

e estudios/Working Papers

WP-2013-29

Título

Evaluación de las políticas públicas tributarias municipales: análisis empírico de la influencia del desempeño tributario y de la gestión fiscal en el Índice Firjan de Desarrollo (IFDM) de los municipios de Minas Gerais, Brasil

Autor(es):

da Silva, Lara Lucía; Teixeira da Costa, Thiago de Melo; Ramos Silveira, Suely de Fátima; Faroni, Walmer; Ferreira, Marco Aurélio M.

Cargo/Adscripción:

Universidad Federal de Viçosa, Brasil



Recibido: 26/09/2013
Aceptado: 14/10/2013
Publicado: 23/10/2013



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Evaluación de las políticas públicas tributarias municipales: análisis empírico de la influencia del desempeño tributario y de la gestión fiscal en el Índice Firjan de Desarrollo (IFDM) de los municipios de Minas Gerais, Brasil

da Silva, Lara Lucía; Teixeira da Costa, Thiago de Melo; Ramos Silveira, Suely de Fátima; Faroni, Walmer; Ferreira, Marco Aurélio M.

Resumen/Abstract:

Este trabajo tiene como objetivo evaluar las políticas públicas tributarias de los municipios de Minas Gerais en 2010, a partir de los recursos provenientes de los ingresos tributarios y presupuestarios que son utilizados en las políticas públicas, conjuntamente a la labor de la gestión fiscal, analizando la influencia de estos factores en el Índice Firjan de Desarrollo de los municipios mineros. Al realizarse el análisis cluster se verificó una relación entre los municipios que poseen alto volumen de ingresos tributarios y presupuestarios, además de un alto índice de gestión fiscal, con el índice de desarrollo social. Se observó la importancia de los impuestos para los municipios mineros, pues estos constituyen parte de los recursos disponibles para el financiamiento de áreas estratégicas para el desarrollo social.

Palabras clave/Keywords:

Evaluación de Políticas Públicas, Desarrollo Social, Políticas Tributarias

Extracto curricular/Authors Information:

Lara Lúcia da Silva. Licenciado Secretario Ejecutivo en la Universidad Federal de Viçosa (UFV, 2012) y estudiante de maestría en Administración Pública (2012-2014). Email: laralucia15@hotmail.com. Thiago de Melo Teixeira da Costa. Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad Federal de Viçosa, MG y doctorado en Economía Aplicada de la misma universidad. Email: thiagocosta@ufv.br. Suely de Fátima Ramos Silveira. Profesora Programa de Postgrado en Administración de Empresas de la Universidad Federal de Viçosa (UFV). Licenciado en Ciencias Económicas (1984), Master en Economía Rural (1993) Universidad Federal de Viçosa (UFV). Doctorado en Economía Aplicada de la Esalq / USP (2000). Email: sramos@ufv.br. WalmerFaroni. Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Federal de Viçosa (1983) y Ph.D. en Management - Universitat de Valencia (1992). En la actualidad es Profesor Asociado III - Universidad Federal de Viçosa. Email: wfaroni@ufv.br. Marco Aurélio M. Ferreira. Postdoctoral n Administración Pública por la Universidad de Rutgers - la Universidad Estatal de Nueva Jersey, EUA (2011). Licenciado en Administración de Empresas (2000) y doctorado en Economía Aplicada de la Universidad Federal de Viçosa-UFV (2005).Email: marcoaurelio@ufv.br

Evaluación de las políticas públicas tributarias municipales: análisis empírico de la influencia del desempeño tributario y de la gestión fiscal en el Índice Firjan de Desarrollo (IFDM) de los municipios de Minas Gerais, Brasil

da Silva, Lara Lucía; Teixeira da Costa, Thiago de Melo; Ramos Silveira, Suely de Fátima; Faroni, Walmer; Ferreira, Marco Aurélio M.

Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) en Septiembre de 2013. Una versión de este trabajo en portugués ha sido publicada en la Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Viçosa 13 (1), 2013.

1. Introducción

Para alcanzar los resultados en diversas áreas y promover el bienestar de la sociedad, los gobiernos utilizan las Políticas Públicas, definidas como acciones y decisiones del gobierno para solucionar problemas existentes en la sociedad. Para el propósito de evaluar la gestión pública de los municipios, es necesario realizar estudios sobre la efectiva aplicación y destinación de los recursos públicos y la relevancia de esas inversiones en las políticas públicas para desarrollo social de los municipios. Como forma de evaluar el desarrollo social de los municipios fue creado el Índice Firjan de Desarrollo Municipal (IFDM), que consiste en un estudio anual del Sistema FIRJAN que acompaña el desarrollo de más de 5 mil municipios brasileños en tres áreas: Empleo y Renta, Educación y Sanidad. Este es elaborado en base a las estadísticas públicas oficiales, facilitadas por los Ministerios de Trabajo, Educación y Sanidad. Sin embargo, este índice no aborda aspectos relacionados con las políticas públicas implantadas, que pueden llevar a la elevación del IFDM de los municipios, tales como la labor de los gestores públicos y la evaluación del impacto de las inversiones sociales en áreas como sanidad, educación y empleo entre otras.

Los modelos recientes de administración pública han exigido a los gestores mayor competencia y transparencia en la aplicación de los recursos públicos, a través del *accountability* y de la participación del ciudadano en los asuntos gubernamentales. Las políticas públicas se insertan en este contexto de mensuración y transparencia, ya que ocurren en un campo contradictorio con varios intereses y visiones del mundo distintas, existiendo, por tanto, la necesidad de un debate público sobre la transparencia (Teixeira, 2002). Pensando en ello y para contribuir a una gestión pública eficiente y democrática, el Sistema FIRJAN desarrolló el Índice FIRJAN de Gestión

Fiscal (IFGF), concebida como una herramienta de *accountability* que tiene como objetivo, tanto estimular la cultura de la responsabilidad administrativa, por medio de indicadores que posibiliten el perfeccionamiento de las decisiones en cuanto a la asignación de los recursos públicos, como un mayor control social de la gestión fiscal de los municipios.

El interés de la sociedad en participar activamente de la política, principalmente en áreas como educación, sanidad y empleo, hace que el individuo comprenda mejor el papel del Estado como recaudador de impuestos y administrador en áreas sociales a través de programas y proyectos. Así, para garantizar una mejor asignación de estos recursos, los gestores vienen buscando indicadores que midan mejor los resultados alcanzados, principalmente en lo respectivo a las finanzas públicas a nivel municipal, estadual y federal (Rezende et al., 2005).

Las políticas públicas municipales pueden ser consideradas como una importante herramienta utilizada por el gobierno para promover el desarrollo social y económico de la sociedad, una vez que es la esfera del gobierno más próxima al ciudadano. Para Jannuzzi (2002), la demanda de informaciones sociales y demográficas para la formulación de políticas públicas municipales en el país ha sido creciente en los últimos años, en el contexto de la descentralización administrativa y tributaria en favor de los municipios, donde varios de ellos solicitan, con mayor frecuencia, una serie de indicadores socio-demográficos para, entre otros fines, elaborar planes de inversiones.

Otro aspecto importante a ser verificado, se refiere a la evaluación de las políticas públicas ya ejecutadas para dirigir acciones futuras y tomar decisiones en relación al impacto de esas políticas en la vida de los individuos. Oliveira (2001) afirma que la reducción de las desigualdades resultaría naturalmente de los impactos indirectos de las inversiones productivas, expandiendo la producción y la base tributaria de la economía, dando al gobierno condiciones de movilizar los recursos necesarios para atender los problemas de los segmentos más pobres de la población, contribuyendo, así, al desarrollo social.

Bajo la perspectiva de la administración pública, la actuación del gestor público en el desarrollo económico y social de una sociedad con el objetivo de resaltar la responsabilidad de los municipios en el bienestar de la población, se hace necesario el desarrollo de técnicas para mensurar la inversión que haya sido hecha en áreas sociales, por medio de políticas públicas y sus posibles impactos en el desarrollo de la sociedad.

Es interesante comparar las relaciones entre la carga tributaria y otras variables fiscales y de desarrollo humano para que se tengan elementos para una mejor visión de la magnitud de las políticas tributarias en Brasil. Chiechelski (2005) y Afonso et.al. (2002) destacan que los abordajes que han merecido mayor atención por parte de los analistas de las políticas y programas sociales están relacionados con el acompañamiento del gasto social, así como con los elementos determinantes de la eficiencia y de la eficacia en la utilización de los recursos gubernamentales. Algunos estudios, tales como los de Afonso et.al. (2002), Rezende et.al. (2005), Paes (2010) y Costa (2012), ya fueron hechos con el intuito de analizar la relación de las inversiones públicas con el índice de desarrollo humano.

De este modo, el presente trabajo buscó evaluar si los recursos procedentes de los ingresos tributarios y presupuestarios del gobierno y que son utilizados en políticas públicas, principalmente en el área de educación y sanidad, así como la labor fiscal, que lleva en consideración indicadores como los Ingresos Propios, Inversiones, Liquidez y Coste de la deuda, que a su vez es medido por el Índice Firjan de Gestión Fiscal (IFGF), tienen relación con el IFDM de los municipios mineros.

Como la finalidad del Estado consiste en promover el bienestar colectivo de la sociedad, se parte de la presuposición de que si los gestores aumentaran las inversiones procedentes de los ingresos tributarios y presupuestarios en áreas como educación, sanidad y empleo y renta, sería posible dirigir las políticas públicas con el propósito de propiciar el desarrollo y bienestar social.

El artículo se estructura en inicio, la presente introducción, en la sección 2 que compone el referencial teórico en el cual se presentan los principales conceptos sobre las políticas públicas en el ámbito municipal, así como su evaluación y, posteriormente, el abordaje de aspectos relacionados con los gastos públicos y el desarrollo social. En las siguientes secciones se presentan los procedimientos metodológicos, los resultados analizados y sus implicaciones.

2. Referencial teórico

a) Políticas públicas en el ámbito municipal

Las políticas públicas municipales deben ser estudiadas y analizadas de modo más profundo, pues representan un papel importante en la sociedad, debido a que están más próximas al público diana que las políticas públicas estatales y federales. El contexto municipal brasileño de formulación de políticas públicas se da con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, cuando los municipios pasaron a adquirir una autonomía política, por medio de la elaboración de su propia ley (ley orgánica) y de la elección directa de sus gobernantes, ampliando su competencia en áreas estratégicas para el desarrollo social, tales como educación, sanidad y empleo entre otras.

Sin embargo, a pesar del aumento de la autonomía y de su capacidad financiera, la participación de los municipios en los ingresos tributarios globales no supera el 18 o 20% (Teixeira, 2002), aun así, los municipios asumen varios encargos y responsabilidades de las otras esferas, lo que los obliga a negociar recursos en los diversos programas federales o incluso estatales. Con una frágil base económica, junto a ineficiencia administrativa, los recursos propios en la mayoría de los municipios no superan el 5% del total de los ingresos. Esto implica la necesidad de que cualquier política pública adoptada sea pensada de forma juiciosa y evaluada en todas las instancias para que, los recursos que ya son escasos, sean aplicados de forma eficiente con el propósito de maximizar los beneficios para la población.

En áreas que, notoriamente, son objeto de políticas públicas, como vivienda, medio ambiente, educación, sanidad, producción agrícola e industrial, empleo y asistencia social entre otras, el municipio tiene competencias comunes con el Gobierno Federal y Estatal, siendo ejercidas de modo conjunto, a través de la transferencia de recursos o de la cooperación técnica, pero siempre mirando por el equilibrio del desarrollo y del bienestar social (SEBRAE, 2008). Afonso

et.al. (2002) evidencian cómo una efectiva administración municipal influye en la capacidad local de desarrollar políticas públicas de reducción de los déficits sociales acumulados en diversas áreas sociales.

Sin embargo, conforme enfatiza Teixeira (2002), el mayor problema está concentrado en los recursos, pues los ingresos de los fondos de participación son distribuidos con criterios que concentran la renta tributaria en pocos municipios, los de mayor desarrollo económico. Consecuentemente, formular y participar en la gestión de las políticas públicas es un gran desafío para la sociedad civil que, para participar de forma activa, debe comprender todo el proceso y, principalmente, si los recursos aplicados estarán produciendo resultados que influyan en el bienestar social de los individuos.

La falta de recursos para el desarrollo de las políticas públicas se da, principalmente, por el hecho de que en Brasil aún predomina un desarrollo centrado en la Unión, donde las propuestas y soluciones deben venir del gobierno federal. Por eso, la mayoría de las ciudades son dependientes de las transferencias de los estados y de la Unión. A título de ejemplo, según datos del SEBRAE (2008), la Unión retiene cerca del 70% de los impuestos, mientras que los estados retienen cerca del 25% y los municipios luchan por el 5% restante de los ingresos tributarios.

Sin embargo, no basta sólo considerar los recursos como pieza fundamental para la creación de políticas públicas por parte del municipio. Otro instrumento importante es la planificación y la gestión fiscal a largo plazo, es decir, definir los objetivos y las estrategias considerando el impacto o influencia en la vida de la sociedad. A nivel municipal, esa tarea es facilitada ya que el poder municipal es la esfera más próxima a la población, facilitando no sólo la implantación de las políticas, sino también la evaluación de las acciones, tendiendo a tornar a los agentes públicos, por excelencia, ejecutores de los programas sociales básicos (Afonso, et.al. 2002). Chiechelski (2005) deja claro en su trabajo la importancia de evaluar los gastos gubernamentales teniendo en cuenta la eficiencia de los recursos utilizados, así como la eficacia alcanzada con la implantación de programas y políticas sociales, siendo que esta evaluación puede ser realizada a través de índices que midan la eficiencia de la gestión fiscal del municipio o del propio estado.

b) Evaluación de políticas públicas

La práctica de evaluación de programas públicos surgió después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Estado pasó a desempeñar actividades en las áreas de educación, sanidad, empleo, seguridad, etc. Con ello, se percibió la necesidad de desarrollar métodos para analizar las ventajas, los resultados y los costes de estos programas públicos, por medio de la evaluación de los programas, conforme muestra Chiechelski (2005). Desde entonces, la evaluación de políticas públicas ha sido usada con mucha frecuencia por los gestores, ya que conforme apuntan Belloni, Magalhães e Souza (2003), siendo las políticas una acción del Estado junto a la sociedad que envuelven la aplicación de recursos públicos, debe haber sistemáticamente evaluaciones enfocadas a la relevancia y a la adecuación a las necesidades sociales, abordando aspectos como la eficiencia, la eficacia y la efectividad de las acciones públicas en pro de la sociedad. La evaluación de la eficacia valora el efecto o resultado del programa y la de la eficiencia establece

el grado de rentabilidad económica de la intervención (Aguilar eAnder-Egg, 1994), mientras que la evaluación de la efectividad tiene como objetivo medir los resultados desde el punto de vista económico y social (Beloni et.al. 2003).

Es importante observar que la evaluación puede e debe ser realizada en todas las fases del ciclo de las Políticas Públicas, contribuyendo, así, al éxito de la acción gubernamental, garantizando la maximización de los resultados y la corrección de los posibles errores durante el proceso. Además, la evaluación permite al gestor público aprender qué acciones deben ser priorizadas por producir mejores resultados, respondiendo a si los recursos que muchas veces son escasos están produciendo los resultados esperados.

La evaluación del impacto tiene en cuenta la relevancia de las políticas públicas, analizando la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las acciones desarrolladas, sirviendo con un medio de aprendizaje para los actores públicos. Los impactos se refieren a los efectos que una Política Pública provoca en las capacidades de los actores y de los grupos sociales, por medio de la redistribución de recursos y valores, afectando a sus intereses y estructuras de preferencia, analizando las modificaciones y su magnitud en la distribución de recursos, los segmentos afectados y las contribuciones de los componentes de la política en la consecución de sus objetivos (SEBRAE, 2008). En este caso, Frey (2000) apunta que el interés primordial consiste en la evaluación de las contribuciones que ciertas estrategias escogidas pueden aportar para la solución de problemas específicos. Para el autor, la evaluación del impacto consiste en indagar en los déficits del impacto y en los efectos colaterales indeseados a fin de deducir las consecuencias para acciones y programas futuros, siendo, pues imprescindible para el desarrollo y la adaptación continua de las formas e instrumentos de acción pública.

Chiechelski (2005) muestra que cada vez más han sido usadas formas de evaluación de las políticas sociales en las diferentes áreas de actuación del gobierno, procediendo por medio de dos tipos de análisis, siendo el primero a partir de la evolución del gasto público que, a través de la construcción de indicadores genéricos, pretende cuantificar la relación entre gastos sociales y gasto gubernamental total y, el segundo, a través de un análisis económico que tiene por objetivo identificar el grado en que los recursos gubernamentales son utilizados para la producción de bienes y servicios y/o si los resultados alcanzados con los emprendimientos sociales son compatibles con las necesidades de la población.

Sin embargo, se debe considerar que evaluar el impacto de las políticas públicas no es tarea fácil y exige mucho esfuerzo por parte de los evaluadores, una vez que es preciso prestar atención a varias cuestiones cuando se pretenden verificar los beneficios reales de la adopción de una política por parte del gobierno en la calidad de vida de la población. Varios estudios revelan diversas dificultades en la realización de esas evaluaciones, tales como Harting e Assema (2010) que analizaron que el principal error en la evaluación de los programas está en la calidad de la formulación de la teoría de sus programas, mientras que Hanse e Vendung (2010) reflexionan sobre la importancia de considerar todos los *stakeholders* en el proceso de evaluación, además de otros autores que consideran cuestiones como la complejidad de cada contexto y sus especificidades, recursos y la utilización de la metodología más adecuada para cada tipo de

programa, siendo necesario, en muchos contextos, usar diferentes abordajes metodológicos para la misma evaluación. (Rogers, 2008; Hunt e Sridharan, 2010 e Ton, 2012).

Desde esta perspectiva de evaluación enfocada hacia los gastos gubernamentales, es necesario concienciar a los gestores públicos de todas las esferas del gobierno sobre mensurar los resultados de sus acciones y el reflejo de sus acciones en el bienestar de la sociedad, pues así será posible verificar si las acciones gubernamentales están produciendo resultados significativos en el desarrollo socioeconómico de la población.

c) Los gastos públicos y el desarrollo social

Las políticas públicas pueden ser vistas en su papel regulador de las relaciones económicas y sociales, englobando inversiones públicas para ser utilizadas en áreas estratégicas para el desarrollo social y económico de una sociedad (Teixeira, 2002). No obstante, Souza (2006) declara que aún no fue posible formar coaliciones políticas capaces de ecuacionar la cuestión de cómo diseñar políticas públicas capaces de impulsar el desarrollo económico y de promover la inclusión social de gran parte de su población. Por eso, resulta cada vez más importante, como forma de al menos completar esa laguna, evaluar el resultado de las acciones o inversiones públicas en el desarrollo social de los individuos. Surge, entonces, la necesidad de evidenciar el impacto que las inversiones del gobierno provocan en la mejora de la calidad de vida de la sociedad, para que los individuos perciban los efectos de las inversiones públicas por medio de los indicadores, consolidando, así, las exigencias del modelo de administración pública gerencial enfocado a los resultados y a la transparencia hacia los ciudadanos.

Manhani (2004) destaca que la actuación de la Administración Pública en los campos de ingresos y gastos públicos, a través de su actividad financiera, tiene como objetivo el atendimento de las necesidades colectivas, transformadas por el poder público en necesidades públicas. Torres (2000:109-110) conceptúa la relación entre el presupuesto y las políticas públicas como si fuera una relación dialéctica, pues “el presupuesto prevé y autoriza los gastos que atenderán las políticas públicas, aunque estas están limitadas por las posibilidades financieras y por los valores y principios jurídicos”. Para eso, el gobierno utiliza las inversiones que son, en general, los gastos destinados al planeamiento y a la ejecución de políticas públicas.

El énfasis en relación a los indicadores de desarrollo social es algo reciente en la gestión pública. Algunas décadas atrás, como forma de evaluar el bienestar de la población, se consideraban apenas aspectos económicos como el PIB per cápita (Rezende et.al. 2005). Sin embargo, se percibió que evaluar el desarrollo social y humano apenas por la dimensión económica no tenía sentido, siendo necesario incluir otras variables que captasen otros aspectos de la vida. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) creado en la década de los noventa por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue uno de los primeros índices que combinó los componentes de longevidad, educación y renta.

Otro índice fue creado por el Sistema Firjan (Federación de las Industrias del Estado de Rio de Janeiro), denominado Índice Firjan de Desarrollo Municipal que acompaña el desarrollo de más de cinco mil municipios brasileños en tres áreas: Empleo & Renta, Educación y Sanidad. Este es confeccionado, exclusivamente, en base a estadísticas públicas oficiales, puestas a disposición por los Ministerios de Trabajo, Educación y Sanidad. El índice varía de 0 (mínimo) a 1 punto

(máximo) para clasificar el nivel de desarrollo de cada localidad en cuatro categorías: bajo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) y alto (de 0,8001 a 1) (FIRJAN, 2012).

Los servicios públicos, por beneficiar a toda la colectividad, son actividades propias del Estado financiadas principalmente por los impuestos, generando los Ingresos Tributarios. El objetivo principal de la administración tributaria es la obtención junto a la sociedad de los recursos necesarios para la manutención del Estado, con el mínimo coste de recaudación y observando los principios de equidad y uniformidad. Tristão (2003) evidencia que es necesario observar que el coste total de la recaudación tributaria incluye el derivado del gobierno en la administración tributaria y el coste derivado de los contribuyentes y sus agentes en el atendimento de los requisitos tributarios legales. La base de un sistema tributario efectivo es una máquina de administración tributaria eficiente. Pereira (2008) atribuye una importancia significativa a los impuestos, una vez que constituyen casi la totalidad de los recursos disponibles para el funcionamiento de la máquina pública, tanto en el plano de costes como en el de las inversiones. Según datos de la Secretaria del Tesoro Nacional (2000), la relación entre el total de los ingresos tributarios, aquella resultante de la acción fiscal del Poder Ejecutivo municipal sobre el mercado (IPTU, ISS, ITBI, tasas, contribuciones, e ingresos patrimoniales), y los ingresos presupuestarios de los municipios brasileños correspondía, de media al 17,0 % de los ingresos totales de los municipios. De forma más específica, Afonso et.al. (2002) dicen en relación a los ingresos tributarios que, entre 1988 y 1997 estos fueron triplicados (no computadas las transferencias recibidas), presentando un crecimiento medio anual dos veces más rápido que el de los tributos estatales y cerca del triple que el de los federales.

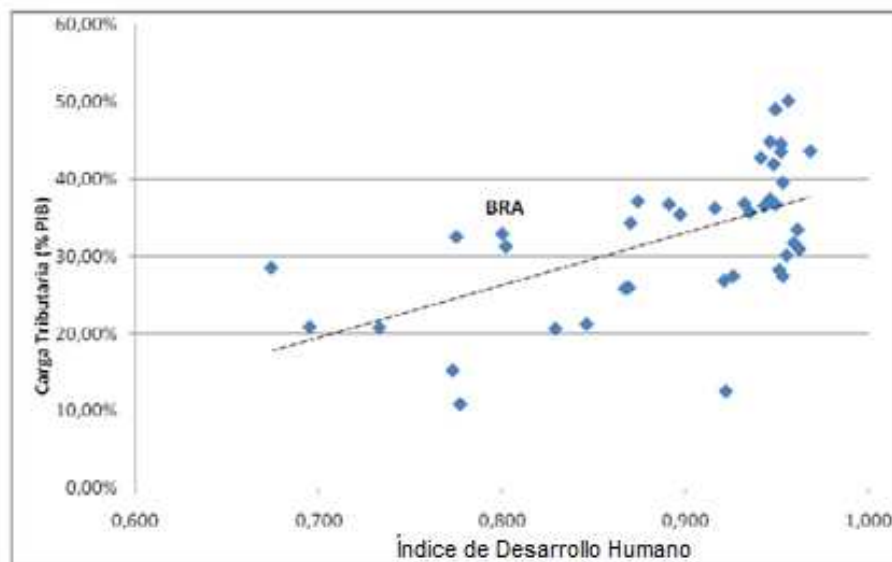
Para Chiechelski (2005), una de las cuestiones más discutidas, en el contexto económico y social brasileño, es la relativa a la asignación de los recursos a programas sociales, teniendo en cuenta el creciente deterioro de las condiciones de vida de la población y la imposibilidad de que los gobiernos regionales y federales atiendan las demandas más urgentes. Por eso, uno de los principales motivos de la importancia de esos ingresos para los municipios, es que son, en parte, destinados al financiamiento de sanidad y educación, dos áreas esenciales para el bienestar de la población e, consecuentemente, para el desarrollo social.

Pereira (2008) muestra que existe una relación clara entre los impuestos que inciden en el porcentual a ser aplicado en las acciones de manutención de la enseñanza. Son los impuestos directamente recaudados por el municipio, tales como IPTU, ITBI, ISS, transferencias constitucionales y en su caso, el Fondo de Participación de los Municipio (FPM) e Impuesto Sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) entre otros. En el ámbito municipal, fue creado el antiguo FUNDEF, sustituido por el actual FUNDEB, Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, que atiende toda la educación básica. Los recursos que componen este fondo provienen de diversas fuentes, especificadas en la ley nº 9.424 de 1996, derivadas de la parcela vinculada constitucionalmente a la educación, siendo principalmente, el 15% del ICMS (cuota del ICMS) y el Fondo de Participación de los Estados y Municipios (Tristão, 2003). En sus estudios, Paes (2010) ya demostró la relación entre el gasto público en educación y la carga tributaria. Para el autor, el gasto público en educación tiende a ser más alta en los países con carga tributaria más elevada y, en el caso brasileño, el gasto en educación, como proporción del PIB, parece ser adecuada al

tamaño de la carga tributaria brasileña, es decir, que el gasto público en educación se revela compatible con los ingresos tributarios del país.

Ya en relación al financiamiento de la sanidad, otra área importante para la mejora de la calidad de vida de la población, siendo pues, otro factor que compone en IFDM, también parece depender en gran parte de los ingresos tributarios, una vez que, de acuerdo con la Enmienda Constitucional 19, los municipios deben aplicar en la Sanidad, al menos un 7% de los ingresos recaudados con el ITBI, con el IPTU, con el ISS, con el Fondo de Participación de los Municipios y con las demás transferencias constitucionales (Tristão, 2003), evidenciando del mismo modo que cuanto más elevada es la carga tributaria, más serán los recursos destinados a la sanidad (Paes, 2010). Para ejemplificar, Paes (2010) hace una comparación entre la carga tributaria, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 39 países, como Alemania, Australia, Austria, Grecia, Suiza, México, Japón, Italia, Noruega, Dinamarca, España, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos, Brasil, etc. y la media de la OCDE. La figura 1 destaca a Brasil.

Figura 1: Relación entre Carga Tributaria e Índice de Desarrollo Humano (IDH)



Fuente: ONU (2007), OCDE (2008), FMI (2005) PAES (2010)

La Figura 1 muestra que existen algunos países que poseen una carga tributaria baja, cerca del 10% del PIB e IDH próximo al 0,8. Brasil a pesar de no encontrarse en la posición más crítica, presenta una carga tributaria de más del 30% del PIB con un IDH del 0,8, mostrando que no siempre la cantidad de tributos recaudados causa un aumento del desarrollo social y humano.

La primera cuestión que el autor analiza es si la carga tributaria brasileña es compatible con las condiciones económicas de la población, en comparación a lo que ocurre en otros países. Este estudio demuestra que el gasto público en educación tiende a ser más alto en países con cargas más elevadas. Otro punto interesante es que el gasto en educación, proporcionalmente al PIB, parece ser adecuado al tamaño de la carga tributaria brasileña, es decir, el gasto público en educación se revela compatible con los ingresos tributarios del Estado brasileño en comparación con el resto de países que forman parte del estudio (Paes, 2010). Sin embargo, en general, la

investigación evidenció que muchas veces el tamaño de la carga tributaria brasileña es muy grande y acaba no cumpliendo su principal finalidad que es mejorar las condiciones de vida de la población. Según Paes (2010), la carga nominal es elevada en relación al PIB per cápita y el IDH es bajo para el tamaño de la carga.

Estos datos evidencian la relevancia de políticas gubernamentales apropiadas para aumentar la calidad de vida de la población. Se verifica también la necesidad de además de tener una carga tributaria adecuada, tener una buena gestión fiscal para proveer los recursos para tales políticas. Por eso, deben ser considerados otros factores además de la carga tributaria, tales como la calidad de la gestión fiscal y de las políticas públicas adoptadas en las áreas de educación, sanidad, alimentación, vivienda, seguridad, entre otros. Además, para verificar la calidad de las políticas públicas así como su impacto en la calidad de vida de la sociedad, se hace necesario el uso de evaluaciones adecuadas que consigan medir estos resultados.

3. Metodología

Esta investigación utilizó técnicas y análisis estadísticos con el objetivo de entender las relaciones entre las variables investigadas y contribuir a la mejoría de las políticas de inversiones sociales, además de fornecer un mayor conocimiento sobre el nivel de desarrollo social de los municipios del Estado de Minas Gerais, en Brasil.

Para la consecución de los objetivos propuestos, se utilizó el análisis de *cluster* para agrupar a los municipios mineros en 3 grupos diferentes, a fin de verificar si existe alguna relación entre la carga tributaria y presupuestaria y el desempeño fiscal de estos municipios con el índice de desarrollo (IFDM). El análisis de *cluster* es una técnica estadística que separa o clasifica los objetos observados en un grupo o en un número específico de subgrupos o conglomerados (*clusters*) mutuamente excluyentes, de modo que los subgrupos formados tengan características de gran similitud interna y gran disimilitud externa (Hair et.al. 1998; Moori, Marcondes e Ávila, 2000). Para este fin, se utilizó un análisis de *cluster* no jerárquico (*k-means*), en que cada elemento pertenece apenas a un *cluster*, resultando, por tanto, *clusters* disjuntos, siendo recomendado cuando se conoce a priori la cantidad de subgrupos o conglomerados con gran número de objetos (BUSSAB et.al. 1990), como ocurrió en este estudio.

a) Lugar de estudio y fuente de datos

Se procedió al estudio teniendo como unidades de análisis 796 de los 853 municipios que componen el estado de Minas Gerais. Los 57 municipios restantes no fueron analizados por indisponibilidad de datos proporcionados por el Tesoro Nacional. El estado tiene la tercera mayor economía del país, medida por el tamaño del Producto Interno Bruto e posee un territorio del tamaño de la Península Ibérica (España y Portugal) aproximadamente.

Minas Gerais fue el estado elegido para este estudio, pues es el mayor Estado en cuanto a número de municipios del país, siendo el segundo en número de habitantes poseyendo una

población de 19.597.330 ciudadanos, detrás sólo del Estado de São Paulo. El Producto Interior Bruto (PIB) del Estado representó el 9,6% del PIB total del país en el año 2008 (IBGE, 2011). Tal contexto exige que los gestores públicos conozcan sus peculiaridades y estructura, a fin de crear políticas que atiendan las necesidades de cada municipio, para promover el desarrollo social y proporcionar el bienestar de toda la población.

Los datos fueron recogidos de la página web del Tesoro Nacional, en el Sistema de Finanzas de Brasil (FINBRA) y en la página web de la Federación de las Industrias del Estado de Rio de Janeiro (FIRJAN), de donde se obtuvieron los Índices de Desarrollo Municipal (IFDM) y de Gestión Fiscal (IFGF), relativos al año 2010.

b) Colecta y análisis de datos

Los datos utilizados en la investigación son referentes a las inversiones públicas de 796 municipios del estado de Minas Gerais que representan los gastos del gobierno en políticas públicas, principalmente en el área de educación y sanidad en el año 2010, con el propósito de verificar la relación entre la carga tributaria y el desarrollo social. Las variables utilizadas fueron:¹

- Fondo de Participación de los Municipios- FPM; (En Reales)
- Cuota del ICMS (En Reales)
- Impuesto sobre la Propiedad Edificada y Territorial Urbana – IPTU (En Reales)
- Transmisión entre vivos, a cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o accesión física, ITBI (En Reales)
- Impuesto Sobre Servicio de Cualquier Naturaleza-ISS (En Reales)
- Tasas que están englobadas en el concepto de tributo común (En Reales)
- Ingresos Presupuestarios (incluyen ingresos corrientes y de capital)(En Reales)
- Índice Firjan de Gestión Fiscal (0 a 1)
- Índice Firjan de Desarrollo Social (0 a 1)

Estos datos fueron recolectados en la página web del Tesoro Nacional, en el Sistema de Finanzas de Brasil (FINBRA), cuyo banco de datos se compone de información sobre la ejecución presupuestaria de todos los municipios y estados brasileños. Se dividió cada una de estas variables por el número de habitantes en 2010 de cada municipio, obteniéndose así, la variable *per cápita*.

El Índice Firjan de Desarrollo Municipal (IFDM) y el Índice Firjan de Gestión Fiscal (IFGF) de cada municipio minero en el año 2010 los proporciona la Federación de las Industrias del Estado de Rio de Janeiro (FIRJAN). El IFDM tiene en cuenta aspectos relacionados con la educación,

¹ A pesar de que la Contribución de Mejoría es un tributo recaudado por el municipio y que se destina a las necesidades del servicio o a la actividad estatal, no fue considerada en este trabajo, debido a que muchos municipios no recaudaron esa contribución.

sanidad y empleo & renta y el IFGF indicadores como los Ingresos propios, Inversiones, Liquidez y Coste de la deuda, teniendo como base de datos las estadísticas oficiales puestas a disposición anualmente por la Secretaria del Tesoro Nacional, constituidas por informaciones presupuestarias y patrimoniales prestadas por los propios municipios. La lectura del IFGF se realiza a través de una puntuación que varía entre 0 y 1. Cuanto más próxima al 1, mejor es la gestión fiscal del municipio en el año en observación. El Sistema Firjan considera municipios con gestión de excelencia, a aquellos que presentan resultados superiores a 0,8 puntos, con buena gestión a los comprendidos entre 0,6 y 0,8, con gestión en dificultades a los comprendidos entre 0,4 y 0,6 y con gestión crítica a los que tienen un resultado inferior a 0,4 puntos. Además, se optó por analizar el año 2010 para trabajar con datos más recientes de todas las variables.

Como cada variable se encontraba en una ciudad diferente, se optó por utilizar una función logarítmica, por el hecho de que esta función ofrece ventajas en relación a las funciones estimadas con números naturales, principalmente en lo referente a la elasticidad.

c) Resultados y discusión

En relación al número de *clusters*, Tristão (2003) muestra que la determinación del número de grupos es en cierta medida, arbitraria, no existiendo reglas bien establecidas para la definición de sus límites. Así pues, fueron determinados tres *clusters*.

La Tabla 1 muestra la distribución de frecuencias generada a partir del análisis de *cluster*, evidenciando que de los 796 municipios mineros analizados 274, es decir, el 34,3%, se encuentran en el *cluster* 1, 158 (19,8%) en el *cluster* 2 y 332 municipios en el *cluster* 3, representando el 45,8% del total. Los agrupamientos en relación al número de casos formados pueden ser divididos en *clusters* pequeño (2), mediano (1) y grande (3). El *cluster* 1 es el que presenta los mejores resultados en relación a las variables financieras y al desarrollo social, mientras que los demás presentan un desempeño más bajo respecto al primero.

Tabla 1: Número de municipios por *cluster*

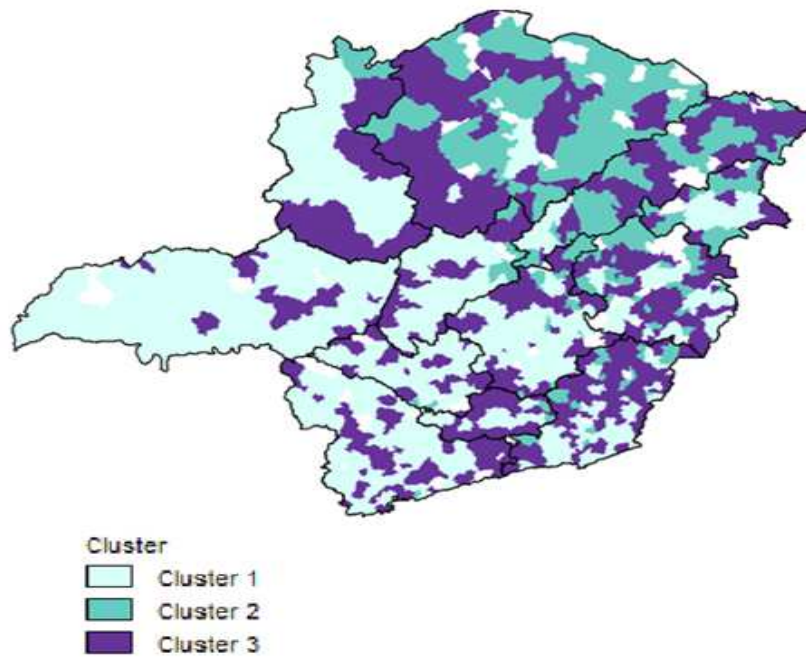
| <i>Cluster</i> | Municipios | % |
|----------------|------------|-------|
| 1 | 274 | 34,3% |
| 2 | 158 | 19,8% |
| 3 | 364 | 45,8% |
| Total | 796 | 100% |

Fuente: Resultados de la Investigación, 2013.

En relación a la composición de cada *cluster* de las doce mesorregiones del Estado de Minas Gerais se denota, por la Figura 2, que los tres *clusters* están distribuidos de forma bastante heterogénea entre las regiones. Mientras que se percibe una concentración de los municipios mayor en el *Cluster* 1, que presenta mejores medias tanto en lo referente a las recaudaciones tributarias como a los Índices de Gestión Fiscal y de Desarrollo Social, en las mesorregiones del

Triángulo Mineiro y Alto Paranaíba, Noroeste de Minas, Central Minera, Región Metropolitana de Belo Horizonte y en las regiones Oeste, Sur/Sudeste de Minas. A su vez, el *Cluster 2*, que se encuadra en el grupo mediano en relación a las medias de las variables, posee más municipios en la región Norte de Minas y Jequitinhonha. Por último, los municipios del *Cluster 3*, con las peores medias de recaudación tributaria e índice de gestión fiscal y desarrollo social están concentrados en las doce mesorregiones del Estado, pero con menos municipios en las regiones sur y sudeste del Estado, como muestra la Figura 2.

Figura 2: Mapa de Minas Gerais dividido por cluster



Fuente: Resultados de la Investigación, 2013.

El *cluster* 1 integra 274 municipios y reúne a aquellos que poseen mayores medias en relación a los cinco tributos, con un IPTU de media de R\$30,22; ITBI de R\$21,00, ICMS de R\$448,81, ISS de R\$ 84,59 e tasas de R\$ 19,19, además del mejor índice de gestión fiscal cuya media es de 0.58 puntos. En su conjunto es el que tiene la mejor media de Desarrollo Municipal, siendo de 0,712 puntos. La Tabla 2 muestra las estadísticas descriptivas del *cluster* 1, permitiendo observar que el ICMS, el FPM y el ISS se destacan como la principal fuente de ingresos de estos municipios. Desde el punto de vista geográfico, son municipios dispersos, es decir, pertenecientes a todas las mesorregiones del Estado, tales como Belo Horizonte (Región Metropolitana), Paracatu (Noroeste de Minas) Barbacena (Campo das Vertentes), Bom Despacho (Central Minera), Pirapora (Norte de Minas), Diamantina (Jequitinhonha), Juiz de Fora e Cataguases (Zona da Mata) y Patos de Minas (Alto Paranaíba) entre otros.

Tabla 2: Estadísticas descriptivas de las principales fuentes de ingresos del cluster 1

| | Mínimo | Máximo | Media | Desviación Típica |
|---------------------------------|--------|---------|-----------|-------------------|
| IPTU per cápita (En Reales) | 2,19 | 291,18 | 30,2205 | 34,37081 |
| ITBI per cápita (En Reales) | 2,23 | 179,65 | 21,0037 | 20,60794 |
| ICMS per cápita (En Reales) | 72,84 | 5109,70 | 448,8151 | 491,81498 |
| ISS per cápita (En Reales) | 6,91 | 1783,49 | 84,5976 | 141,12497 |
| Ingresos per cápita (En Reales) | 843,73 | 9669,83 | 1717,7870 | 857,76464 |
| Tasas per cápita (En Reales) | 1,58 | 124,82 | 19,2484 | 15,23501 |
| FPM per cápita (En Reales) | 74,60 | 2363,19 | 525,0623 | 318,81860 |
| IFDM (0-1) | 0,4852 | 0,9011 | 0,7122 | 0,065905 |
| IFGF (0-1) | 0,2900 | 0,8700 | 0,5804 | 0,11623 |

Fuente: Resultados de la Investigación, 2013.

El *cluster 2* es el que tiene menor número de municipios, 158, suponiendo el 19,8% del total. De los tres *clusters* es el que posee menor media de tributos, excepto el ISS con una media de R\$ 38,66, además de presentar el menor índice de gestión fiscal (media de 0,519 puntos) y consecuentemente, el menor desempeño en relación al desarrollo social, que presenta una media de 0,608 puntos en la escala de 0 a 1. En este grupo, se observa que los tributos ICMS, FPM Y ISS, cuyas medias son R\$ 238,49, R\$ 895,75 y 38,66 respectivamente, tuvieron mayor relevancia para los municipios respecto al resto de tributos. Estos municipios también presentan dispersión geográfica, no obstante, se observa que son los municipios menos poblados, con una población que varía entre 3 mil y 34 mil habitantes. Como ejemplo de ciudades en este *cluster* están Alvorada de Minas, BiasFortes, Formoso, Ibiaí, Jequitinhonha, lamin, Passabem, Pedra Bonita, etc.

Tabla 3: Estadísticas descriptivas de las principales fuentes de ingresos Del cluster 2

| | Mínimo | Máximo | Media | Desviación Típica |
|---------------------------------|--------|---------|----------|-------------------|
| IPTU per cápita (En Reales) | 0,00 | 12,02 | 1,4719 | 1,4909 |
| ITBI per cápita (En Reales) | 0,01 | 16,90 | 2,5411 | 2,65662 |
| ICMS per cápita (En Reales) | 83,49 | 675,88 | 238,4937 | 97,2614 |
| ISS per cápita (En Reales) | 2,04 | 493,05 | 38,6605 | 59,68242 |
| Ingresos per cápita (En Reales) | 917,26 | 3722,14 | 1675,947 | 543,70541 |
| Tasas per cápita (En Reales) | 0,00 | 13,29 | 1,6237 | 1,95034 |
| FPM per cápita (En Reales) | 379,59 | 2934,82 | 895,7509 | 452,80941 |
| IFDM (0-1) | 0,484 | 0,746 | 0,6082 | 0,05161 |
| IFGF (0-1) | 0,260 | 0,750 | 0,5019 | 0,10628 |

Fuente: Resultados de la Investigación, 2013

El *cluster* 3 reúne el mayor número de observaciones, 364 municipios, 45,8% del total analizado, compuesto por los municipios que tienen una media relativamente alta en relación a los tributos, aunque no es el grupo con la mayor media. En este grupo, como en los otros dos, el ICMS, el ISS y el FPM, cuyas medias respectivamente son R\$ 319,85, R\$ 40,51 y R\$ 971,88, también son relevantes para las finanzas de los municipios, evidenciando una vez más, la fuerte dependencia de las transferencias gubernamentales y de la recaudación de tributos sobre las mercancías y servicios en general. El Índice de Gestión Fiscal fue un 0,4% mayor al presentado por el menor *cluster*, presentado una media de 0,505 puntos. Ya el Índice de Desarrollo Municipal obtuvo una media superior (0,641) a la del grupo con menores medias, pero menor que la del *cluster* 1. En relación al tamaño de los municipios, se verifica que hay una gran diversidad, habiendo municipios con poco más de 1000 habitantes, como es el caso de Central de Minas y Conceição dos Ouros y otros con más de 40 mil habitantes, como Nanuque, por ejemplo.

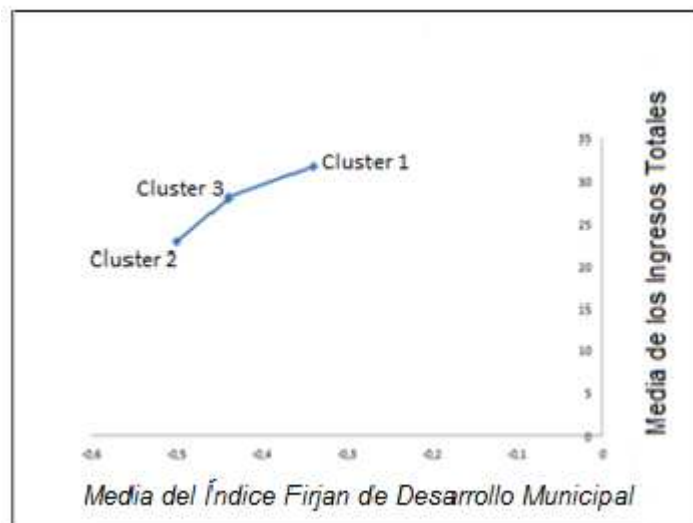
Tabla 4: Estadísticas descriptivas de las principales fuentes de ingresos del cluster 3

| | Mínimo | Máximo | Media | Desviación Típica |
|---------------------------------|--------|----------|----------|-------------------|
| IPTU per cápita (En Reales) | 0,38 | 25,15 | 6,2703 | 4,2509 |
| ITBI per cápita (En Reales) | 0,58 | 162,56 | 9,3271 | 12,69765 |
| ICMS per cápita (En Reales) | 77,69 | 5728,70 | 319,8537 | 343,2163 |
| ISSper cápita (En Reales) | 2,39 | 3701,83 | 40,5189 | 195,9023 |
| Ingresos per cápita (En Reales) | 781,10 | 10025,65 | 1854,474 | 973,9257 |
| Tasas per cápita (En Reales) | 0,24 | 46,48 | 6,1932 | 5,1718 |
| FPM per cápita (En Reales) | 283,45 | 5565,33 | 971,8815 | 623,634 |
| IFDM (0-1) | 0,473 | 0,824 | 0,6418 | 0,05052 |
| IFGF(0-1) | 0,190 | 0,940 | 0,50588 | 0,12181 |

Fuente: Resultados de la Investigación, 2013.

Después del análisis de cada *cluster*, es posible esbozar un gráfico que muestre la relación entre la media total de los Ingresos Tributarios y Presupuestarios y la media del Índice Firjan de Desarrollo de los Municipios mineros. La figura 3 muestra los tres *clusters* analizados en el trabajo, evidenciando que a medida que aumenta la media de los Ingresos Tributarios, es decir, la media del valor total del ICMS, ISS, Tasas, IPTU, ITBI y de los Ingresos Presupuestarios, denominada en este estudio Ingresos Totales del municipio, aumenta también la media del Índice Firjan de Desarrollo Municipal.

Figura 3: Relación entre Ingresos Totales y IFDM por cluster



Fuente: Resultados de la Investigación, 2013.

A partir del resultado del análisis de *cluster* es posible proponer una tipología basada en los estudios de Tristão (2003) que demuestre el comportamiento tributario de los municipios brasileños en relación al IFDM. El autor propone distinguir entre los “buenos recaudadores”, es decir, aquellos que utilizan bien su base tributaria y los “malos recaudadores”, aquellos que dependen mucho, o casi totalmente, de las transferencias intergubernamentales. Para él, los “buenos” son aquellos municipios que recaudan mejor el IPTU y el ISS”. Entre los “malos recaudadores”, él distingue entre los que dependen más de la cuota del ICMS o del FPM. Como el objetivo del presente trabajo es analizar como el índice de desarrollo humano de los municipios mineros se comporta en relación a las variables financieras y al índice de gestión fiscal, será realizada una adaptación de esa tipología para considerar las otras variables (IFDM e IFGF).

El tipo 1 está compuesto por los municipios que presentan un valor de recaudación tributaria elevado, altos ingresos presupuestarios y buenos indicadores de gestión fiscal, lo que demuestra el perfeccionamiento de las decisiones en cuanto a la asignación de los recursos públicos y un mayor control social de la gestión fiscal de los municipios. Estos dos factores en conjunto demuestran que, además de que los ingresos procedentes de los impuestos son altos en estos municipios, la gestión de estos recursos en beneficio de la población es eficaz, lo que garantiza una destinación eficiente de los recursos para la formulación de políticas públicas, con énfasis en las áreas de educación y sanidad, que componen el IFDM. La media del IFGF entre los municipios fue de 0,58, presentando varios de ellos valores superiores a 0,8 y por tanto, considerados como Gestión Excelente, como fue el caso de los municipios de São Gonçalo do Rio Abaixo, Uberlândia y Caxambu e índices entre 0,6 y 0,8, considerados como Gestión buena, como es el caso de Ubá, Uberaba y Santa Bárbara, según los criterios utilizados por el Sistema FIRJAN.

El tipo 2 está formado por aquellos municipios que presentan una baja recaudación de impuestos y de ingresos presupuestarios, así como un índice de gestión fiscal un poco más bajo

que el de los demás y, consecuentemente, un índice de desarrollo social bajo. Esto demuestra que los municipios con bajo volumen de ingresos tributarios y presupuestarios, que presentan un desempeño no tan eficaz de gestión fiscal, son caracterizados por un bajo desarrollo social, como es el caso de los municipios de Coração de Jesus, Couto de Magalhães de Minas, Pescador e Martins Soares que, además de que presentan bajo nivel de desarrollo social, poseen también índices poco significativos en relación a la gestión social (entre 0,4 y 0,6), caracterizada como una gestión en dificultad.

Por último, el tipo 3 lo componen municipios que no poseen elevados ingresos tributarios y presupuestarios ni índice de gestión municipal elevado, aunque no son los menores del grupo, por eso fueron llamados en este trabajo medianos. Este grupo comprende, por tanto, aquellos municipios cuyos ingresos, índice de gestión fiscal e índice de desarrollo social están en la media de los tres grupos. La media del IFDM de este grupo es de 0,641 mientras que la media del IFGF es de 0,505, evidenciando que a medida que este índice, que verifica la eficacia de la gestión de las finanzas públicas del municipio, aumenta, el índice de desarrollo social también lo hace.

Estos datos corroboran lo que Chiechelski (2005) y Afonso et.al. (2002) mostraron acerca de la importancia de que los gestores públicos acompañen la evolución de los gastos sociales y de los elementos que evidencian la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos gubernamentales, ya que los tributos recaudados por el gobierno deben ser, de acuerdo con la legislación, destinados al costo de áreas estratégicas para el desarrollo social, tales como educación y sanidad. Además de eso, como Jannuzzi (2002) expone, los indicadores sociales y económicos no son importantes sólo para evaluar las políticas públicas en el presente, sino que permiten que los gestores elaboren futuros planes de inversiones que beneficien a la población en general.

Los resultados del trabajo mostraron la relación existente entre la ampliación de la base tributaria, unida a una buena gestión fiscal por parte de los gobernantes y el desarrollo social de los municipios. Eso ocurre, pues, de acuerdo con Oliveira (2011), para la reducción de las desigualdades sociales es necesario expandir la producción, aunque también la base tributaria de la economía, para que los gestores tengan condiciones de destinar sus recursos para atender a los segmentos marginados de la sociedad, contribuyendo a su bienestar y desarrollo. Además, para buscar el desarrollo social de la población, es necesario considerar las políticas públicas realizadas por los municipios, pues son la esfera con más cercana al ciudadano, una vez que, una efectiva administración municipal, puede, en la concepción de Afonso et.al. (2002) impactar directamente en la capacidad local de crear políticas públicas de reducción de desigualdades sociales acumuladas a lo largo de los años en diversos sectores sociales.

5. Consideraciones finales


En la Administración Pública, es tarea de todo gestor público realizar inversiones y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, siendo importante evaluar las políticas públicas ya ejecutadas para que el gestor pueda dirigir sus acciones futuras y tomar decisiones. Por eso, el objetivo de

este trabajo fue evaluar las políticas públicas tributarias de forma general, por medio de las inversiones públicas, principalmente, en las áreas de educación y sanidad, procedentes de los ingresos tributarios y presupuestarios, analizando la posible influencia de un alto volumen de carga tributaria y buena gestión fiscal en el índice de desarrollo de los municipios de Minas Gerais.

A través del análisis de *cluster* fue posible observar que, por medio de la expansión de la base tributaria y de una buena gestión fiscal por parte de los gobernantes, es posible movilizar los recursos necesarios para atender a los problemas de los segmentos más pobres de la población, contribuyendo, así, al desarrollo social. El análisis fue realizado a partir de la base tributaria, teniendo en cuenta que esta constituye casi la totalidad de los recursos disponibles para el funcionamiento de la máquina pública, tanto en el plano de costo como en el de las inversiones sociales.

Lo que se puede constatar es que los municipios que presentan mayor volumen de ingresos tributarios y presupuestarios, junto a una buena gestión fiscal, presentan también un buen índice de desarrollo social. Este factor puede ser explicado por el hecho de que parte de esos tributos es dirigida a educación y sanidad, dos importantes índices de desarrollo social de los municipios.

Mientras, se debe reconocer que apenas la presencia de una alta carga tributaria no es requisito suficiente para promover el desarrollo humano. Deben ser considerados otros aspectos a la hora de evaluar las políticas públicas y su impacto en el desarrollo de la sociedad, tales como el modo en que esa carga tributaria es gestionada por el gobierno o la dimensión temporal analizada, pues este trabajo analizó un horizonte temporal de un año.

Los estudios en este campo pueden contribuir a la evaluación de la eficiencia del gasto público, posibilitando a los gestores la medición y evaluación del desarrollo social y humano de los municipios. Sin embargo, el presente estudio no tiene la intención de agotar la posibilidad de otros estudios en esta área ni de generalizar los resultados para todos los municipios brasileños. Además, el trabajo partió de un abordaje apenas cuantitativo y, para una completa evaluación es necesario también, considerar los aspectos cualitativos. 

Referencias y fuentes/References

- Aguilar, Maria José; Ander-Egg, Ezequiel. 1994. "Avaliação de Serviços e Programas Sociais" Petrópolis, RJ: Vozes.
- Afonso, J. R. et al. 2002. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. Disponible en: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acceso en: 14 de marzo de 2013.
- Belloni, Isaura; Magalhães, Heitor de; Sousa, Luiza Costa de. 2003. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez.
- Bussab, Wilton O.; Miazaki, Édina S. Andrade, Dalton F. 1990. Introdução à Análise de Agrupamentos. São Paulo: IME – USP.
- Chiechelski, P. C. S. 2005. Avaliação de programas sociais: abordagem quantitativa e suas limitações. Revista Virtual Textos & Contextos. Ano IV, n. 4, 1-12.

- Costa, Caio César de Medeiros, 2012. Qualidade do gasto público e desenvolvimento socioeconômico nos municípios do Estado de Minas Gerais. Viçosa, MG. Disponible en: <http://alexandria.cpd.ufv.br:8000/teses/administracao/2012/242386f.pdf>. Acceso en: 12 de marzo de 2013.
- Firjan. 2012. Brasil mais que dobrou cidades com desenvolvimento moderado na década. Disponible en: <http://www.firjan.org.br/ifdm/release/> Acceso en: 12 feb. 2013
- Frey, Klaus. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, 211-259.
- Hair, Joseph F.; Anderson Rolph E.; Tatham, Ronald L.; Black, William C. 1998. Multivariate Data Analysis. New Jersey: Prentice Hall.
- Hanse, Morten, Balle; Vedung, Evert. 2010. Theory-Based Stakeholder Evaluation American Journal of Evaluation.
- Harting, J., Assema, P. Van. 2010. Exploring the conceptualization of program theories in Dutch community programs: a multiple case study Health Promotion International, . Advance Access published.
- Hunt, Kim S, Sridharan, Sanjeev. 2010. A realist evaluation approach to unpacking the impacts of the sentencing guidelines. American Journal of Evaluation.
- IBGE. 2011. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Minas Gerais. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>. Acceso en: 19 de mayo de 2013.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. 2002. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. RAP Rio de Janeiro. 51-72.
- Moori, Roberto Giro; Marcondes, Reynaldo Cavalheiro; Avila, Ricardo Teixeira. 2000. Qualidade de serviços aos clientes: estabelecimento de prioridades com a utilização da cluster analysis. In: XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPAD Anais Florianópolis: ANPAD, CD ROM, 2000.
- Manhani, Danilo Antonio. 2004. Despesa pública na Lei de Responsabilidade Fiscal. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 542. Disponible en: <http://jus.com.br/revista/texto/6144>. Acceso en: 2 mar. 2013
- Ministério da Fazenda – Tesouro Nacional. Finanças Brasil (FINBRA). Disponible en: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados-municipios/>. Acceso en: 20 de feb. 2013
- Oliveira, Luciana Ramos de. 2011. A previdência social brasileira e o LOAS como políticas públicas: a questão da sua efetividade. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 90. Disponible en: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9799&revista_caderno=20. Acceso en dec. 2012.
- Paes, Newton Leitão. 2010. Carga Tributária Brasileira – Uma Análise Comparativa. PIMES/UFPE. Disponible en: <http://justicafiscal.files.wordpress.com/2010/10/carga-tributaria-brasileira.pdf> Acceso en: 08 de mar. 2013
- Pereira, Francisco Wellington Ávila. 2008. Avaliação da política de incentivos fiscais no desenvolvimento econômico-social do Município de Aquiraz – Ceará Fortaleza. Disponible en: <http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-mapp/files/2008/12/DISSERTA%C3%87%C3%83O-FINALIZADA-Francisco-Wellington.pdf> Acceso en: 5 de mar. 2013.

Evaluación de las políticas públicas tributarias municipales: análisis empírico de la influencia del desempeño tributario y de la gestión fiscal en el Índice Firjan de Desarrollo (IFDM) de los municipios de Minas Gerais, Brasil
da Silva, Lara Lucía; Teixeira da Costa, Thiago de Melo; Ramos Silveira, Suely de Fátima; Faroni, Walmer; Ferreira, Marco Aurélio M.

- Rezende, A.J; Slomski, V.; Corrar, L.J. 2005. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios de São Paulo. *Revista Universo Contábil*, Blumenau, 24–40.
- Rogers, PatríciaJ. 2008. Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation*, 29-48.
- Sebraemg. 2008. Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte.
- Secretariado do Tesouro Nacional. 2000. Finanças do Brasil, Receita e Despesa dos Municípios. Disponible en <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acceso en 05 de mar. 2013
- Souza, Celina. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* n16. Porto Alegre, Jul/Dez.
- Teixeira, E.C.O. 2002. Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade - AATR-BA.
- Ton, Giel, 2012. The mixing of methods: a three-step process for improving rigour in impact evaluations. *Evaluation*:5-25.
- Torres, Ricardo Lobo. 2000. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar.
- Tristão, José Américo Martelli. 2003. A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós Graduação da EAESP/FGV. Disponible en: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?sequence=3> Acceso en: 5 de mar. 2013.

Citación recomendada/Recommended citation

da Silva, Lara Lucía; Teixeira da Costa, Thiago de Melo; Ramos Silveira, Suely de Fátima; Faroni, Walmer; Ferreira, Marco Aurélio M. (2011): Evaluación de las políticas públicas tributarias municipales: análisis empírico de la influencia del desempeño tributario y de la gestión fiscal en el Índice Firjan de Desarrollo (IFDM) de los municipios de Minas Gerais, Brasil. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2013-29. 20 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org