los siguientes aspectos:

3 ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO

Un flujo de trabajo usual de análisis de costo-beneficio (ACB) comprende: (i) la definición de costos y beneficios relevantes; ii) selección de programas alternativos; iii) catalogación y previsión cuantitativa de impactos; iv) monetización de costos y beneficios; v) descuento y cálculo del valor presente neto del programa; y vi) análisis de sensibilidad. Después de estos pasos, el administrador debe poder decidir entre una de las alternativas analizadas (BRASIL, 2018e, p. 173).

⁸ Cabe señalar que, más recientemente, el Decreto 9.203, de 2017, que incluye, como una guía de gobernanza pública federal, la evaluación, siempre que sea posible, de los "costos y beneficios" de las propuestas para la creación, expansión o mejora de políticas públicas (art. 4, VII).

Sin embargo, es importante resaltar que, debido al alcance esencialmente fiscal de este artículo, esta investigación no se enfoca en identificar los costos más amplios de las políticas públicas⁹, típicos de los análisis de costo-beneficio, como los presentados por Meneguín y Silva (2017). Lo que sólo se pretende examinar es la ampliación de los costos netos del PSI para las finanzas públicas. En el presente caso, como hemos visto, el costo fiscal del programa corresponde a la suma del gasto en subsidios explícitos e implícitos.

Al comentar sobre las disposiciones contenidas en el Decreto 4.176 de 2002, que afectó durante la vigencia del PSI, debe tenerse en cuenta que el estándar regulatorio actual del asunto es el Decreto 9.191/2017, que repite la disciplina ya examinada y agrega dos nuevas previsiones: (i) ahora requiere la demostración de la compatibilidad de la propuesta con los límites de gastos establecidos por el "nuevo régimen fiscal" (ítem 16.7); y (ii) requiere la presentación de la estimativa del impacto financiero-presupuestario de la propuesta, en el año en que la norma entre en vigencia y en los dos posteriores (BRASIL, 2017a). Este último requisito, en particular, es pertinente para el presente estudio porque reitera la determinación impuesta por la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, ya aplicable durante el período del PSI. Es el requisito de estimativa exigido por los arts. 16 y 17 de la LRF, *verbis*:

Art. 16. La creación, expansión o refinamiento de la acción gubernamental que dé lugar a un mayor gasto irá acompañada de:

I - estimativa del impacto presupuestario-financiero para el año en que debe entrar en vigor y para los dos años siguientes;

Párrafo 2. La estimativa mencionada en el ítem I del subtítulo deberá ir acompañada de las premisas y la metodología de cálculo utilizada.

Art. 17. Se considera obligatorio de forma continua el gasto corriente derivado de la ley, medida provisional o acto administrativo normativo que establece para la entidad la obligación legal de su ejecución por un período superior a dos ejercicios.

Párrafo 1. Los actos que creen o aumenten los gastos a que se refiere el título se instruirán con la estimativa prevista en el artículo I del art. 16 y demostrar el origen de los recursos para su financiación (BRASIL, 2000).

Este es, por cierto, el principal comando normativo que se centra en el desempeño del Congreso Nacional con respecto a la evaluación de las repercusiones fiscales de las políticas públicas, especialmente dentro del Comité de Finanzas e Impuestos (CFT) de la Cámara de los Diputados.¹⁰ Aunque el Senado Federal no tiene

⁹ Tales como los costos incurridos en la participación de la empresa privada alcanzada por la política pública.

¹⁰ Según el art. 32, ítem X, punto "h", y art. 54, punto II, de la Resolución 17, 1989, que aprueba el Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados, le corresponde al CFT emitir una opinión final sobre la adecuación financiera o presupuestaria de las propuestas de propuestas legislativas que aumentan o disminuyen los ingresos o gastos públicos (BRASIL, 1989).

una instancia con una atribución similar, aún participa en este tipo de análisis en el caso específico de las medidas provisionales, ya que la Constitución de 1988 establece en su art. 62, párrafo 9, que le corresponde al "comité mixta de Diputados y Senadores examinar las medidas provisionales y emitir un dictamen sobre ellas, antes de ser consideradas, en una sesión separada, por el plenario de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional" (BRASIL, 1988).

Al disciplinar el asunto, la Resolución N ° 1 del Congreso Nacional de 2002 (Resolución 1/2002-CN) establece que el comité mixto responsable de emitir un dictamen sobre la medida provisional examinará la compatibilidad respectiva y la adecuación presupuestaria y financiera respectiva (BRASIL, 2002b) Esta norma se aplica directamente al presente estudio, ya que el PSI se instituyó con base en el mencionado MP 465/2009, y que los cambios al programa durante su vigencia también se implementaron mediante medidas provisionales.

Por lo tanto, la regla de evaluación del impacto fiscal de estas medidas requiere que el Congreso Nacional considere las proyecciones a mediano plazo para el año en curso y los dos años siguientes (lógica "1 +2"), según lo define la Ley de Responsabilidad Fiscal. Este sistema, si bien es útil para capturar el impacto fiscal más inmediato de las innovaciones en políticas públicas, puede resultar insuficiente como una forma de medir el costo fiscal general de las nuevas políticas, particularmente para las políticas con efectos fiscales a largo plazo.

4. ENFOQUE TEÓRICO

Con las restricciones normativas con respecto a la evaluación del costo de las políticas públicas, los siguientes temas analizan críticamente las estimaciones de costos presentadas por el Ejecutivo, así como el desempeño del Legislativo en relación con estas estimaciones.

Como antecedente, el análisis realizado honra el papel de la Legislatura como instrumento republicano de controles y contrapesos (*checks and balances*). Por lo tanto, se supone que el nivel de rigor aplicado por el Legislativo al evaluar el costo de las políticas públicas sometidas a su consideración, también refleja la propensión del Legislativo en su conjunto a oponerse al Ejecutivo.

Esta propensión en Brasil está influenciada por la lógica del presidencialismo de coalición. Como señaló Bittencourt (2012), el Ejecutivo brasileño tiene una "caja de herramientas" efectiva para administrar coaliciones para la gobernabilidad, que incluye,

entre otros instrumentos¹¹, la posibilidad de distribuir posiciones de liderazgo político a los parlamentarios que apoyan al gobierno. Según el mismo autor, esta lógica de interacción entre el Legislativo y el Ejecutivo condiciona fuertemente el desempeño de los agentes políticos.

Comprender este marco de políticas es especialmente útil para dilucidar por qué la propensión de la fiscalización del Legislativo ha demostrado ser débil en la práctica, excepto en tiempos de crisis. De hecho, aunque depende del Legislativo, en teoría y en el sistema jurídico, las funciones de legislar y fiscalizar, lo que se ha observado es la hipertrofia de la primera atribución en detrimento de la segunda. En el ciclo presupuestario, por ejemplo, aunque el Congreso Nacional ha cumplido con su deber de autorizar el gasto cada año (al considerar y votar la ley de presupuesto anual), se ha prestado poca atención al juzgar las cuentas anuales que el Presidente de la República rinde. Evidencia de esto es que desde el 2002 no hay cuentas presidenciales juzgadas (BRASIL, 2018a), a pesar del requisito registrado en el art. 49, punto IX, de la Constitución de 1988.

Sin embargo, en contextos de crisis, cuando el Legislativo comienza a oponerse al Poder Ejecutivo, la fiscalizadora del parlamento tiende a activarse con mayor evidencia. Es suficiente señalar el esfuerzo atípico del Congreso Nacional, empleado en el proceso de *impeachment*, con el propósito de evaluar las cuentas del Presidente: en 2016, la Comisión Conjunta de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización (CMO) aprobó cinco dictámenes pendiente de las cuentas presidenciales de los años 2009 a 2013 (BRASIL, 2018a). Una coyuntura crítica, en resumen, causó tensión entre los Poderes hasta el punto de motivar el cambio en el patrón de comportamiento del Legislativo que se esperaría en tiempos de estabilidad en el presidencialismo de coalición.

La noción de coyuntura crítica, por lo tanto, contribuye al propósito de este estudio de saber cómo actúa el Congreso Nacional en la evaluación del costo de las políticas públicas sometidas a su apreciación, ya que abarca variables contextuales que influyen en los patrones de comportamiento del Legislativo¹².

¹¹ Las enmiendas parlamentarias al presupuesto también se han citado tradicionalmente como herramientas importantes para gestionar el presidencialismo de la coalición (BITTENCOURT, 2012). Sin embargo, considerando que la Enmienda Constitucional 86 de 2015 hizo obligatoria la implementación de estas enmiendas, los estudios futuros demostrarán que tales instrumentos aún son relevantes para este propósito.

¹² Aunque esta interpretación también podría asociarse con el enfoque de la fiscalización legislativa de "firealarm-alarma de incendio", teorizada por McCubbins y Schwartz (1984), se supone en este artículo que le corresponde al Legislativo ejercer una postura menos reactiva con respecto a la evaluación de costos de la política pública.

Sin ninguna intención de agotar el significado de "coyuntura crítica" (*critical juncture*), este concepto se particulariza, en línea con el enfoque fiscal de Benz y Sonnicksen (2016), como una ventana para el cambio institucional, abierto por la crisis. En el presente caso, además, la coyuntura crítica considerada se deriva de la crisis económica, fiscal y política experimentada en 2015. En vista de este enfoque, no se analizan aspectos más amplios de este concepto, como se observa en los enfoques de la *narrativa analítica* (BATES *et al*, 2000; PRAÇA, 2009), que se combinan, con mayor profundidad y rigor metodológico, elementos del institucionalismo histórico con análisis centrados en la racionalidad individual, inherentes al institucionalismo de la elección racional.

Sin embargo, el concepto de coyuntura crítica en este artículo dialoga con la dependencia del camino (*pathdependency*) y de equilibrio puntuado que se extraen del institucionalismo histórico. En el primer caso, la asociación se justifica porque el modelo de dependencia de ruta¹³, según Procopiuck (2012, p. 128), al tiempo que presta atención a la narrativa de la secuencia histórica, para comprender las trayectorias de eventos posteriores, también "mantiene el enfoque en contingencias y aleatoriedad para explicar la dinámica causal de las coyunturas críticas que dan lugar a esas trayectorias en evolución". El modelo de equilibrio puntuado, a su vez, es señalado por el mismo autor como una concepción de la discontinuidad del tiempo político en el que los períodos de cambio institucional moderado son "interrumpidos por períodos rápidos e intensos de transformación", de modo que, durante estos períodos, "existen tendencias a frustrarse con los paradigmas que apoyan a los gobiernos y sus patrones de toma de decisiones, y el despertar con respecto a la necesidad de alternativas" (PROCOPIUCK, 2012, p. 131-132).

Por lo tanto, dos factores esenciales contribuyen al análisis teórico centrado de las coyunturas críticas apoyadas por el enfoque del institucionalismo histórico: (i) el reconocimiento de trayectorias de patrones político-decisivos relativamente estables; y (ii) la identificación de la discontinuidad de estos patrones institucionales, motivados por las crisis. Los siguientes temas se centran en identificar si los elementos empíricos detectados en el microcosmos de la situación examinada nos permiten concluir que tales eventos ocurren.

¹³ El concepto de dependencia del camino está vinculado a la noción de que las instituciones "tienden a incorporar rutinas y convenciones y, por lo tanto, son difíciles de cambiar" (PROCOPIUCK, 2012, p. 128).

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis empírico del caso específico en estudio, desarrollado a continuación, comienza con la encuesta de las medidas provisionales que inauguraron y alteraron el Programa de Sustentación de la Inversión, con el mapeo crítico de las estimativas de costos informados por el Ejecutivo, seguido de la evaluación sobre la forma de acción legislativa con respecto a estas informaciones.

5.1. Estimaciones del Ejecutivo sobre costos del PSI

El establecimiento del PSI ocurrió a través de la MP 465/2009 y fue seguido por prórrogas sucesivas y ampliaciones de escala del programa. Así, la validez del PSI, inicialmente limitada al 31 de diciembre de 2009, al final se extendió hasta el 31 de diciembre de 2015, y el volumen de financiamiento subsidiado, originalmente limitado a R\$ 44,0 mil millones, finalmente alcanzó R\$ 452,0 mil millones. Para hacer esto posible, se editaron varias medidas provisionales, como se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1 - Límite de financiamiento¹⁴ Subsidiado por el PSI

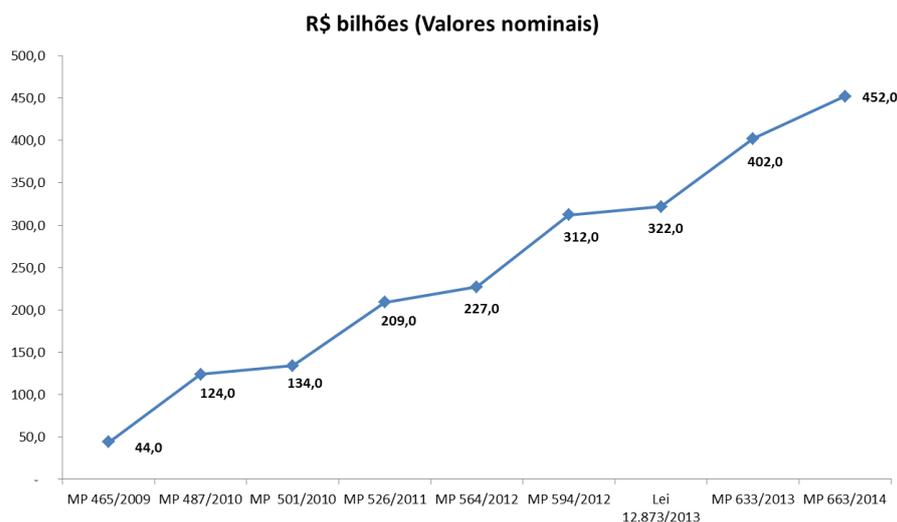


Figura 1 R\$ mil millones (Valores nominales)

Fuentes: MP 465/2009, Ley 12.096 / 2009 y modificaciones. SILEG / CD. Elaboración propia.

¹⁴ Incluso si se calculara en valores reales, actualizado hasta diciembre de 2014 (fecha de emisión de la última medida provisional bajo el análisis - MP 663/2014), la expansión de los límites del programa también sería significativa. El valor inicial de R \$ 44,0 mil millones, por ejemplo, corresponde a R \$ 60,2 mil millones cuando es actualizado por el Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) de junio de 2009 a diciembre de 2014. Desde esta perspectiva, el límite final del PSI aún sería 7.5 veces mayor que el valor inicial.

En su memorándum explicativo, estas medidas provisionales proporcionaron información sobre los costos estimados de los subsidios explícitos con énfasis en la lógica "1 +2", es decir, considerando el ejercicio en el que cada norma entró en vigencia y los dos siguientes, según lo exige la LRF. A continuación se presenta un extracto del memorándum explicativo de la MP 465/2009 que abre el programa:

6.[...] Con respecto al cumplimiento de los artículos 16 y 17 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, consideramos que los gastos del Tesoro Nacional con el pago de la compensación de intereses en el alcance de la financiación se calcularon por un monto de R\$ 1,365,000,000.00, a pagar en 2010 y R\$ 1,277,000,000.00 en 2011. Tenga en cuenta que para este año no habrá gastos con el pago de equalización (BRASIL, 2009c).

Esta fue, en resumen, la información puesta a disposición por el Ejecutivo sobre los costos del PSI, cuando se publicó la edición de la MP 465/2009 y, de las nueve reglas contenidas en el Gráfico 1, la única que no presentó este tipo de información fue la Ley 12.827/2013¹⁵. Con esta advertencia, la agregación de información disponible en el memorándum explicativo examinado se consolida en la Tabla 1 a continuación.

¹⁵ Esta ley resultó de la conversión de la Medida Provisional 619/2013, que, sin embargo, no contenía ningún aumento en los límites de financiamiento subsidiado en el ámbito del PSI. El pronóstico de aumento del límite a R\$ 322.0 mil millones, promovido por la Ley 12.873 / 2013, en realidad surgió en la lista de conversión de la materia. Sin embargo, no se identificó la propuesta específica que originó este aumento del límite, ni la estimación correspondiente del impacto presupuestario y financiero.

Tabla 16 - Estimaciones ejecutivas iniciales sobre costos explícitos de subvenciones

Norma	Costos adicionales anuales (lógica "1 + 2")								II. Costos adicionales futuros	III. Total (I + II)	
											R\$ mil millones
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	I. Total "1+2"			
MP 465/2009	0,0	1,4	1,3	-	-	-	-	2,6	N/D	2,6	
MP 487/2010	-	0,0	4,7	3,1	-	-	-	7,8	N/D	7,8	
MP 501/2010	-	0,0	3,7	4,1	-	-	-	7,8	N/D	7,8	
MP 526/2011	-	-	0,0	1,3	0,7	-	-	2,0	2,1	4,1	
MP 564/2012	-	-	-	0,0	0,0	1,0	-	1,0	5,8	6,8	
MP 594/2012	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	30,5	30,5	
Ley 12.873/2013	-	-	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	
MP 633/2013	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	12,3	
MP 663/2014	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	N/D	0,0	
Suma	0,0	1,4	9,7	8,5	0,7	1,0	0,0	21,2	50,7	71,9	

Fuentes: Elaboración propia basada en el memorándum explicativo (BRASIL, 2009c, 2010a, 2010c, 2011a, 2012a, 2012d, 2013f, 2014c) de la legislación que figura en la tabla (BRASIL, 2009d, 2010b, 2010d, 2011b, 2012b, 2012e, 2013c, 2013g, 2014d). N/D = No disponible.

Del análisis de la tabla, destacamos el hecho de que las cuotas de costos adicionales anuales, que totalizaron R\$21,2 mil millones de 2009 a 2015 (columna I. Total "1 + 2"), sólo se calcularon durante los primeros cinco medidas provisionales. Los valores "cero", observados en la MP 564/2012 y siguientes, de acuerdo con las respectivas declaraciones explicativas, se debieron a la "metodología adoptada para el pago de la equalización"¹⁶ (BRASIL, 2012a, 2012d, 2013f, 2014c). En resumen, este es el sistema de pago establecido por la Ordenanza 122, del 10 de abril de 2012, del Ministerio de Hacienda¹⁷, como sigue:

Arte. 5 ° [...]

Párrafo 4. Los pagos de las igualaciones relacionadas con los saldos promedio diarios de las inversiones en operaciones de financiamiento tratadas en esta Ordenanza, contratadas a partir del 16 de abril de 2012, se vencerán después de 24 meses desde el final de cada semestre de cálculo, y se actualizarán desde el último día del semestre de cálculo hasta la fecha de pago real por parte del Tesoro Nacional (BRASIL, 2012c).

¹⁶La MP 564/2012 también tuvo este efecto en los primeros dos años de ejercicio.

¹⁷ Emitido para disciplinar los pagos de igualación del Tesoro Nacional al BNDES y a la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP).

Inmediatamente, se puede ver que las estimaciones de los gastos de equalización de tasas de interés no se basaron en el régimen de competencia, ya que, de ser así, los montos se habrían informado independientemente del sistema de pago. Sin embargo, este aspecto contable más particular no es el objeto del presente estudio, que, a este respecto, se limita a la advertencia de que el hecho señalado puede representar un elemento de precariedad con respecto a la divulgación del costo de las políticas públicas, que merecen estudios específicos.

Al mismo tiempo, vale la pena mencionar que el aplazamiento de los pagos por un período de 24 meses, como ya se anticipó, estuvo en el origen de las discusiones sobre el llamado "pedaleo fiscal" señalado por el TCU en la relación entre la Unión y el BNDES. Según el acuerdo del Tribunal Federal de Cuentas (BRASIL, 2015c, 2015d), dicho sistema habría constituido una operación de crédito prohibida por el LRF¹⁸, ya que, durante un período de 24 meses, el BNDES le financiaría a la Unión asumiendo los gastos de responsabilidad, este último, con equalización de intereses.

Sin embargo, debe reiterarse que el presente estudio no aborda este tipo de análisis, ya realizado exhaustivamente por el TCU. Lo importante es preguntar, dados los datos recopilados, es si el aplazamiento de los pagos ha llevado a la disminución del impacto fiscal del programa. Después de todo, la omisión de 24 meses, aplicada a la estimativa de costos por la lógica "1 +2" de la LRF, al menos podría haber sido compensada por la divulgación de los costos desplazados en el futuro, mitigando las debilidades típicas del régimen de caja. De hecho, este enfoque ya había sido adoptado por el Ejecutivo en 2011, momento en el cual el TCU, como parte de otro proceso de inspección (BRASIL, 2012g), comenzó a exigir proyecciones de gastos relacionados al PSI al Ejecutivo.

En el Memorandum explicativo que acompaña a la MP 526/2011, de hecho, las estimaciones de costos futuros se informaron considerando todo el período de financiamiento, destacando las cuotas distribuidas entre los primeros tres años, como se muestra en el siguiente extracto:

¹⁸ Según el art. 36 de la LRF, "la operación de crédito entre una institución financiera estatal y la entidad de la Federación que la controla como beneficiaria del préstamo" está prohibida (BRASIL, 2000).

8. [...] Con respecto al cumplimiento de los artículos 16 y 17 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, tenemos que pagar el costo adicional con el pago de la compensación de intereses en el alcance de la financiación, además de los ya calculados en la Ley n. 2009, y de la Medida Provisional No. 501, 2010, se estima en R\$ 4,1 mil millones al final del período de financiación, de los cuales R\$1,3 mil millones en 2012 y R\$ 748 millones en 2013. Cabe señalar que, para el año en curso, no habrá gastos de equalización adicionales, dentro del sistema de pago actual establecido para el caso (BRASIL, 2011a).

En la Tabla 1 a continuación, estos costos diferidos, informados en el memorando explicativo examinado, totalizaron R\$50,7 mil millones (columna "II. Costos adicionales futuros"). Sin embargo, la consistencia de esta información es cuestionable, comenzando con su discontinuidad, ilustrada por la falta de impacto fiscal estimado de la MP 663/2014, que aumentó el límite de financiamiento subsidiado a R\$ 452.0 mil millones. Tal aumento de límite, según lo informado por el Ejecutivo, no le traería ningún costo a la Unión, presente o futuro, ya que el memorando explicativo a la MP 663/2014 se limitaba a la siguiente justificación:

7.[...] Con respecto al cumplimiento de los artículos 16 y 17 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, tenemos que, a través de la presente propuesta, para el presente año, como para los dos siguientes, no habrá impacto presupuestario-financiero, debido a la actual sistema de pago de equalización (BRASIL, 2014c).

Otro punto a enfatizar es que, cuando se informaron los costos futuros, no hubo aclaraciones sobre la metodología de cálculo adoptada. Por lo tanto, no hubo transparencia en cuanto a la extensión temporal de los impactos fiscales futuros o la forma de agregación de costos, por lo que no estaba claro si hubo cálculos de valor presente o sólo se informó la suma de los valores nominales estimados¹⁹.

En resumen, se encuentra que las pautas normativas con respecto a la evaluación *ex ante* de los costos y beneficios de las políticas públicas mapeadas en este estudio no se han cumplido, ni se han adoptado buenas técnicas de medición de costos al valor actual. Por lo tanto, el diagnóstico corrobora que las prescripciones emitidas por los decretos reglamentarios de la Ley Complementaria 95/1998, tradicionalmente, no han sido aceptadas por la Administración Pública (SALINAS, 2008, *apud* MENEGUIN; SILVA, 2017).

Además, se observa que ninguna de las normas editadas se complementó con estimaciones de los costos de subsidio implícitos del PSI, ya que el memorándum explicativo examinado se refería explícitamente a los costos de "pago de equalización de intereses", que se refieren a los subsidios explícitos del programa. Y de ninguna otra

¹⁹ La ausencia de supuestos y metodología para calcular las estimaciones presentadas ciertamente no está en línea con las disposiciones del art. 16, párrafo 2, de la LRF.

manera se revelaron los gastos con subsidios implícitos en las operaciones entre la Unión y el BNDES publicadas por el Ejecutivo, excepto con el propósito de rendir cuentas al TCU, como lo requiere este Tribunal de Cuentas, comentados a continuación.

Como parte de esta imagen, debe tenerse en cuenta la existencia de una fragmentación estructural subyacente al análisis de costos de PSI. Esto se debe a que, además de las medidas provisionales enumeradas en la Tabla 1, que se ocupan esencialmente de la concesión de "subsidio económico" al BNDES, también existe el grupo de medidas provisionales que le autorizan a la Unión a "otorgar crédito" a ese banco, como la MP 453/2009. El primer grupo se ocupa de los subsidios explícitos asociados con el "área final" del PSI; el segundo, los subsidios implícitos que surgen de las formas de financiamiento, o "área intermedia", del programa.

Sin embargo, no es una clasificación absolutamente hermética, ya que existen situaciones de intersección entre estos conjuntos. Este es el caso de la MP 526/2011, que le autoriza a la Unión a "otorgar subsidio económico" (art. 1) y simultáneamente "otorgar crédito" (art. 2) al BNDES. Sin embargo, incluso en este caso, el memorándum explicativo respectivo (BRASIL, 2011a), al presentar el impacto fiscal estimado de la medida, se limita a informar los costos de ecualización de tasas de interés, permaneciendo silente sobre el impacto de los subsidios implícitos derivados de la concesión de crédito al BNDES.

Al informar sus estimaciones de los costos de PSI, el Ejecutivo podría contemplar no sólo los gastos relacionados con la "subvención económica" sino también los gastos relacionados con los subsidios implícitos del programa. Después de todo, proceder en la dirección opuesta equivale a ignorar las consecuencias fiscales de las fuentes de financiamiento de políticas públicas. En este contexto, destacamos el hecho de que las concesiones de crédito al BNDES fueron autorizadas de manera genérica, sin especificar la medida en que los fondos se asignarían al PSI, por lo que no fue posible identificar con precisión qué medidas provisionales relativas a las subvenciones implícitas se referían a la propia PSI. A pesar de esta restricción, se consideraron las siguientes medidas provisionales asociadas con la generación de subsidios implícitos correlacionados con el financiamiento del PSI: 414/2008, 439/2008, 453/2009, 472/2009, 526/2011, 618/2013, 628 / 2013 y 661/2014. (BRASIL, 2008a, 2008c, 2009b, 2009g, 2011b, 2013b, 2013e, 2014b).

En todos estos casos, delos memorando explicativo respectivo (BRASIL, 2007, 2008b, 2009a, 2009f, 2011a, 2013a, 2013d, 2014a), sólo los que acompañan a lasMPs 414/2008 e 439/2008, que en realidad precedieron al PSI, mencionaron el impacto fiscal y, sin embargo, fueron consideradas como neutrales, sin tener en cuenta los costos implicados en estas operaciones²⁰. En las otras medidas provisionales, el Poder Ejecutivo simplemente no hizo comentarios sobre el impacto fiscal de las concesiones de crédito al BNDES, incluso si la Unión aumentó su endeudamiento para este propósito. Es un hecho grave que exige una profunda reflexión sobre la forma en que se ha generado el gasto público en los últimos años.

La precariedad de la información sobre los subsidios de crédito, como se anticipó, ya había sido verificada por una auditoría del Tribunal Federal de Cuentas²¹ (BRASIL, 2012g). Particularmente en relación con la estimativa de los gastos de subsidio implícito, el informe producido por el equipo de auditoría tuvo una reflexión notable, pertinente a este estudio:

110. Al no hacer ni revelar estimaciones oficiales, la transparencia en las acciones públicas se vio afectada en este caso. Del mismo modo que el Ministerio de Hacienda y el BNDES publicaron estudios sobre los beneficios potenciales, también deben destacarse los costos de las operaciones, porque sólo de esta manera será posible conocer la relación entre los beneficios generados y los costos incurridos con los préstamos otorgados. En otras palabras, incluso si existen numerosas ventajas para la sociedad de una política, programa o proyecto gubernamental, nunca será posible desacoplar los resultados de los recursos consumidos para lograrlos (BRASIL, 2012g).

Después del desempeño del Ejecutivo en relación con el estado de costos del PSI, resumido por la acción del Tribunal Federal de Cuentas, el desempeño del Congreso Nacional con respecto a la evaluación de costos del programa, en lo que se refiere a la tramitación de medidas provisionales enumeradas en este estudio.

5.2. Evaluación *ex ante* del Congreso Nacional sobre los costos del PSI

El siguiente es el plan del comité mixto designado para considerar ala MP 465/2009 (primera de las nueve medidas provisionales enumeradas en la Tabla 1), específicamente con respecto a la adecuación financiera y presupuestaria de las

²⁰ Ya sea como resultado de: (i) el costo de oportunidad de usar el *superavit* (excedente financiero) de la Unión (caso de la MP 414/2008); o (ii) el costo de emisión de valores (en el caso de la MP 439/2008).

²¹ La auditoría antes mencionada se realizó dentro del alcance del Proceso TCU 022.684 / 2010-7. Como se indica en el informe del autor, este trabajo "no tenía la intención de evaluar la oportunidad y conveniencia de otorgar subsidios económicos y subsidios implícitos [...] Los propósitos de este trabajo consisten en añadir más transparencia sobre las cuestiones analizadas y colaborar para calificar la producción de información sobre los beneficios financieros y crediticios" (ítem 244).

subvenciones económicas al BNDES, que afectan al PSI:

[...] La subvención tratada aquí no tiene impacto en la ejecución presupuestaria y financiera este año, lo que significa que no ejercerá presión sobre los objetivos fiscales este año. En cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 16 y 17 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, habrá suficiente tiempo para cubrir adecuadamente los gastos de equalización de intereses en la programación presupuestaria para los próximos dos años: parte de los cargos, estimados en R\$ 1,365 mil millones, se pagarán en 2010 y el resto, por un monto de R\$ 1.277 mil millones, se pagará en 2011. Dichos cargos pueden ser asimilados más fácilmente por el Tesoro Nacional en los próximos años, especialmente en vista de la recuperación constante de los ingresos de la Unión, favorecida por la expectativa de un crecimiento del producto superior al 4,5% a partir de 2010 (BRASIL, 2009h, p. 10)

Después de esta posición inicial, el Comité Mixto destinada para considerar la MP 487/2010 (segunda medida provisional) también adoptó un dictamen con la siguiente conclusión sobre la adecuación financiera y presupuestaria del asunto:

[...]En cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 16 y 17 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, habrá suficiente tiempo para cubrir adecuadamente los gastos de equalización de intereses en la programación presupuestaria para los próximos dos años: parte de los cargos, estimados en R\$ 4,7 mil millones se pagarán en 2011 y los restantes R\$ 3,1 mil millones se pagarán en 2012. Dichos cargos pueden ser asimilados más fácilmente por el Tesoro Nacional en los próximos años, especialmente en vista de la recuperación constante de los ingresos de la Unión, favorecida por la expectativa de un crecimiento del producto superior al 7% en 2010 y 4.5% para los años siguientes (BRASIL, 2010e, p. 18)

Estos extractos muestran que el Poder Legislativo en las ocasiones bajo consideración, se limitó al examen formal del asunto, ya que no promovió la crítica legislativa de los valores informados por el Ejecutivo y consideró al PSI como una intervención pública prácticamente sin riesgos para el equilibrio fiscal de la Unión. La referencia a "costos fácilmente asimilables", en particular, sugiere que, en ese momento, el Congreso Nacional actuó con poco rigor en la prevención de riesgos que podrían afectar el saldo intertemporal de las cuentas públicas, ya que no hubo demostración de otro fundamento analítico sólido para esta proyección optimista.

Este comportamiento puede haber sido influenciado por el entorno económico relativamente favorable en ese momento, ya que la economía nacional se separó de la crisis internacional de 2008, con un PIB que cayó sólo un 0.1% en 2009, y mostró una rápida reanudación del crecimiento, con un incremento del PIB del 7,5% en 2010. Al mismo tiempo, cuando se emitieron las opiniones comentadas, es decir, en 2009 y 2010, el sector público todavía generó *superávits* primarios, de 3.33% y 1.94% del PIB, respectivamente (BRASIL, 2018b).

En este contexto, la historia del curso revela un patrón de comportamiento según el cual el Congreso Nacional no buscó conocer los supuestos y la metodología de cálculo de las estimaciones de costos informadas por el Ejecutivo, lo que podría haberse hecho, por ejemplo, pedir por escrito la información, basada en el art. 50, párrafo 2, de la Constitución de 1988. En el patrón identificado, por regla general, no se tomaron medidas para informarle al Congreso Nacional de los costos implícitos (crediticios) del programa.

Con base en el análisis de estos casos iniciales, fue posible evaluar el desempeño del Congreso Nacional en relación con cada una de las medidas provisionales emitidas a favor del PSI, con base en los siguientes criterios: (1) posicionamiento legislativo con respecto al impacto fiscal del programa, según lo incorporado en el dictamen del Comité Mixto designado para considerar el asunto; y (2) manifestación o intervención crítica en relación con (i) estimaciones explícitas del costo de la donación, considerando todo el período de financiamiento, no sólo el total de tres años, (ii) los supuestos y la metodología de cálculo utilizada en estimaciones y (iii) gastos en subsidios implícitos. Los resultados consolidados se presentan en la tabla a continuación, y los extractos del memorándum explicativo y los dictámenes legislativos utilizadas en el análisis crítico del tema se adjuntan a este estudio.

Tabla 16 - Acción del Congreso Nacional en relación con las medidas provisionales emitidas a favor del PSI

Norma	Dictamen del Comité Mixto sobre la adecuación presupuestaria de la norma: Aprobación (+) Rechazo (-)	Manifestación o Intervención crítica de la CN con respecto a:			
		Estimaciones de costos futuros, cuando no se informan	Estimaciones explícitas de costos de subvención	Suposiciones y metodología de cálculo de las estimaciones	Estimaciones implícitas de costos de subvención
MP 465/2009	+	N	N	N	N
MP 487/2010	+	N	N	N	N
MP 501/2010	+	N	N	N	N
MP 526/2011	+	N/A	N	N	N
MP 564/2012	+	N/A	N	N	N
MP 594/2012	+	N/A	N	N	N
Ley 12.873/2013	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
MP 633/2013	+	N/A	N	N	N
MP 663/2014	+	S	S	S	S

Fuentes: Elaboración propia basada en memorandos explicativos y dictámenes legislativos (BRASIL, 2009h, 2010e, 2010f, 2011c, 2012f, 2013h, 2014e, 2015a) sobre las normas enumeradas en la tabla. N/A = No aplicable. N/D = No disponible. N = No. S = Sí

Como se resume en la tabla anterior, se encontró que: (1) en todas las situaciones, el Comité Mixto designado emitió un dictamen favorable en términos de compatibilidad y adecuación financiera y presupuestaria; (2) en ninguno de los primeros ocho casos se le solicitó al Ejecutivo, cuando estaba ausente, estimar los costos futuros de la subvención, teniendo en cuenta todo el período de financiación, no sólo el total de tres años; (3) En ninguna de las primeras ocho situaciones, el Congreso Nacional solicitó información sobre los supuestos y la metodología de cálculo que respaldaban las estimaciones de costos explícitas contenidas en el memorando explicativo; (4) En ninguno de los primeros ocho casos, el Congreso Nacional solicitó información sobre el monto del gasto en subsidios implícitos; y (5) sólo en el noveno evento, es decir, en la consideración de la última medida provisional, el Congreso Nacional tomó una posición crítica con respecto al impacto fiscal del PSI, exigiendo más transparencia con respecto a la divulgación de los costos generales del programa.

De hecho, cuando se aprobó la MP 663/2014, que aumentó a R\$ 452.0 mil millones el monto total de financiamiento subsidiado por la Unión, el Congreso Nacional comenzó a exigir, mediante la enmienda parlamentaria²² para incluir el texto a

²² Enmienda 26, presentada por el senador José Serra, presentada el 4 de febrero de 2015. Es la única enmienda

la mencionada MP - más transparencia sobre los costos del PSI, como se registra en el siguiente extracto del 5/5/2015, del comité mixto que consideró el asunto:

Entendemos que más transparencia fiscal con respecto a los recursos obtenidos por el Banco [BNDES] del Tesoro es fundamental para que la sociedad brasileña pueda controlar adecuadamente las políticas públicas a favor del desarrollo económico nacional [...].

[...]

La enmienda aceptada tiene como objetivo aumentar la transparencia del desempeño del BNDES, que va más allá del proceso presupuestario de la Unión (BRASIL, 2015a).

Desde un punto de vista macroeconómico, este cambio en el comportamiento del Congreso Nacional puede atribuirse al hecho de que para cuando se presentó la enmienda parlamentaria en febrero de 2015, el país ya tenía claras señales de que la economía estaría en serios problemas. Aunque las proyecciones del mercado en ese momento aún no podían comprender la magnitud de la crisis que se avecinaba, ya se sabía que el crecimiento del PIB se había desacelerado significativamente, del 3.5% en 2013 al 0.5% en 2014. Además, la mediana de las proyecciones del mercado²³ indicó un estancamiento económico en 2015, con un crecimiento del PIB proyectado de 0.03% en el año. En el aspecto fiscal, también se sabía en ese momento que en 2014, por primera vez desde el advenimiento del LRF, el sector público generaría un *déficit* primario, que de hecho alcanzó el 0,56% del PIB ese año.

Este agravamiento del escenario de deterioro fiscal puede interpretarse como parte de la coyuntura crítica (*critical juncture*) que llevó al Congreso Nacional a exigir más transparencia con respecto a los costos de los subsidios gubernamentales asociados con el BNDES. El deterioro del marco fiscal, después de todo, coexistió con un panorama político problemático, y debe tenerse en cuenta que, en el momento de la emisión del dictamen del comité mixto que apreció al MP 663/2014, es decir, el 5/5/2015, la popularidad del Jefe del Poder Ejecutivo ya estaba bastante debilitado²⁴, al mismo tiempo que la trayectoria discursiva de las manifestaciones callejeras en marzo de 2015 habían desembocado en la apelación al *impeachment* de la Presidente de la República (PINTO, 2017). Finalmente, tanto el autor de la enmienda como el relator de la MP 663/2014 pertenecían al partido de oposición al gobierno²⁵.

aceptada por la Comisión Mixta pertinente, en el universo de 48 enmiendas presentadas al MP 663/2009 (BRASIL, 2015a).

²³ Constantes del Informe Focus del 30 de enero de 2015 del Banco Central de Brasil.

²⁴ Según la encuesta de Datafolha, el 21/10/2014, la evaluación del gobierno de la Presidente de "Malo / Pésimo" era del 20%. El 10 de abril de 2015, este porcentaje ya había alcanzado el 60% (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

²⁵ El Ponente de la MP 663/2014 en el Comité Mixto fue el Senador Ataídes Oliveira, y el autor de la enmienda Senador José Serra, ambos pertenecientes Partido de Social Democracia Brasileña (PSDB), tradicionalmente identificados como opositor al Partido de los Trabajadores. (PT), al cual la Presidente de la República estaba afiliado.

En resumen, este fue el contexto estructural que contribuyó al Congreso Nacional a encontrar su punto de inflexión, hasta el punto de determinar al Ministerio de Hacienda, a través de la intervención legislativa antes mencionada, publicar declaraciones bimensuales en Internet, demostraciones sobre el impacto fiscal de las operaciones de Tesoro Nacional con el BNDES. Dicha disposición, aún vigente, está contenida en el art. 1, párrafo 17, de la Ley 12.096 de 2009, *verbis*:

Arte. 1 ° [...]

Párrafo 17.El Ministerio de Hacienda publicará, a más tardar el último día del mes subsecuente a cada bimestre, en Internet, las siguientes declaraciones: (Incluido por la Ley N ° 13.132 de 2015)

I - el impacto fiscal de las operaciones del Tesoro Nacional con el BNDES, junto con la metodología de cálculo utilizada, considerando el costo de financiamiento del Gobierno Federal y el monto adeudado por la Unión; (Incluido por la Ley N ° 13.132 de 2015)

II - de los montos registrados en los saldos por pagar en operaciones de equalización de tasas de interés, en el último ejercicio y en el total acumulado. (Incluido por la Ley No. 13.132, de 2015) (BRASIL, 2009e).

La primera publicación destinada a cumplir con este mandato legal fue el Informe de Subvenciones del Tesoro Nacional al BNDES para el sexto trimestre de 2015. En este documento, finalmente se detalló la metodología para calcular los costos asociados con el PSI, considerando subvenciones tanto explícitas como implícitas²⁶. Según el informe en revisión (BRASIL, 2016b), los subsidios explícitos, con efectos fiscales hasta 2041, se estimaron en R\$ 61,9 mil millones, considerando los flujos llevados al valor presente²⁷. No hubo motivos de sorpresa, por lo tanto, con respecto a los subsidios explícitos del programa, ya que estos gastos se informaron inicialmente y, a pesar de las debilidades observadas, no hubo discrepancias de impacto fiscal de magnitud preocupante²⁸.

Por otro lado, se volvió preocupante revelar los costos de subsidio implícito, estimado por el informe que comentaba R\$ 261.8 mil millones al valor actual, con efectos fiscales hasta 2060. Frente a este valor, no hubo una estimativa inicial en las propuestas legislativas examinadas. Después de todo, esta parte de los costos había pasado la evaluación parlamentaria de las medidas provisionales que respaldaban al PSI, y sólo los costos incurridos a fines de 2015 ya se habían calculado en R\$ 86.8 mil

²⁶Con respecto a los subsidios implícitos, sin embargo, la inexactitud con respecto a la porción directamente asociada con el PSI permanece, deducida sólo por aproximación. Según el documento antes mencionado, aunque los montos prestados al BNDES están muy cerca de los límites autorizados para la aplicación de los fondos en el ámbito del PSI, los préstamos de la Unión al BNDES financian varios programas de responsabilidad bancaria.

²⁷ Sólo las cantidades incurridas de 2009 al 2015, por simplificación, se agregaron nominalmente.

²⁸ Estos gastos se habían estimado originalmente en R\$ 71,9 mil millones, como se registra en la Tabla 1 de este estudio. La diferencia, que no se aborda en el informe, puede explicarse tanto por las limitaciones de la estimación como por las distinciones de criterios.

millones con subsidios implícitos.

Agregando los gastos con subsidios explícitos e implícitos, se hizo pública la información oficial de que el costo total asociado con el PSI, por aproximación, podría ser estimado por el propio Ejecutivo, a principios de 2016, en R\$ 323,7 mil millones²⁹. La gravedad de la información, una vez más, se concentra en el hecho de que, en la escala del costo del PSI *ex ante*, los impactos fiscales resultantes de los respectivos subsidios implícitos no fueron evaluados, como si la fuente de financiamiento fuera un problema ajeno a la política pública.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El estudio de caso pudo demostrar que el enfoque institucionalista, centrado en las coyunturas críticas, resultó ser pertinente para la comprensión de los patrones de comportamiento del Congreso Nacional con respecto a la evaluación *ex ante* del costo del PSI. Fue posible reconocer tanto patrones político-decisivo relativamente estables, como identificar el cambio en estos patrones provocado por las crisis.

Desde el establecimiento del programa en 2009 hasta su cierre en 2015, el Congreso Nacional generalmente ha dedicado poca atención a evaluar los costos del programa. La mayoría de las veces, se restringió al examen esencialmente formalista del asunto, ya que no promovió la crítica legislativa de los costos informados parcialmente por el Ejecutivo y consideró que el PSI era una intervención pública prácticamente libre de riesgos para el saldo fiscal de la Unión. Fue sólo en la víspera del cierre del programa, en medio de un proceso de crisis política y económica, que el Congreso Nacional desempeñó un papel relevante en el aumento de la transparencia y la coherencia en el dimensionamiento del costo del PSI.

La identificación del fenómeno crítico de la coyuntura, en este estudio de caso, resulta útil para aclarar que la calidad de la evaluación del costo de las políticas públicas por parte del Congreso Nacional está sujeta a fluctuaciones en la coyuntura y, por lo tanto, exige la incorporación de estrategias que pueden mitigar estos efectos. En términos prácticos, significa que la internalización de los resultados de este estudio puede contribuir a que el Congreso Nacional logre una mayor sostenibilidad en su

²⁹ Con la excepción de que, en el caso de los subsidios implícitos, no hubo especificación en cuanto a la porción relativa al PSI propiamente dicho. También vale la pena señalar que, según la publicación más reciente, en relación con el primer trimestre de 2018 (BRASIL, 2018d), esta estimación de costo total se redujo a R\$ 246.8 mil millones. Esta caída se justifica tanto por la revisión de los parámetros, especialmente la caída de las tasas de interés, como por las operaciones de liquidación anticipada por parte del BNDES de los préstamos tomados junto a la Unión.

capacidad institucional para actuar activamente en la evaluación *ex ante* del costo de las políticas públicas.

Después de esto, los estudios futuros podrían ampliar la investigación actual al profundizar la caracterización de la *critical juncture* señalada allí, a fin de indagar si se formaron nuevos patrones de comportamiento legislativo, por ejemplo, después del advenimiento del nuevo régimen fiscal instituido por el Enmienda Constitucional 95, 2016 (BRASIL, 2016a), que, al imponer límites de gasto a la Unión, creó un nuevo entorno fiscal más restrictivo para generar gastos. Por lo tanto, con el uso más intensivo de herramientas institucionalistas, más precisamente mediante la identificación de dependencias de trayectorias (*pathdependency*) y de la reproducción de legados (FERNANDES, 2002), otros estudios podrían refinar el diagnóstico de este estudio mediante la presentación de observaciones más generalizables sobre la forma en que actúa el Congreso Nacional con respecto a la evaluación del costo de las políticas públicas.

Referencias

BATES, R H; GREIF, A; LEVI, M; ROSENTHAL, J-L; WEINGAST, B R. **Theanalyticnarrativeproject**. American PoliticalScienceReview, 94(3), pp. 696-702, 2000.

BENZ, Arthur; SONNICKSEN, Jared. **Continuity despite Critical Juncture: Dynamics in Germany's Federal System during the Economic Crisis**. Prepared for the ECPR General Conference 2016. Prague, Czech Republic, 7-10 September 2016.

BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle: Texto para Discussão nº 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União (DOU), 5 out. 1988.

_____. Presidência da República Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989** [Regimento Interno da Câmara dos Deputados]. Diário Oficial da União (DOU), Seção 1, p. 3, 22 set. 1989.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** [Lei de Responsabilidade Fiscal]. Diário Oficial da União (DOU), 5 mai. 2000.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002**. Diário Oficial da União (DOU), 1º abr. 2002 (2002a).

_____. Congresso Nacional. **Resolução ° 1, 2002-CN**. Datada de em 8 de maio de 2002. Diário Oficial da União (DOU), Seção 1, p. 2 (Republicação), 10 mai. 2002 (2002b).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial n° 194/2007 - MF/MDIC, 20 de dezembro de 2007** (2007).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 414, de 4 de janeiro de 2008** [convertida na Lei n° 11.668, de 2008]. Diário Oficial da União (DOU), 7 jan. 2008 (2008a).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial n° 00135/2008 - MF/MDIC, 18 de agosto de 2008** (2008b).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 439, de 29 de agosto de 2008**. [convertida na Lei n° 11.805, de 2008]. Diário Oficial da União (DOU), 29 ago. 2008 (2008c).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial n° 4/2009 - MF/MDIC, 21 de janeiro de 2009** (2009a).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 453, de 22 de janeiro de 2009**. [convertida na Lei n° 11.948, de 2009]. Diário Oficial da União (DOU), 23 jan. 2009 (2009b).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial EMI n° 92/2009–MF/MP/MDIC, 29 de junho de 2009** (2009c).

_____. Presidência da República **Medida Provisória n° 465, de 29 de junho de 2009** [convertida na Lei n° 12.096, de 2009]. Diário Oficial da União (DOU), 10 jun. 2009 (2009d).

_____. Presidência da República. **Lei n° 12.096, de 24 de novembro de 2009**. Diário Oficial da União (DOU), 25 nov. 2009 (2009e).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial n° 00180/2009 - MF/MDIC, 11 de dezembro de 2009** (2009f).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 472, de 15 de dezembro de 2009**. [convertida na Lei n° 12.249, de 2010]. Diário Oficial da União (DOU), 16 dez. 2009 (2009g).

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 465/2009**, 1° de setembro de 2009 (2009h).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial n° 041/2010 - MF/MDIC/MEC, 16 de abril de 2010** (2010a).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 487, de 23 de abril de 2010**. Diário Oficial da União (DOU), 26 abr. 2010 (2010b).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial E.M.I. n° 26/MEC/MF, 1° de setembro de 2010** (2010c).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 501, de 8 de setembro de 2010** [convertida na Lei n° 12.385, de 2011]. Diário Oficial da União (DOU), 8 set. 2010 (2010d).

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 487/2010**, 3 de setembro de 2010 (2010e)

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 501/2010**, 1° de dezembro de 2010 (2010f).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial EMI n° 33/2011 – MF/MDIC, 2 de março de 2011** (2011a).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 526, de 4 de março de 2011** [convertida na Lei n° 12.453, de 2011]. Diário Oficial da União (DOU), 4 mar. 2011 (2011b).

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 526/2011**, 8 de junho de 2011 (2011c).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial EMI/00022/2012-MF/MEC/MDIC/MP/MI, 15 de março de 2012** (2012a).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 564, de 3 de abril de 2012** [convertida na Lei n° 12.712, de 2012]. Diário Oficial da União (DOU), 4 abr. 2012 (2012b).

_____. Ministério da Fazenda. **Portaria n° 122, de 10 de abril de 2012**. Diário Oficial da União (DOU), 12 abr. 2012 (2012c).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial EM n° 00247/2012 MF, 6 de dezembro de 2012** (2012d).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n° 594, de 6 de dezembro de 2012** [convertida na Lei n° 12.814, de 2013]. Diário Oficial da União (DOU), 7 dez. 2012 (2012e).

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 564/2012**, 3 de julho de 2012 (2012f).

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Levantamento. Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, 14 de novembro de 2012**. Brasília: TCU, 2012 (2012g).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial n° 00023/2013 MME MRE MF, 29 de maio de 2013** (2013a).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 618, de 5 de junho de 2013.** [convertida na Lei nº 12.872, 2013]. Diário Oficial da União (DOU), 6 jun. 2013 (2013b).

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013.** Diário Oficial da União (DOU), 25 out. 2013 (2013c).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00203/2013 MF MDIC, 25 de novembro de 2013** (2013d).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 628, de 28 de novembro de 2013.** [convertida na Lei nº 12.979, de 2014]. Diário Oficial da União (DOU), 29 nov. 2013 (2013e).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial EM nº 00004/2013 MF AGU, 23 de Dezembro de 2013** (2013f).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 633, de 26 de dezembro de 2013** [convertida na Lei nº 13.000, de 2014]. Diário Oficial da União (DOU), 26 dez. 2013 (2013g).

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 594/2013,** 3 de abril de 2013 (2013h).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00162/2014 MF MDIC, 26 de novembro de 2014** (2014a).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 661, de 2 de dezembro de 2014.** [convertida na Lei nº 13.126, de 2015]. Diário Oficial da União (DOU), 3 dez. 2014 (2014b).

_____. Presidência da República. **Exposição de Motivos EM nº 00175/2014 MF, 18 de Dezembro de 2014** (2014c).

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 663, de 19 de dezembro de 2014** [convertida na Lei nº 13.132, de 2015]. Diário Oficial da União (DOU), 19 dez. 2014 (2014d).

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 633/2013,** 13 de maio de 2014 (2014e).

_____. Congresso Nacional. **Parecer da Comissão Mista destinada à apreciação da MP 663/2014,** 5 de maio de 2015 (2015a).

_____. Câmara dos Deputados. **Lei Orçamentária de 2015:** Volume IV. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/red_final/vol4/71_enc_fin_uniao.pdf>. Consultado em: 28 ago. 2018 (2015b).

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Representação. Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, 15 de abril de 2015.** Brasília: TCU, 2015 (2015c).

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Contas do Presidente da República. Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, 7 de outubro de 2015**. Brasília: TCU, 2015 (2015d).

_____. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Diário Oficial da União (DOU), 15 dez. 2016 (2016a).

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES – 6º Bimestre de 2015** (2016b).

_____. Senado Federal. **Parecer aprovado na Comissão Especial do Impeachment**, 2 de agosto de 2016. Brasília: Senado, 2016 (2016c).

_____. Presidência da República. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Diário Oficial da União (DOU), 3 nov. 2017 (2017a).

_____. Congresso Nacional. **Histórico da Tramitação das Prestações de Contas Presidenciais** (2018a).

_____. Banco Central do Brasil. **Série Histórica das Necessidades de Financiamento do Setor Público**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistdivliq-p.asp>>. Consultado em 16 may. 2018 (2018b).

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Taxa de Juros de Longo Prazo**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/taxa-juros-longo-prazo-tjlp>>. Consultado em 28 ago. 2018 (2018c).

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES – 1º Bimestre de 2018** (2018d).

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Volume 1. Brasília: Ipea, 2018 (2018e).

FERNANDES, A. S. A. *Path dependency e os estudos históricos comparados*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), Rio de Janeiro, n. 53, p. 79-102, 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Avaliação Datafolha da presidente Dilma**. São Paulo: Datafolha, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2015/02/18652-avaliacao-datafolha-da-presidente-dilma.shtml>>. Consultado em: 22 may. 2018.

JÚNIOR, A. C. C. d'Ávila Carvalho; BIJOS, P. R. Simão. **Novo Regime Fiscal: análise de impacto e compatibilidade de proposições legislativas**. Estudo técnico nº 11/2017. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, 2017.

MCCUBBINS, M; SCHWARTZ, T. **Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms**. American Journal of Political Science, Vol. 28, nº 1 (Feb., 1984), pp. 165-179.

MENEGUIM F.; SILVA; R. S. **Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação.** Brasília: Senado Federal, 2017.

PINTO, Céli Regina Jardim. **A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015).** Lua Nova, v. 100, p. 119-153, 2017.

PRAÇA, Sérgio. **Narrativa analítica de instituições orçamentárias: prerrogativas de emendamento, 1964-2006,** Revista Liberdade e Cidadania, v. 2, n. 5, p. 1-21, 2009.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública.** São Paulo: Atlas, 2012.

Artículo aceptado el: 2018-06-28

Nuevamente presentado el: 2018-10-10

Aceptado en: 2018-10-29