

# Reacción y contrarreacción: economía política, reconfiguración institucional y reconstrucción de la transparencia en el presupuesto federal brasileño, 2019-2025

MARCOS FERNANDES GONÇALVES DA SILVA  
MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA  
ALEXIS GALIÁS DE SOUZA VARGAS

Recibido: 20 de octubre de 2025. Aceptado: 9 de marzo de 2026.

*Resumen.* En Brasil, entre 2019 y 2025, se produjeron cambios significativos en la forma en la que se utilizaban las enmiendas presupuestarias parlamentarias. Estos cambios afectaron negativamente la transparencia y la rendición de cuentas. El objetivo de este artículo es demostrar la lógica detrás de esta pérdida de transparencia y regresión institucional. Para ello, primero se proporciona una descripción histórica e institucional del proceso que opacó el presupuesto y puso en peligro los valores republicanos. Segundo, se explica cómo el presidencialismo de coalición y su versión degradada, la cooptación, funcionan para comprender la captura del presupuesto por parte de los parlamentarios. La conclusión es que este proceso siguió una lógica estratégica, dictada por incentivos institucionales creados deliberadamente para fomentar la política clientelar (*pork barrel*), y que sus consecuencias fueron un mayor riesgo de corrupción, pérdida de transparencia y la regresión de los valores republicanos y democráticos.

*Palabras clave:* Brasil, presupuesto público, transparencia presupuestaria, presidencialismo de coalición, corrupción.

.....  
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva. Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, Brasil (correo electrónico: marcos.fernandes@fgv.br | <https://orcid.org/0000-0003-4350-9918>).

Marco Antonio Carvalho Teixeira. Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, Brasil (correo electrónico: marco.teixeira@fgv.br | <https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>).

Alexis Galiás de Souza Vargas. Fundación Getulio Vargas, Brasil (correo electrónico:

Alexis.Vargas@fgv.br | <https://orcid.org/0009-0007-6783-9256>).

*Reaction and counterreaction: political economy, institutional reconfiguration and reconstruction of transparency in the Brazilian federal budget, 2019-2025*

*Abstract.* In Brazil, between 2019 and 2025, significant changes occurred in the way parliamentary budget amendments were used. These changes negatively affected transparency and accountability. The objective of this article is to demonstrate the logic behind this loss of transparency and institutional regression. To this end, it first provides a historical and institutional description of the process that obscured the budget and endangered republican values. Second, it explains how coalition presidentialism and its degraded version, cooptation, work to understand budget capture by parliamentarians. The conclusion is that this process followed a strategic logic, dictated by deliberately created institutional incentives to foster pork barrel politics, and that its consequences were increased corruption risk, reduced transparency, and the regression of republican and democratic values.

*Keywords:* Brazil, public budget, budget transparency, coalition presidentialism, corruption.

*Introducción: regresión institucional, cooptación presupuestaria, pérdida de transparencia y riesgo de corrupción presupuestaria en Brasil*

En Brasil, entre 2019 y 2025, se incrementó el uso de enmiendas de relatoría presupuestaria en la legislatura federal, conocidas como el «presupuesto secreto». Estas enmiendas se declararían inconstitucionales en 2022 por razones que explicaremos más adelante. Sin embargo, en relación con este desarrollo se produjo la proliferación de transferencias especiales, las «enmiendas PIX» (*emendas PIX*), creadas por una enmienda constitucional de 2019. Estos cambios reconfiguraron el proceso de toma de decisiones para la asignación de recursos federales a los gobiernos locales, lo que afectó la transparencia, rendición de cuentas y coordinación de políticas.

Este proceso se explica por dos razones. Primera, porque los incentivos para el uso de fondos comunes (*common pool*) siempre estarán presentes en cualquier proceso presupuestario. Segunda, porque los incentivos derivados del proceso político y los cambios institucionales en el proceso presupuestario del país han creado incentivos para equilibrios similares a la tragedia de los comunes, en los que los políticos asignan recursos de forma racional y estratégica de manera opaca.

Este escenario generó oportunidades de corrupción y riesgos para los representantes involucrados en el proceso, incluso si no estaban directamente vinculados a tramas de corrupción. También se crearon incentivos para la asignación ineficiente de recursos, aun si eran legales.

Este artículo busca explicar las causas de este proceso de captura presupuestaria. En primer lugar, definimos una perspectiva analítica del proceso presupuestario basada en las teorías tradicionales de economía política. A continuación, hacemos una descripción histórica, legal e institucional del proceso que condujo al uso de enmiendas opacas y la falta de control sobre las cuentas públicas. Posteriormente, analizamos cómo la evolución de las instituciones políticas brasileñas ha incentivado el uso no transparente ni controlado de una parte del presupuesto federal. Para ello es necesario explicar la naturaleza del presidencialismo brasileño y su evolución, en particular entre 2017 y 2025.

Cabe destacar que este artículo amplía el análisis realizado en Silva y Teixeira (2022), donde, mediante la descripción de los cambios en el proceso presupuestario federal, se explica la pérdida de capacidad de la administración de Jair Bolsonaro (2019-2022) para arbitrar conflictos distributivos y gobernar.

Sugerimos que la racionalidad del proceso se asimila a una interacción estratégica del tipo de uso de fondos comunes (*common pool*) y a la tragedia de los comunes.

Las instituciones crearon incentivos para una interacción estratégica que favoreció la opacidad, pérdida de control y eficiencia del gasto presupuestario, pero que habría maximizado el retorno político para los representantes, aunque no sin costos, con una alta carga asociada a la posible ocurrencia de corrupción. Este riesgo, sumado a las auditorías e investigaciones ordenadas por el Supremo Tribunal Federal (STF) en 2024, llevó a los representantes a proponer en 2025 una enmienda constitucional destinada a restringir la posibilidad de procesamiento y la responsabilidad penal. Sin embargo, la propuesta fue derrotada en el Senado Federal debido a la presión pública.

En la discusión y conclusión de este artículo intentamos responder a cuatro proposiciones que planteamos en la sección siguiente por medio de lo que se describirá en el artículo y de experimentos mentales. Brevemente, proponen que: 1) cuanto mayor sea el conflicto distributivo incorporado al presupuesto, sin mediación de reglas que impliquen control y transparencia, mayor será la tendencia a la presupuestación clientelista (*porc barrel*); 2) cuanto mayor sea la fragmentación de las políticas públicas debido al uso indis-

criminado de enmiendas, mayor será la propensión a la tragedia de los comunes (un caso específico de *common pool*); 3) las instituciones de gobernanza fiscal (reglas transparentes y objetivas) pueden alinear incentivos y modificar el equilibrio de la tragedia de los comunes, y 4) una amplia transparencia reduce las asimetrías de información y el comportamiento oportunista (algo aparentemente obvio, pero que el caso brasileño refuerza).<sup>1</sup>

Con base en estas proposiciones, sugerimos agendas de investigación empírica para futuros trabajos.

Ante todo, sin embargo, debe hacerse una breve nota metodológica. El análisis del proceso presupuestario brasileño realizado aquí tiene como fuentes documentos oficiales, registros de ejecución presupuestaria y análisis de organizaciones de la sociedad civil. Toda la documentación es pública y está disponible en línea. Las referencias a este material se presentan a lo largo del texto, se refieren en las notas al pie 3 y 4 y figuran, por supuesto, en las referencias.

*Economía política del presupuesto: conflicto distributivo, tragedia de los comunes, fondo común y transparencia*

Como ya se mencionó, el objetivo de este artículo es demostrar cómo el Poder Legislativo organiza la captura del presupuesto federal brasileño, su lógica y sus consecuencias para la transparencia, el control, la eficiencia y la corrupción.

Para comprender cómo los cambios en los incentivos de las instituciones presupuestarias promovidos por el Poder Legislativo, ante un sistema presidencial debilitado, generan este escenario, necesitamos una perspectiva, no tanto una teoría, que ayude a racionalizar este proceso.

Sin embargo, describimos la economía política y la política del presupuesto público brasileño en los últimos tiempos con base en cuatro conceptos analíticos interconectados:

.....

<sup>1</sup> Optamos por mantener los términos técnicos derivados del inglés en su idioma original para evitar confusiones con su uso habitual. Sin embargo, a veces usamos términos en español, pero es importante destacar que tienen una precisión técnica que puede perderse en la traducción; esta es la razón de esta observación. *Common pool* puede traducirse como «recursos comunes» o «fondo común», y *pork barrel*, como «clientelismo» o «favoritismo». Por lo tanto, cuando estas palabras aparecen ocasionalmente en español su significado es técnico, no ordinario.

conflicto distributivo, tragedia de los comunes, problema de los bienes o fondos comunes (*common pool*) y transparencia presupuestaria.

La perspectiva adoptada en este artículo para racionalizar el proceso de captura presupuestaria por parte del Poder Legislativo brasileño, que conlleva pérdida de transparencia y riesgo de corrupción, se basa en los siguientes principios: 1) los conflictos distributivos, los incentivos de recursos comunes y de la tragedia de los bienes comunes tienden a presionar el gasto, reducir la eficacia de las políticas públicas y generar opacidad presupuestaria; 2) las normas de gobernanza fiscal y los mecanismos de transparencia, si están bien diseñados y son coherentes con el funcionamiento *de facto* del sistema político, tenderían a minimizar los problemas de asignación relacionados con la eficiencia y eficacia del gasto público, lo que minimiza el favoritismo (*pork barrel*), y 3) implicarían la resolución de los desequilibrios organizacionales mediante la disciplina, la rendición de cuentas pública y el control de la corrupción.

La formulación y ejecución del presupuesto público son procesos políticos, permeados por disputas distributivas y asimetrías informativas. Las estrategias adoptadas por agentes como los representantes federales están condicionadas por incentivos derivados de las reglas del juego y las instituciones presupuestarias, fiscales y políticas.

La literatura de economía política sobre el proceso presupuestario tradicionalmente considera que éste a menudo implica: 1) conflicto distributivo entre grupos de interés y coaliciones políticas; 2) competencia por recursos presupuestarios compartidos, metafóricamente descritos como una tragedia de los comunes, y 3) el problema del *common pool*, que describe cómo los responsables de la toma de decisiones descentralizadas internalizan beneficios localizados y socializan costos generales: una visión de los grupos de presión en la acción colectiva, en contraposición a los grupos latentes.

La literatura normativa, de larga data y basada en la evidencia, generalmente recomienda ampliar los mecanismos de transparencia, que reducen las asimetrías de información, fortalecen los controles y modifican los incentivos que enfrentan políticos y burócratas y, por lo tanto, sus estrategias (véanse, por ejemplo, OECD, 2014; Kopits y Graig, 1998).

La economía política del conflicto distributivo presupuestario radica en la competencia por los recursos fiscales, siempre limitados, y la composición del gasto, influenciada por los incentivos derivados de la estructura de partidos, las reglas electorales y las instituciones presupuestarias.

La literatura clásica sobre este tema ya está bien establecida. Alesina y Perotti (1996) indican que las reglas presupuestarias impactan la disciplina fiscal y la composición del presupuesto, con arreglos jerárquicos (mayor poder para el Ministerio de Hacienda) a veces asociados con un mayor control fiscal.

Persson y Tabellini (2000, 2002) muestran cómo diferentes instituciones políticas pueden crear incentivos distorsionados, con impactos distributivos e incentivos para el gasto clientelista o favoritismo (*pork barrel*). Sin embargo, esta literatura se centra más en los aspectos macroeconómicos del conflicto distributivo, sus impactos en el presupuesto y sus consecuencias para la política fiscal y monetaria, en lo cual no se enfoca este artículo.

Es importante señalar el conflicto sobre la distribución que está presente en el proceso presupuestario. La tragedia de los comunes puede aplicarse metafóricamente al conflicto distributivo que se materializa en dicho proceso. La idea inicial de Hardin (1968) con la tragedia de los comunes fue mostrar cómo los agentes que interactúan estratégicamente en el uso de recursos comunes compartidos adoptarían estrategias dominantes que darían como resultado el agotamiento de los recursos naturales. Dada la estructura de incentivos en ausencia de gobernanza de los recursos comunes, el equilibrio de Nash resultante (y la estrategia dominante) implicaría que con la internalización sistemática de beneficios y la externalización igualmente sistemática de perjuicios los recursos comunes se disiparían.

La externalización de perjuicios e internalización de beneficios pueden aplicarse al presupuesto: los políticos tenderían a maximizar los beneficios individuales (electorales) transfiriendo recursos a sus bases (gasto, exenciones, excepciones) sin internalizar completamente los costos sociales (ineficiencia, baja calidad de la inversión, falta de transparencia, corrupción), especialmente cuando la disciplina presupuestaria es débil por diseño o por captura legislativa. Como se describirá más adelante, este es el caso de Brasil.

Weingast *et al.*, (1981) formalizan el problema del fondo común de la siguiente manera: los proyectos con beneficios concentrados y costos difusos tienden a aprobarse en paquetes (*ómnibus*), por encima de la escala eficiente, ya que cada representante internaliza los beneficios locales y comparte los costos con todos. En gobernanza fiscal, Hallerberg *et al.* (2009) muestran que los acuerdos presupuestarios institucionales que centralizan la autoridad (en el Ejecutivo) o vinculan compromisos contractuales entre las partes (mo-

delo de delegación y contrato) mitigan el *common pool*, mientras que los acuerdos descentralizados favorecen la expansión del gasto. Además, estos acuerdos descentralizados pueden implicar una pérdida de eficiencia y transparencia en la asignación de recursos.

En este contexto, es necesario establecer una distinción sutil pero importante entre las interacciones estratégicas de *common pool* y las interacciones estratégicas de tragedia de los comunes. Este hecho será fundamental en la discusión final de este artículo. En el caso de las interacciones estratégicas de uso común, los juegos se utilizan en la economía política de las políticas públicas para estudiar cómo los individuos comparten recursos limitados (como el agua, la pesca, los pastos, los bienes comunes en general, y los recursos presupuestarios, por analogía). Los jugadores deciden cuánto usar de un *common pool*, y el resultado depende de las decisiones de todos. Dichas interacciones pueden implicar cooperación o competencia, e incluir mecanismos regulatorios como sanciones o incentivos, y los posibles equilibrios no conducen a menudo a la degradación de los recursos.

Al aplicar este tipo de análisis al presupuesto se puede inferir la importancia normativa de la regulación, con el fin de crear incentivos para evitar la degradación o disipación de los recursos tributarios (uso ineficaz).

En el caso de la interacción estratégica descrita por una tragedia de los comunes, los individuos actúan racionalmente en beneficio propio, explotando un recurso común al máximo, lo que lleva a su sobreexplotación y el consiguiente colapso de sus reservas. Por lo tanto, la tragedia de los comunes describe un resultado negativo específico de un juego de recursos comunes que, de hecho, se describiría mejor en un juego con repetición. Presupone la ausencia de regulación (o una regulación que fomenta la degradación de los recursos) o una cooperación efectiva.

Por lo tanto, la tragedia de los comunes es una consecuencia posible de una interacción entre el bien común y la encuesta. Pero no es inevitable; un juego de *common pool* puede conducir a la tragedia de los comunes, pero no todos los juegos dan necesariamente como resultado este equilibrio. En última instancia, la tragedia de los comunes es un tipo de resultado dentro del conjunto de posibilidades de estos juegos.

Podemos resumir analíticamente lo anterior con dos juegos simples, con variaciones de un juego de *common pool* entre dos políticos. En este juego existe un fuerte incentivo para el oportunismo, donde existen dos estrategias: agotar los recursos fiscales (A) y no agotarlos (N).

En la matriz de pagos 1 el jugador que agota los recursos mientras el otro coopera recibe una recompensa (*payoff*) mucho más grande, lo que fomenta un comportamiento oportunista en ambos lados. La matriz de pagos muestra las recompensas que cada jugador recibe según las estrategias elegidas.

Matriz de pagos 1. Fomento del oportunismo

	A	N
A	(5, 5)	(6, 2)
N	(2, 6)	(3, 3)

El equilibrio de Nash y de estrategia dominante de este juego es (A, A o 5, 5), y existe un fuerte incentivo para traicionar la cooperación. Incluso asumiendo un juego con repetición, el equilibrio cooperativo sería inestable.<sup>2</sup>

En la matriz de pagos 2 la cooperación unilateral tiene una mayor penalización. En este caso, quienes intentan cooperar reciben una compensación baja, lo que genera un alto riesgo para quienes intentan preservar los recursos.

Matriz de pagos 2. Sanción para quienes intenten cooperar

	A	N
A	(4, 4)	(5, 0)
N	(0, 5)	(3, 3)

El equilibrio de Nash del juego es (4, 4), que sigue siendo la estrategia dominante, pero en este caso es aún más robusto.

Retomaremos estas reflexiones analíticas en la sección de discusión y conclusiones de este artículo para racionalizar las proposiciones que se exponen a continuación, las cuales intentaremos justificar analíticamente.

Dado lo anterior, proponemos un enfoque analítico integrado para analizar el caso

.....

<sup>2</sup> No entraremos en detalles técnicos aquí; pero, intuitivamente, si surge cooperación en una interacción que se repite en el tiempo siempre habrá un incentivo para hacer trampa y, experimentalmente, la evidencia apunta a esto (véase, por ejemplo, Dal-Bó y Fréchet, 2009).

brasileño: las instituciones políticas y presupuestarias (incluidas las leyes) generan incentivos que implican posibles equilibrios presupuestarios o *statu quo*, asociados o no con la transparencia, el control de la corrupción y la eficacia del gasto (instituciones → incentivos → equilibrios → transparencia, control de la corrupción y eficacia del gasto).

En este artículo buscaremos recopilar evidencia que respalde las proposiciones derivadas de la perspectiva presentada.

*Proposición 1.* Cuanto mayor sea el conflicto distributivo incorporado al presupuesto, sin la mediación de reglas que impliquen control y transparencia, mayor será la tendencia a la presupuestación clientelista (*pork barrel*).

*Proposición 2.* Cuanto más fragmentada sea la toma de decisiones, mayor será la propensión a la tragedia de los comunes y a que se desvíen incentivos del fondo común (*common pool*).

*Proposición 3.* Las instituciones de gobernanza fiscal (reglas transparentes y objetivas) pueden alinear incentivos, desviar el equilibrio de la tragedia de los comunes y frenar los incentivos distorsionados del tipo de juego de *common pool*.

*Proposición 4.* La transparencia integral mejora la supervisión regulatoria y pública del presupuesto (organismos de control, organizaciones no gubernamentales [ONG] fiscales y de supervisión, prensa), reduce las asimetrías de información y limita el comportamiento oportunista.

Esta es nuestra hoja de ruta. Sin embargo, comencemos describiendo los hechos que llevaron a la apropiación oportunista del presupuesto federal de Brasil.

*2019-2022: auge de las enmiendas del relator del presupuesto federal (RP9) y «presupuesto secreto»*

En esta sección describimos, desde una perspectiva histórica e institucional, el auge de las enmiendas del relator (Emendas do Relator, RP9) en el presupuesto federal brasileño entre 2019 y 2022. Estas enmiendas se conocieron como el presupuesto secreto porque no identificaban claramente a los parlamentarios beneficiados, lo que dificultaba su fiscalización.<sup>3</sup>

.....  
<sup>3</sup> El relator general del Presupuesto Federal es el parlamentario elegido por la Comisión Mixta de Presupuesto (CMO); hace el análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto Anual en el Congreso. Después de hacerlo, organiza los trabajos, define reglas para evaluar enmiendas, coordina a los

Así, la sociedad y los organismos de control comenzaron a utilizar el término «secreto» debido a la opacidad de su implementación, así como a sus efectos en la gobernanza presupuestaria, la transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en documentos oficiales, registros de ejecución presupuestaria y análisis de organizaciones de la sociedad civil, describimos el origen de las RP9 en la Ley de Directrices Presupuestarias 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO), la ampliación de sus usos en 2020 y 2021, la judicialización en 2021 y la sentencia de fondo de la Corte Suprema de Brasil (Supremo Tribunal Federal, STF), que por cierto en diciembre de 2022 declaró inconstitucional el modelo, restringiendo así las enmiendas del ponente a sólo una de las hipótesis constitucionales válidas para las enmiendas en general: la corrección de errores y omisiones definidos en el artículo 166, § 3º, III, «a», de la Constitución Federal de Brasil (Constituição Federal do Brasil, CF).<sup>4</sup>

.....  
relatores sectoriales y presenta un informe final que se vota primero en la CMO y luego en el Pleno del Congreso.

<sup>4</sup> Hemos incluido fuentes técnicas en este pie de página para facilitar la lectura del texto principal y contener información específica sobre leyes y normativas. Las fuentes utilizadas para elaborar este historial reciente son: STF (2021), *Supremo Tribunal Federal, Ministra Rosa Weber atende pedido do Congresso e autoriza execução de emendas do relator*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-rosa-weber-atende-pedido-do-congresso-e-autoriza-execucao-de-emendas-do-relator/> (STF, 2021); Brasil (2025), *Governo do Brasil, Portal da Transparência*, <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/consulta?ordenarPor=autor&direcao=asc> (Brasil, 2025); Transparência Brasil (2024), *Transparência Brasil: opacidade nas emendas perpetua o orçamento secreto*, <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentosecreto.pdf> (Transparência Brasil, 2024); STF (2022), *Supremo Tribunal Federal, STF julga orçamento secreto inconstitucional: a decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/> (STF, 2022); Câmara dos Deputados (2023), *Nota explicativa sobre emendas individuais após a Emenda Constitucional nº 126/22*, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/nota-explicativa-sobre-emendas-individuais-apos-a-emenda-constitucional-no-126-22> (Câmara dos Deputados, 2023); Agência Brasil (2021), *Ministra do STF libera execução das emendas do relator*, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-12/ministra-do-stf-libera-execucao>

Finalmente, anticipamos brevemente una cuestión que se abordará con más profundidad en la sección de discusión y conclusiones de este artículo, después de una explicación de lo que es el presidencialismo de coalición y la cooptación por parte del Legislativo del Presupuesto Federal brasileño, definido como Ley Anual de Presupuesto (Lei Orçamentária Anual, LOA). El presidencialismo de coalición y su degeneración explican el cambio en el sistema de incentivos que amplificó los efectos distributivos en el presupuesto del tipo *common pool*, dando como resultado una tragedia de los comunes.

Las enmiendas del relator presupuestario, clasificadas con el identificador RP9, surgieron como un indicador contable que distinguía, a partir de 2020, los gastos añadidos por el relator en la Carta de Acuerdos de otros programas discrecionales del Poder Ejecutivo. A diferencia de las enmiendas individuales (Emendas Individuais, RP6) y las enmiendas de bancada (Emendas de Bancada, RP7), las RP9 no identificaban al parlamentario solicitante por su nombre, lo que implicaba opacidad.

En diciembre de 2022, el STF declaró inconstitucional el uso sistemático de la RP9, limitando así las enmiendas del relator a la corrección de errores y omisiones y ordenando su amplia publicidad entre 2020 y 2022.

Los orígenes institucionales de las RP9 datan de 2019 a 2020. Las RP9 se inauguraron en la Ley de Directrices Presupuestarias de 2020 (LDO) y se incorporaron a la LOA de 2020, tras un proceso legislativo que añadió el marcador RP9 (identificador del tipo de enmienda) a lo largo del proceso legislativo.

.....  
cao-das-emendas-do-relator (Agência Brasil, 2021); Agência Brasil (2022), *STF considera orçamento secreto inconstitucional*. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-12/stf-considera-orcamento-secreto-inconstitucional> (Agência Brasil, 2022); CGU (2024), *Controladoria Geral da União, Emendas de bancada, de comissões e individuais*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais> (CGU, 2024); Senado Federal, *Nota Técnica 151/2022: Histórico do RP9*. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral> (Senado Federal, 2024), y Transparência Brasil (2022), *Orçamento secreto em creches e escolas* (FNDE, 2020–2021). [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento\\_secreto\\_creches\\_escolas\\_20202021.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_20202021.pdf).

En 2020, la ejecución a través de las RP9 alcanzó los 21 900 millones de reales (de 2020), con 21 490 millones de reales comprometidos y 8 350 millones de reales pagados, lo que demuestra que hubo un uso significativo del instrumento en su primer año con su propia asignación presupuestaria. Dicho año, las enmiendas del relator ya representaban el 51.89% del monto total comprometido para enmiendas parlamentarias.

En 2021, el porcentaje se mantuvo alto: 50.06%. La asignación de recursos se dirigió a los municipios, con una concentración inusualmente alta de fondos en unos pocos. Estos hechos, sumados a las acciones de otras agencias gubernamentales que utilizan fondos presupuestarios, levantaron sospechas de corrupción en las contrataciones públicas y las obras públicas de los gobiernos locales.

Desde una perspectiva de gobernanza, el Tribunal de Cuentas de la Unión (Tribunal de Contas da União, TCU) determinó que las RP9 no estaba relacionadas con errores y omisiones, requisito constitucional que justificaría las enmiendas del relator, y que la inclusión de nuevos programas a través de las RP9 presionó la cancelación de gastos obligatorios, comprometiendo así la planificación, transparencia y rendición de cuentas. Además, se evidenciaron desajustes financieros de los gastos planificados y asimetrías evidentes en las asignaciones regionales y municipales entre 2020 y 2021.

La opacidad de las RP9 dio lugar a los procedimientos judiciales en 2021. La jueza Rosa Weber, de la Corte Suprema, suspendió de manera preliminar la ejecución de las RP9 debido a la falta de transparencia, criterios técnicos y trazabilidad, y la decisión fue confirmada por la mayoría de la Corte Suprema. Se exigió la publicación de la asignación de fondos en una plataforma centralizada, incluyendo los documentos que respaldaron la distribución en 2020 y 2021, y el registro de futuras demandas.

La decisión de la Corte Suprema demostró la existencia de una tensión entre la exigencia de transparencia y la continuidad de las políticas públicas (especialmente en salud), y reconoció que la opacidad inicial de las RP9 enmascaró a los verdaderos solicitantes, lo que imposibilitó la supervisión pública.

A finales de 2022, el STF declaró inconstitucional el llamado presupuesto secreto, lo que limitó las enmiendas del relator exclusivamente a la corrección de errores y omisiones, y ordenó a todos los organismos públicos la publicación, en un plazo de 90 días, de los datos del período 2020-2022 (servicios, obras, compras, identificación de solicitantes y beneficiarios).

El STF declaró que las RP9 violaban los principios de publicidad, imparcialidad, moralidad y transparencia. La decisión también estableció que las RP9 no pueden generar nuevos gastos ni ampliar los programas de la LOA.

Las RP9 tuvieron efectos distributivos y de rendición de cuentas, lo que creó asimetrías y riesgos para la planificación. Existieron desigualdades en la distribución de recursos entre las entidades federativas y los partidos políticos, con falta de información, como la falta de indicación de qué representante federal era responsable de cada gasto, lo que puso de manifiesto los incentivos intrínsecos de las RP9 para la opacidad. Para comprender el surgimiento de las RP9 y su fundamento es necesario explicar el presidencialismo de coalición en Brasil y su impacto en la gobernabilidad, tema que abordaremos con mayor detalle, como ya se mencionó, en una sección posterior de este ensayo.

Sin embargo, es necesario anticipar una parte de esa discusión. La expansión de las RP9 debe entenderse como una consecuencia racional de los incentivos derivados del llamado presidencialismo de coalición en Brasil (Abranches, 1988). A nivel federal, los gobiernos minoritarios o multipartidistas se basan en la negociación con los líderes legislativos para mantener sus agendas y votos, como en una especie de presidencialismo híbrido con parlamentarismo, pero en que el poder legislativo no rinde cuentas.

El STF indicaría con precisión que el uso de las RP9 subvirtió la distribución de recursos y despojó al Poder Ejecutivo de la discreción esencial para la gobernabilidad, a la vez que obstaculizó la supervisión pública transparente y responsable de los encargados políticos de las asignaciones.

Entre 2019 y 2022, las RP9 se convirtieron en un eje central del poder presupuestario en la legislatura; operaron con opacidad, violaron principios constitucionales y opacaron la gobernanza presupuestaria.

El STF, al declarar inconstitucional el presupuesto secreto y limitar el uso de las RP9 a errores y omisiones, habría reposicionado los principios de la gestión pública, a saber, publicidad, imparcialidad y moralidad, exigiendo transparencia sobre quién asignó qué, a dónde y con qué resultados.

Sin embargo, los incentivos derivados de las instituciones políticas seguían presentes; por lo tanto, no habría razón para que los agentes políticos alteraran sus estrategias y no cabría esperar ningún cambio en los posibles equilibrios derivados de ellas. Esto es lo que se verá en la siguiente sección.

*2023-2025: la respuesta de la Corte Suprema y el fortalecimiento de la transparencia*

Como se describió en la sección anterior, se produjo una reacción institucional contra el presupuesto secreto. A continuación, detallaremos este proceso con más detalle. Se ha expuesto que dicha reacción institucional se articuló en torno a la Suprema Corte de Brasil (STF) entre 2023 y 2025, con el propósito de erradicar las prácticas asociadas al denominado «presupuesto secreto» y restablecer la trazabilidad, publicidad, transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de las enmiendas parlamentarias.

Desde finales de 2022, el modelo RP9 se declaró inconstitucional. Pero en 2023 se produjo un período de adaptación regulatoria, durante el cual se excluyeron las RP9 de la LOA e implementaron marcos de transparencia legal, de acuerdo con lo que establece la Constitución.

En orden cronológico, en 2024 hubo un período de aplicación *de facto* de la ley, marcado por audiencias, órdenes de auditoría y suspensiones de la aplicación hasta la promulgación de las normas establecidas. Finalmente, en 2025 el proceso se formalizó e institucionalizó debidamente, con la aprobación unánime de un plan de trabajo de transparencia y la aprobación de una resolución legislativa, aunque la autoría de las enmiendas colectivas seguía siendo incierta. En cualquier caso, se promulgó una ley para establecer un nuevo aparato de supervisión institucional.

Explicaremos a continuación con un poco más de detalle cómo se produjo esta evolución y abordaremos algunas actuaciones inspectoras más recientes para poner de relieve las consecuencias contrafácticas del presupuesto secreto.<sup>5</sup>

.....  
<sup>5</sup> Una vez más, hemos incluido fuentes técnicas en esta nota a pie de página para facilitar la lectura del texto principal y contener información específica sobre leyes y contenido normativo. Las fuentes utilizadas para elaborar esta historia reciente son: Brasil CGU (2025), *Emendas de bancada, de comissões e individuais*, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais>; STF (2022), *STF julga orçamento secreto inconstitucional; decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões*; Brasil Transferegov (2024), *Instrução normativa – TCU, número 93, 17 de janeiro de 2024*, <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>; Brasil Presidência da República (2024), [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm), *Lei complementar n 210, 25 de novembro de 2024*; STF

A finales de diciembre de 2022, la Corte Suprema declaró inconstitucional el sistema de enmiendas de relatoría (RP9), exigió transparencia activa (con identificación de solicitantes y beneficiarios) y limitó las RP9 a la corrección de errores y omisiones. El STF ordenó la publicación de datos sobre el presupuesto secreto de 2020 a 2022 y prohibió la continuación de la opacidad que lo caracterizaba.

Esta decisión del STF definió el marco regulatorio e institucional que prevalecería a partir de 2023, lo que, a su vez, restauraría todo el proceso presupuestario a los principios de transparencia e imparcialidad.

En 2023, la LOA dejó de incluir las RP9, mientras que persistían los pagos pendientes de esta partida y aumentaba la preocupación por la migración de opacidades a otras partidas (en particular, las RP8). El Contralor General de la Unión (Controladoria-Geral da União, CGU) comenzó a ofrecer resúmenes claros y concisos, para evitar malas interpretaciones, del sistema de identificadores (RP6, RP7, RP8 y RP9) y registró que las RP9 se eliminaron del Presupuesto 2023 como resultado de la decisión del STF.<sup>6</sup>

.....  
(2024a), *STF realiza audiência de conciliação e define regras de transparência para o fim do orçamento secreto*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-de-conciliacao-e-define-regras-de-transparencia-para-o-fim-do-orcamento-secreto/>; STF (2024b), *STF suspende emendas impositivas até que Congresso crie regras de transparência*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/>; STF (2025a), *Relator homologa plano para dar transparência a emendas ao Orçamento da União*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/relator-homologa-plano-para-dar-transparencia-a-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>; STF (2025b), *STF homologa plano que dá transparência às emendas ao Orçamento da União*, <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-tem-maioria-para-homologar-plano-que-da-transparencia-as-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>; Brasil Senado Federal (2025), *Novas regras para emendas parlamentares já estão em vigor*, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/17/novas-regras-para-emendas-parlamentares-ja-estao-em-vigor>.

<sup>6</sup> Las RP6 son enmiendas individuales presentadas por representantes federales. Son conocidas como enmiendas obligatorias y son identificables. Las RP7 son enmiendas de bancada (de grupos de partidos en el Congreso), presentadas por bancadas estatales. Son obligatorias según las reglas de la ley de presupuesto y son identificables. Las RP8 son enmiendas de comité presentadas por comisiones permanentes del Congreso, vinculadas a temas específicos y son identificables. Fina-

La adaptación a la nueva normativa y el establecimiento de la transparencia se llevaron a cabo de la siguiente manera. A finales de 2023 y principios de 2024, dos cambios institucionales contribuyeron a la auditoría de las transferencias implícitas a las enmiendas parlamentarias. Uno de ellos fue la Instrucción Normativa 93/2024 del TCU (17 de enero de 2024), que reguló la supervisión de las transferencias especiales (las denominadas enmiendas presupuestarias PIX o simplemente «enmiendas PIX», que detallaremos en la sección siguiente) y estableció los criterios para la introducción de información en la plataforma en línea de transparencia presupuestaria del gobierno federal, Transferegov.br, donde es obligatorio incluir el propósito, los objetivos, el cronograma, la clasificación de gastos y los informes anuales de gestión. El otro cambio fue consecuencia de la promulgación de la Ley Complementaria 210/2024 (LC 210/2024, de 25 de noviembre de 2024), que reguló la propuesta y ejecución de las enmiendas presupuestarias. Ambos cambios institucionales se derivaron de decisiones del TCU, lo que indica una supervisión institucional eficaz. La LC 210/2024 fue reconocida por el propio STF en 2025 como un hito significativo en la consolidación de los requisitos de transparencia y eficiencia asociados a las enmiendas.

Sin embargo, un avance más considerable, en términos de estandarización del proceso presupuestario, ocurriría en agosto de 2024. El ministro del Supremo Tribunal Federal Flávio Dino convocó una audiencia para consensuar las nuevas normas con los poderes Ejecutivo, Legislativo, el TCU, la CGU y el Ministerio Público. En esta audiencia se estableció la afiliación federativa obligatoria (los representantes federales sólo pueden asignar enmiendas al estado para el que fueron electos, con excepción de los proyectos nacionales), la transparencia y la trazabilidad previa para los pagos pendientes de las RP9 y para la ejecución de las RP8, y la auditoría de la CGU de las transferencias del período 2020-2024. De esta manera, el STF intentó evitar que los procedimientos de las RP9 se adoptaran oportunamente en otras RP.

Al mismo tiempo, el STF estableció normas específicas para modificaciones de las .....  
mente, las RP9, enmiendas de relator, son insertadas por el relator general del presupuesto y carecen de una identificación clara de sus proponentes o de su asignación. El problema es que, dada la decisión del STF, la racionalidad oportunista de grupos de representantes estaba contaminando las demás RP. Veremos más adelante que los congresistas adoptaron una nueva estrategia para intentar evitar las consecuencias de la regulación del STF.

enmiendas PIX, como la inclusión obligatoria de un plan de trabajo, la clasificación presupuestaria, los plazos y las cuentas dedicadas (especialmente en el sector salud), así como la afiliación federal y la auditoría por parte de la CGU y el TCU. En la sección siguiente retomaremos el análisis de las modificaciones de las enmiendas PIX, su importancia y cómo se utilizaron para intentar eludir los controles sobre las RP9.

Dado el nuevo marco legal y regulatorio, los órganos de control, como la CGU, comenzaron a rastrear transferencias presupuestarias previamente opacas. En consecuencia, en 2025 el STF comenzó a identificar casos con evidencia de irregularidades.

Entre 2023 y 2025 se observó una reacción institucional contra la captura presupuestaria, liderada por el STF, desde la declaración de inconstitucionalidad de las RP9 hasta 2025, con acciones para reforzar el cumplimiento del orden presupuestario según lo establecido constitucionalmente. La reestructuración institucional restableció la transparencia perdida con el presupuesto secreto, así como reconfigurando los incentivos en el proceso de formulación y ejecución del gasto, al exigir identificación nominal, actas formalizadas, planes de trabajo y cuentas específicas en áreas sensibles como la salud, por ejemplo.

La reestructuración institucional estandariza criterios y crea impedimentos técnicos, permitiendo así la supervisión de transferencias especiales con requisitos de transparencia.

Si bien la respuesta del STF al presupuesto secreto ha mejorado la transparencia y trazabilidad de las enmiendas, persisten los incentivos para recuperar el presupuesto, dada la naturaleza de las motivaciones derivadas del sistema político, en lugar de los incentivos derivados del proceso presupuestario, que ahora está más regulado.

A continuación, examinamos otra evidencia de la preponderancia del sistema de incentivos derivado del proceso político, que contradice las decisiones del STF y podría generar una crisis política permanente: las enmiendas PIX.

### *Enmiendas PIX: diseño constitucional, incentivos, control y transferencias especiales*

Las enmiendas PIX surgieron de una enmienda constitucional de 2019, que permite enmiendas individuales de implementación obligatoria para asignar recursos a entidades federales por dos vías: 1) transferencia especial (PIX), y 2) transferencia con un propósito definido.<sup>7</sup>

.....  
<sup>7</sup> El nombre PIX es una metáfora que refiere al sistema de pago digital automático brasileño, lla-

La transferencia especial es lo que nos interesa en esta sección. En esta modalidad la transferencia de recursos es directa, independiente de un acuerdo; los montos pasan a ser propiedad de la entidad receptora en el momento de la transferencia y se deben aplicar a las asignaciones decididas por el gobierno local. La transferencia especial se asemeja a una donación, lo que evita los procesos de cumplimiento y transparencia y acelera la ejecución del gasto presupuestario a nivel local (Mascarenhas, 2023a, 2023b). Sin embargo, las enmiendas PIX terminaron asignándose a ONG, por ejemplo, lo cual no sería legal pero finalmente ocurrió. El problema es que las enmiendas PIX han fomentado la opacidad, una escasa supervisión y el potencial de corrupción. A continuación, enumeramos las razones de ello.

Mascarenhas (2023a, 2023c) las describe. En primer lugar, la renuncia a un acuerdo elimina las salvaguardias tradicionales que garantizan, al menos formalmente, la transparencia y exigibilidad de un gasto. Estas salvaguardias incluyen, por ejemplo, la existencia de un plan de trabajo, objetivos de gasto *ex ante*, un cronograma físico y financiero para la ejecución del gasto y una matriz de rendición de cuentas (asignación de responsabilidades *ex ante*).

Si bien es cierto que las enmiendas PIX reducen los costos de transacción políticos y administrativos de la asignación de recursos, implican riesgo moral cuando el gasto final se ejecuta a nivel local (Mascarenhas, 2023b, 2023c).

En segundo lugar, generan opacidad informativa *ex ante*. Como indican Oliveira (2023) y Transparência Brasil (2024), los análisis empíricos muestran opacidad en el origen de las transferencias especiales y los detalles de la finalidad, que no se especifican en la etapa de asignación del gasto, lo cual dificulta la transparencia, la evaluación y el control.

Por ejemplo, en 2024 el 78% de los parlamentarios que utilizaron las enmiendas PIX presentaron al menos una enmienda sin detallar el destinatario ni la finalidad (Oliveira, 2023; Transparência Brasil, 2024). Por lo tanto, la opacidad no estaba restringida a una minoría de casos ni era una excepción a la regla, sino que, de hecho, era casi la regla misma.

En tercer lugar, existen incentivos electorales que despilfarran recursos presupuestarios. La posibilidad de transferencias directas y rápidas crea incentivos electorales para

.....  
mado PIX, un sistema de transferencias interbancarias digitales instantáneas entre personas físicas y jurídicas.

asignar recursos a bastiones políticos específicos, a veces no alineados con los principios de planificación, lo que produce un efecto distributivo intrarregional regresivo. Los datos de 2023 muestran una reducción de las desigualdades entre regiones de Brasil, pero un aumento de las desigualdades dentro de las regiones (Oliveira, 2023).

En cuarto lugar, existe sobrecarga de trabajo para los funcionarios públicos que hacen la supervisión local del uso de los recursos presupuestarios. Los municipios con pocos empleados, especialmente aquellos sin la cualificación adecuada, están más expuestos a sobrepagos, contrataciones sesgadas o sin competencia efectiva y pagos por artículos de baja prioridad y calidad, lo que suele asociarse con la corrupción en la contratación pública (Oliveira, 2023; Gama, 2023).

En quinto lugar, existen oportunidades para evadir las auditorías de los organismos de control. Sin una identificación completa del objeto de gasto, el TCU y otros órganos de control no pueden realizar su labor de supervisión. No actúan de forma preventiva, sino *ex post*, lo que minimiza las acciones preventivas y aumenta el riesgo de corrupción (TCU/Transferegov, 2024; Transparência Brasil, 2024).

Sin embargo, se implementaron algunas medidas regulatorias estructurales. En 2024, el TCU buscó corregir asimetrías y el STF reforzó los requisitos de transparencia y supervisión. Como se vio en la sección anterior, con el presupuesto secreto (RP9) la falta de supervisión y transparencia puede extenderse a las modalidades de enmienda presupuestaria (Silveira, 2024; Transparência Brasil, 2024). Las enmiendas PIX se diseñaron para agilizar las transferencias parlamentarias, pero su diseño original (falta de acuerdo, titularidad inmediata y requisitos de información incipientes) generó incentivos para la baja transparencia, la fragmentación y los riesgos de corrupción, especialmente en entornos con baja capacidad estatal y altos índices de éxito electoral.

Las enmiendas PIX generaron una reacción institucional negativa, particularmente en 2024 y 2025, lo que incrementó el costo de la falta de transparencia. Sin embargo, persisten zonas grises, especialmente en la autoría nominal de las enmiendas colectivas, como lo atestiguan Oliveira (2023) y STF (2025).

No obstante, los incentivos del sistema político y los factores estructurales inherentes a cualquier proceso presupuestario están determinando el desequilibrio que se ha establecido entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en relación con el principal instrumento de política pública de una república: el presupuesto público. Para comprender este proceso,

primero debemos entender la política y luego profundizar en la economía política del presupuesto.

Como veremos en la discusión y conclusión de este ensayo, tanto en este caso como en el de las RP9 existen incentivos rígidos para la tragedia de los comunes y equilibrios ineficientes de *common pool*.

Esto también se asocia a la naturaleza del presidencialismo brasileño, cuyas características de acción, que implican *pork barrel* sistémico o direccionamientos de naturaleza clientelista, se remontan al proceso de destitución de la expresidenta Dilma Rousseff, el fin de la gobernabilidad del gobierno de Jair Bolsonaro en 2021 (debido a acontecimientos políticos específicos) y la captura definitiva del Ejecutivo por el Legislativo, por lo que el Congreso Nacional ahora cuenta con poderes sin precedentes ante un Ejecutivo debilitado.

*Política del reciente proceso presupuestario en Brasil:*

*pérdida de su control por parte del Ejecutivo, presidencialismo de coalición y cooptación*

Como ya se mencionó, la expansión del presupuesto obligatorio, combinada con nuevas modalidades (RP8, RP9, transferencias especiales), reconfiguró el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual incrementó el poder distributivo del Legislativo y los costos de gobernar bajo un sistema presidencial de coalición.

Es evidente que, a pesar de las reacciones del STF y los órganos de control, los montos pagados por concepto de enmiendas siguen creciendo cada año. En 2024 tuvieron un aumento significativo del 43% en comparación con los montos pagados en 2023. Entre 2021 y 2025 el crecimiento fue del 91%.

En el cuadro 1 se observa cómo ha ido creciendo la relación entre las enmiendas y el presupuesto general. Comparando siempre los montos pagados, en 2021 las enmiendas representaron el 0.43% del presupuesto total; en 2025 aumentaron al 0.65%, lo que representa un incremento del 51% en su participación en el presupuesto federal (incluyendo gastos generales y seguridad social).

Las coaliciones amplias y heterogéneas tienden a ser más costosas (en términos de recursos políticos y financieros) y las transferencias y enmiendas funcionan como moneda de cambio, lo que algunos autores denominan coalición de cooptación (Bertholini y Pereira, 2017; Bugarin y Ferreira, 2021). Antes de 2017, el llamado presidencialismo de coalición era funcional; garantizaba la gobernabilidad del Poder Ejecutivo, con ciertos

Cuadro 1. Montos pagados en enmiendas parlamentarias, presupuesto federal, 2021-2025

Partida	2021	2022	2023	2024	2025	Variación acumulada 2021-2025
Enmiendas parlamentarias; valor total pagado (miles de millones de dólares)	2.95	3.30	4.39	5.85	5.64	91%
Presupuesto federal; valor to- tal pagado (miles de millones de dólares)	0.69	0.76	0.83	0.84	0.87	26%
Enmiendas parlamentarias como porcentaje del presu- puesto federal	0.43%	0.43%	0.53%	0.70%	0.65%	51%

Nota. Los valores monetarios originalmente fueron expresados en reales brasileños y convertidos a dólares estadounidenses utilizando el tipo de cambio promedio anual real/dólar, con el objetivo de minimizar las distorsiones derivadas de la volatilidad cambiaria y asegurar la comparabilidad internacional. Las variaciones acumuladas se refieren al crecimiento nominal en el período 2021-2025.

Fuente: Portal da Transparência (CGU). <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas> y <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas> (consultado el 16 de octubre de 2025).

costos de transacción. Este arreglo institucional (y, por lo tanto, los incentivos) ha colapsado desde entonces.

En esta sección buscamos explicar las razones de este cambio y sus consecuencias para las estrategias de los agentes involucrados, con el fin de racionalizar la historia reciente del proceso presupuestario, como se describe en las secciones anteriores.

Lograr la gobernabilidad no es sencillo en Brasil. A diferencia de las repúblicas parlamentarias, donde el cargo de primer ministro depende de una mayoría previa, e incluso de los sistemas presidenciales multipartidistas con pocos partidos significativos, donde los presidentes forman mayorías con menos de cinco partidos, en el caso brasileño la dispersión partidista ha sido un factor que exige al presidente de la república esfuerzos adicionales más allá de la composición del gobierno, como la aprobación de enmiendas presupuestarias excesivas para garantizar que la agenda gubernamental pueda implementarse en la legislatura.

A modo de ejemplo, la legislatura actual de la Cámara de Diputados, cuyo mandato coincide con el ciclo electoral del gobierno del presidente Luiz Inácio (*Lula*) da Silva (2023-2026), permite advertir que de los 32 partidos con registro y habilitados para competir en Brasil 20 obtuvieron representación en ella. Las dos mayores coaliciones electorales que compitieron por escaños en el Congreso Nacional en 2022 fueron el Partido Liberal (PL), que apoyó a Jair Bolsonaro en su campaña, y el Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT), que unió fuerzas con dos partidos más pequeños, el Partido Verde (PV) y el Partido Comunista de Brasil (Partido Comunista do Brasil, PCdoB), para formar una federación de partidos. El PL, que se convirtió en la oposición, y la coalición ganadora (PT) representaron conjuntamente 178 de los 513 representantes electos (35.7%). Los otros 333 representantes se repartieron entre 20 partidos, como se puede ver en el cuadro 2.

El opositor Partido Liberal (PL), con el mayor número de escaños para esta legislatura, obtuvo 99 (20%) de los 513 escaños. El PT y sus partidos federados en la campaña electoral de *Lula* obtuvieron 79 (15.4%) de los representantes electos, y dejaron al PT con 69 y el PCdoB y el PV con seis cada uno. Desde la perspectiva de la composición legislativa, si Bolsonaro hubiera resultado electo su coalición inicial habría concentrado algo más del 20% de los escaños en la Cámara de Diputados, considerando únicamente a los parlamentarios que le manifestaron su apoyo explícito durante el período de campaña. La confirmación de la victoria de *Lula*, sin embargo, implicó un arreglo de gobernabilidad aún más restrictivo, en la medida en que su base de apoyo pasó a representar sólo el 15.4% de los diputados elegidos en la misma coalición.

No obstante, vale la pena analizar esta misma realidad desde otra perspectiva. Si bien el PT y el PL son los partidos políticos de *Lula* y Bolsonaro, respectivamente, éstos formaron coaliciones para la carrera presidencial, y constituyeron una alianza formal más amplia que la establecida para las elecciones parlamentarias. La candidatura de *Lula* contó con el apoyo de la Coalición Brasil de la Esperanza (Coalizão Brasil da Esperança), integrada por diez partidos (PT, PCdoB, PV, PSOL, Rede, PSB, Solidariedade, Avante, Agir y PROS), los cuales obtuvieron en conjunto 123 escaños. La candidatura de Bolsonaro fue apoyada por la Coalición por el Bien de Brasil (Coalizão Pelo Bem do Brasil), integrada por sólo tres partidos (PL, Republicanos y PP), pero que en conjunto obtuvieron más escaños: 186. Por lo tanto, podemos afirmar que Bolsonaro tendría, desde el principio, el 36% de los dipu-

Cuadro 2. Composición de las bancadas de partidos en la Cámara de Diputados, 2023-2027

Partido/federación partidaria	Número de diputados	Porcentaje
PL	99	20.3
Federación PT-PCdoB-PV	79	15.4
União Brasil	59	11.5
PP	47	9.1
MDB	42	8.2
PSD	42	8.2
Republicanos	41	8.0
PDT	17	3.3
PSB	14	2.7
PSDB	13	2.5
Podemos	12	2.3
PSOL-Rede (federación)	12	2.3
Avante	7	1.3
PSC	6	1.2
Cidadania	5	1.0
Solidariedade	4	0.8
Patriota	4	0.8
PROS	4	0.8
Novo	3	0.6
Rede	2	0.4
PTB	1	0.2
Total	513	100.0

Fuente: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/91257-camara-publica-nova-composicao-da-casa-com-base-em-dados-do-diap> (consultado el 28 de marzo de 2023).

tados y *Lula* el 24%. Sin embargo, esto es sólo un punto de partida, ya que la composición político-partidista continúa antes y durante la formación del nuevo gobierno.

Como en Brasil el presidente se elige sin formar una mayoría parlamentaria en el proceso electoral, algo que se agrava aún más por un sistema de partidos disperso, compuesto por más de 30, después de las elecciones necesita abrir el gobierno a los partidos de

oposición nombrando a sus candidatos como ministros, así como, dada la incertidumbre del comportamiento de los diputados, incluso de partidos que han llegado a formar su base de apoyo, y utilizar el presupuesto público como instrumento para lograr la gobernabilidad, lo que abre espacio a algunos riesgos de uso no republicano del dinero público. Estos riesgos incluyen: 1) transformar a los representantes en ejecutores de políticas públicas sin discutir el interés público ni las prioridades de asignación al definir el propósito de los recursos; 2) poner en peligro los recursos presupuestarios descentralizados debido a la dificultad de controlar su uso, ya que se sabe cuánto se gasta y a dónde va, pero es difícil saber si realmente se gastó como se esperaba y si produjo los efectos deseados de la política pública, y 3) desequilibrar la competencia democrática obstaculizando la entrada de nuevos actores en la arena política, pues el parlamentario que gestiona las enmiendas cuenta con valiosas herramientas para generar lealtad electoral.

Como se puede observar, el proceso de gobernabilidad en Brasil mediante la formación de una base sólida de apoyo parlamentario al gobierno, debido a las características de su sistema político, dista mucho de basarse en programas, e incluso de reflejar las decisiones de votantes durante las elecciones presidenciales. También, afecta negativamente la capacidad del Ejecutivo para generar políticas públicas, además de revivir, en otras formas y con otras dimensiones, el estilo político patrimonialista, pues asigna fondos públicos directamente a los parlamentarios sin transparencia ni debate público en el proceso de toma de decisiones, además de la reducida capacidad para controlar su asignación.

La práctica política predominante, que sustituye la construcción de acuerdos o negociaciones sobre intereses comunes, también debilita la democracia y socava la construcción de un sistema representativo que refleje idealmente las diversas demandas sociales presentes en una sociedad tan heterogénea y desigual como la brasileña.

Si persiste esta forma de vaciamiento del presupuesto público, ¿quién promoverá políticas públicas, asignará recursos y asistirá a los más vulnerables, un grupo típicamente latente y sin voz pública? En este sentido, es importante crear instituciones estatales que abarquen gobiernos y mandatos, de modo que la competencia política se base en el choque de ideas y de programas y no en la distribución de ventajas obtenidas con fondos públicos. Esto, por un lado, sirve para apoyar a gobiernos independientemente de su orientación ideológica y, por otro, contribuye a que los parlamentarios se perpetúen en el cargo sin ejercer adecuadamente sus funciones legislativas y de control.

Por lo tanto, es necesario evitar que el presupuesto sea objeto de un proceso de negociación política clientelista. Este problema no sólo afecta la planificación gubernamental y desvía recursos de las políticas públicas, también elimina la noción pública y republicana de la gestión presupuestaria. Se requieren cambios legales en este sentido, así como establecer límites sobre lo permitido y lo no permitido en tales prácticas.

Un avance de la democracia es que los parlamentarios, como representantes electos y canales de las demandas públicas, realicen modificaciones presupuestarias, sugieran acciones al Poder Ejecutivo y rindan cuentas de sus acciones ante la sociedad. Sin embargo, resulta antidemocrático que el mismo parlamentario se apropie de fondos públicos sólo por apoyar o dejar de apoyar al gobierno, o que asigne dichos recursos según sus prioridades personales o electorales. Esto crea un terreno fértil para prácticas de corrupción.

El enfoque más adecuado es resolver los conflictos distributivos dentro del presupuesto mediante un marco legal que refleje la representación de diferentes intereses en los procesos de toma de decisiones del Poder Legislativo. Esta sería la vía para garantizar la existencia de un Estado, considerado aquí como el garante del contrato social, que se sitúa por encima de los intereses y las orientaciones económicas de grupos mayoritarios, ya sean laicos o religiosos (Weffort, 2001).

La sociedad está compuesta por diferentes grupos sociales y económicos, y en ella existen diversas orientaciones religiosas, por lo que siempre es importante considerar que una autoridad, ya sea elegida por un período determinado o incluso compuesta por funcionarios, debe estar siempre al servicio de la sociedad y el interés público, y no ser un mero representante del grupo social al que pertenece o del que proviene. Al subrayar la democracia política y sus efectos positivos en las finanzas públicas, resulta pertinente reiterar —como se observa con particular claridad en el caso brasileño— que ningún presidente de la república puede ser elegido si enfrenta la oposición de la sociedad y, por ende, del parlamento. Las divergencias en las concepciones acerca de distintos ámbitos de la vida social y económica hacen inviable este desenlace.

Además, contar con oposición es de considerar porque aumenta la supervisión social de recursos públicos del gobierno. Sin embargo, la belleza de la democracia reside precisamente en la capacidad de confrontar las diferencias en el ámbito de las ideas, de que actores políticos discutan sus diferencias y busquen acuerdos públicamente, sin esconderse en oficinas de acceso restringido. Cuanto más público sea el debate, más legítimo suele

ser para la ciudadanía. Esto también se aplica a todo el proceso presupuestario, desde el diseño hasta la aprobación, desde la asignación hasta la ejecución, incluso cuando sea necesario hacer cambios.

Controlar la corrupción presupone que la democracia no se limita al proceso electoral. Debe considerarse la importancia de diversos controles sociales. En el intervalo entre elecciones se asignan los fondos públicos, se deben mantener los activos públicos y se diseñan, implementan y producen las políticas públicas. Prescindir del control social abre la puerta a que unos pocos decidan por la mayoría, lo cual es antidemocrático.

Finalmente, volviendo al problema que subyace a este artículo, cabe recordar que conceptualmente el presidencialismo de coalición es el vector explicativo de cómo se forma una mayoría parlamentaria en Brasil. Sin embargo, lo que en su momento pudo haber sido una estrategia exitosa terminó perdiendo impulso debido a la dispersión de los escaños parlamentarios, lo que impulsó estrategias de cooptación para la gobernabilidad.

Durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) las negociaciones se llevaron a cabo entre partidos ideológicamente más cercanos. Anteriormente, el apoyo al gobierno se generaba atrayendo a miembros de la oposición a puestos ministeriales a cambio de apoyo al Ejecutivo en el parlamento. Este proceso se transformó explícitamente en un trueque para fortalecer a los líderes políticos y sus ambiciones de poder. En este contexto, el presupuesto público se vuelve menos transparente.

Existe evidencia empírica reciente que corrobora esta afirmación. Eso es lo que veremos a continuación.

### *Riesgos de la falta de transparencia presupuestaria: potencial corrupción y disipación de recursos para políticas públicas*

La implementación basada en enmiendas opacas compromete la planificación, fragmenta las políticas públicas y reduce la eficiencia en la asignación de fondos, como lo indica un estudio reciente que compara datos de varios países de ingresos medios (Montini y Post, 2025). De hecho, en países de ingresos medios y con desigualdad regional algunos municipios tienen una capacidad limitada de recaudar ingresos, lo que genera demandas de recursos federales, que no necesariamente se aplican de la manera más eficiente.

En este sentido, Montini y Post (2025) argumentan que la presencia del Estado suele considerarse más débil en municipios y regiones más pobres. Sin embargo, estos investigadores argumentan, contrariamente a la creencia popular, que las ciudades pequeñas de las regiones más pobres tienen mayor influencia en la distribución de fondos públicos.

Los proyectos de infraestructura, por ejemplo, tendrían mayor rentabilidad política en municipios más pequeños porque son más visibles, menos costosos y el reconocimiento de la autoría del proyecto (del político) es más evidente.

Utilizando datos de más de 60 000 enmiendas específicas a proyectos, añadidas al presupuesto brasileño por representantes federales entre 2015 y 2023, Montini y Post (2025) muestran que los municipios más pequeños reciben más proyectos y recursos per cápita que los más grandes. Los representantes también obtendrían una mayor rentabilidad por real gastado en ciudades más pequeñas. Sin embargo, este mayor gasto suele materializarse en proyectos más sencillos y de menor calidad, lo que hace que persistan deficiencias críticas en infraestructura de agua, salud, educación y transporte. Si bien el gasto se dirige a los municipios más pobres, existe evidencia de disipación del gasto público, por lo que persiste la situación de necesidad en ellos.

Desde la perspectiva de la corrupción, la evidencia reciente vincula una menor percepción de ésta con una mayor transparencia presupuestaria, especialmente cuando se combina con datos abiertos y auditorías independientes. Cuando ocurre lo contrario, se observan disfunciones (Transparência Internacional, 2022).

Respecto a la asignación inadecuada de recursos, existe evidencia reciente para Brasil que complementa el análisis de Montini y Post (2025). Cavalcanti (2025) hace un análisis detallado y empírico de cómo las enmiendas parlamentarias han influido en la financiación del sistema público de salud brasileño (Sistema Único de Saúde, SUS). La base de datos que utiliza le permitió identificar patrones de asignación y desigualdades entre las entidades federativas. Entre sus principales resultados destaca el crecimiento de las transferencias.<sup>8</sup>

Entre 2019 y 2024, en atención médica especializada, los topes de transferencias para

.....

<sup>8</sup> Una transferencia, en el presupuesto público brasileño, es la transferencia de recursos financieros de una entidad gubernamental (como la Unión, estados o municipios) a otra entidad, órgano, entidad o fondo, con el objetivo de financiar acciones, servicios o inversiones públicas.

las entidades estatales aumentaron 147%, mientras que los de las municipalidades lo hicieron 231%. Los montos pagados aumentaron 79% para estados y 120% para municipios. En atención primaria, se observó un aumento del 51% en los montos pagados. A primera vista, tales transferencias presupuestarias pueden parecer oportunas, en la medida en que atienden demandas de gasto del ámbito local. No obstante, su principal inconveniente reside en que dispersan recursos públicos escasos, desviándolos de políticas estructuradas con base en criterios de planificación y jerarquización de necesidades y prioridades de alcance nacional.

Además, la encuesta reveló desigualdades entre estados y municipios, pues la mayor transferencia no correspondía necesariamente a la mayor necesidad.

Otro punto relevante fue, para el mismo período, la asignación de recursos a entidades privadas sin fines de lucro: aproximadamente el 34.1% de las enmiendas para los estados y el 28.1% para los municipios se destinaron a estas organizaciones. Debido a la falta de datos consolidados, es difícil monitorear y evaluar el impacto de estas transferencias. La principal conclusión del estudio es que, si bien las enmiendas parlamentarias aumentaron la financiación del sistema de salud, lo cual sería positivo en principio, también exacerbaron las desigualdades regionales, beneficiaron significativamente a entidades privadas y comprometieron la transparencia. Por ello, no hay forma de evaluar la eficiencia y equidad en el uso de los recursos.

Por lo tanto, dada la alineación de incentivos que generan, los acuerdos institucionales descritos anteriormente podrían haber incrementado potencialmente los riesgos de asignación ineficiente de recursos presupuestarios y corrupción.

A continuación, en la discusión y conclusión de este artículo veremos, mediante una aplicación de la tragedia de los comunes, cómo los representantes federales adoptaron racionalmente estrategias que maximizaron el riesgo de corrupción asociado con las enmiendas que propusieron sin transparencia ni supervisión, lo que les generó riesgo político.

### *Discusión y conclusión*

La naturaleza del presidencialismo de Brasil y su desarrollo desde 2017 explican la degeneración de parte del proceso presupuestario brasileño, asociada particularmente al gasto no obligatorio del Ejecutivo federal.

La tendencia natural a los conflictos distributivos en el presupuesto se vio agravada,

sobre todo desde 2019, por un conjunto de incentivos derivados de instituciones formales, como leyes y reglamentos, asociados con las enmiendas RP9 y, posteriormente, con el uso de las enmiendas PIX.

El presidencialismo de coalición brasileño cambió desde 2017, principalmente con el debilitamiento relativo del Ejecutivo y el empoderamiento del Legislativo. Este empoderamiento dio como resultado un aumento del poder del Congreso, que se consolidó en el control directo de asignaciones presupuestarias, que no incluían el gasto obligatorio. El uso de las enmiendas RP9 y PIX se vio impulsado por la lógica de la competencia política, en la que los representantes buscaban transferir fondos a sus circunscripciones locales, especialmente regionales y municipales, para maximizar los resultados electorales. Este aspecto escapa al alcance del presente artículo, pero existían riesgos de que la competencia política disminuyera, y siguen existiendo debido a este proceso, lo que impide el ingreso de nuevos titulares a la legislatura federal y consolida las posiciones de los representantes ya en funciones.

Las transferencias más rápidas y directas de recursos presupuestarios a las circunscripciones de los representantes tuvieron sus costos, ya que la pérdida de transparencia y de control aumentó la probabilidad de corrupción.

La naturaleza de este proceso puede racionalizarse mediante los dos juegos que se describen a continuación.

Considérela un juego de *common pool* que describe un proceso de transferencia de recursos, mediante enmiendas, que respeta criterios de transparencia y control.

Como veremos, existen dos posibles equilibrios de Nash. En este juego, dos políticos deciden si utilizan o no los ingresos presupuestarios compartidos. Un uso excesivo reduciría aún más el beneficio colectivo.

Las estrategias son utilizarlas o no. Si no se utilizan quedan más recursos para políticas centralizadas vinculadas orgánicamente a políticas públicas integrales para el país en su conjunto.

En este juego existen dos posibles equilibrios de Nash: (2, 2) y (4, 4). Una estructura de incentivos modificada buscaría promover el equilibrio (4, 4). En este juego las recompensas se asocian con la rentabilidad social. Si se utiliza el recurso, la rentabilidad social es menor. La regulación presupuestaria debe diseñarse para evitar la competencia desorganizada por estos recursos, promoviendo así una mayor eficacia de las políticas públicas.

El caso de la atención sanitaria, analizado anteriormente, parece aportar cierta evidencia en este sentido.

Un juego de la tragedia de los comunes, que implica el uso de recursos con riesgo de corrupción, ilustra lo ocurrido con las RP9 y las enmiendas PIX. En este juego el uso de recursos conduce a una degradación grave, y el incentivo individual persiste, pero el resultado colectivo es negativo. La degradación grave es, metafóricamente, el uso masivo de recursos presupuestarios con riesgo de corrupción; esto aumenta el riesgo para el político involucrado en el proceso. El resultado es racional en dos situaciones: una en la que el político es consciente de la corrupción y otra en la que no lo es.

En cualquier caso, se ven obligados a adoptar una estrategia que, al final, genera un equilibrio competitivo malo para ellos (-2, -2), mientras que el equilibrio cooperativo sería Pareto superior (1,1).

El problema se encuentra en que los incentivos para las transferencias opacas de recursos mediante enmiendas irregulares son altos, ya que si otros actores lo hacen es racional que un actor individual (político) lo haga, lo cual genera un equilibrio deficiente (inferior en el sentido de Pareto) para todos.

En resumen, en el juego de los recursos comunes (matriz de pagos 3) lo que se expresa es una reducción en la efectividad esperada de las políticas públicas, ya sea en términos de eficiencia o de equidad, como en el caso de la salud pública.

El juego de la tragedia de los comunes mencionada anteriormente (matriz de pagos 4) describe algo diferente: los agentes racionales se ven obligados racionalmente a adoptar estrategias que aumentan los riesgos para sí mismos. Por lo tanto, esta fue la consecuencia final de usar las enmiendas RP9 y PIX.

Podemos extraer algunas conclusiones de nuestra investigación, de naturaleza histórica, descriptiva y analítica. Para ello, retomemos las proposiciones planteadas al principio de este artículo.

La proposición 1 establece que cuanto mayor sea el conflicto distributivo plasmado en el supuesto, sin la mediación de normas que impliquen control y transparencia, mayor será la tendencia al clientelismo (*pork barrel*). Las RP9 y las enmiendas PIX han exacerbado el conflicto distributivo sobre los fondos asociados a algunos gastos no obligatorios. Esto constituye un problema porque, al permitir transferencias directas a estados y municipios sin exigir convenios ni ceder de inmediato la titularidad de los recursos al ente

### Matriz de pagos 3. Juego de recursos comunes

	Político 2: utilizarlas	Político 2: no utilizarlas
Político 1: utilizarlas	(2, 2)	(3, 1)
Político 1: no utilizarlas	(1, 3)	(4, 4)

### Matriz de pagos 4. La tragedia de los comunes en un juego con riesgo de corrupción

	Político 2: usar	Político 2: no usar
Político 1: usar	(-2, -2)	(3, -3)
Político 1: no usar	(-3, 3)	(1, 1)

beneficiario, esta modalidad debilita la coordinación sectorial y la planificación nacional, lo que intensifica la competencia parlamentaria por recursos escasos. Sin considerar necesariamente la posibilidad de corrupción, los datos del sistema de salud brasileño indican una pérdida de eficacia de las políticas públicas, en términos de eficiencia tanto designativa como distributiva. El conflicto distributivo es, en sí mismo, de carácter clientelista, pues responde a intereses locales y miopes, frecuentemente asociados a la apropiación ilegal de recursos o, al menos, a su uso ineficiente y orientado exclusivamente al retorno electoral de muy corto plazo.

La proposición 2 establece que cuanto más fragmentada sea la decisión de asignación presupuestaria, mayor será la propensión a que se produzca la tragedia de los bienes comunes, a que se desvíen incentivos del *common pool*. Tal como se mencionó previamente, existen evidencias que indican que los diputados se vieron compelidos, de manera racional y estratégica, a emplear transferencias que no eran transparentes ni controlables. El punto central aquí es que la fragmentación de las asignaciones presupuestarias maximiza el retorno electoral en el ámbito local, es decir, en los municipios. La desorganización presupuestaria, promovida por los cambios en el proceso presupuestario discutidos anteriormente, implica una fragmentación en el uso de los recursos como una estrategia electoral racional.

La proposición 3 establece que las instituciones de gobernanza fiscal (reglas transparentes y objetivas) pueden alinear los incentivos, desviar la tragedia del equilibrio de los bienes comunes y contener los incentivos sesgados del *common pool*. Contrafácticamente,

lo que se observa en el caso brasileño es que las reglas que crean opacidad y falta de control conducen a equilibrios del tipo tragedia de los comunes.

La propuesta 4 establece que la transparencia integral mejora la supervisión regulatoria y del presupuesto público (por parte de los organismos de control, las ONG fiscales y de supervisión, y la prensa), reduce las asimetrías de información y limita el comportamiento oportunista. Los análisis presentados aquí, realizados por el Supremo Tribunal Federal, también indican, contrafácticamente, que la falta de acceso a datos y herramientas de monitoreo ha amplificado el comportamiento oportunista.

La conclusión del artículo no se aparta de lo trivial: el control y la transparencia son requisitos esenciales para una adecuada ejecución presupuestaria. Sin embargo, el reciente caso brasileño, como se ilustra aquí, indica que existe conexión entre el análisis técnico, contable y legal del proceso presupuestario y el del proceso político, como necesario para comprender las razones de la captura presupuestaria.

Las fallas en la transparencia y la supervisión se vuelven incomprensibles dada la falta de consideración de las instituciones, su diseño y las intenciones que las sustentan, así como la indiferencia hacia el papel de las instituciones políticas y cómo la evolución de las circunstancias políticas afecta el proceso presupuestario.

En otras palabras, normativamente, una de las preguntas más importantes al discutir la supervisión es por qué no funciona. Las respuestas insatisfactorias son aquellas que se centran en aspectos meramente técnicos, legales y contables. Esperamos haber indicado que la política y la economía política del proceso presupuestario no deben ignorarse en el análisis.

Se requiere investigación empírica adicional, en particular estudios comparativos que analicen a Brasil en relación con otras democracias de renta media y media-alta (producto interno bruto per cápita medio y medio-alto), con el fin de evaluar las estructuras institucionales que subyacen a los procesos presupuestarios. Tales investigaciones pueden ofrecer insumos valiosos tanto para futuros estudios como para el diseño de intervenciones normativas.

Este artículo adolece de algunas lagunas empíricas, en efecto. En particular, es preciso profundizar en cómo los cambios institucionales que flexibilizaron las reglas fiscales generaron mecanismos informales que facilitaron la captura presupuestaria, lo que produjo equilibrios ineficientes —Pareto-inferiores— y abrió espacio para el *rent-seeking* improductivo y, en especial, destructivo (por ejemplo, corrupción). Los estudios de caso podrán

desarrollarse cuando, a partir de investigaciones posteriores de los órganos de control, emerjan ejemplos empíricos sobre el destino de las partidas presupuestarias. Por ahora no se dispone de tales datos; por ello, el análisis presentado carece de evidencias adicionales a las ya agregadas.

Finalmente, cabe una observación final de carácter político. El conjunto de preguntas planteadas aquí revela elementos que caracterizan una crisis que afecta la cultura democrática y republicana de parlamentarios y funcionarios gubernamentales, además de cuestionar los estudios tradicionales sobre el comportamiento político, la formación de coaliciones y la gobernabilidad. Sin embargo, la mejor manera de encontrar una vía adecuada para abordar el problema de la probidad pública es invertir en el debate político e involucrar a la sociedad en él. Utilizar la retórica moral sin promover transformaciones ni establecer soluciones públicamente es una forma de coquetear con el autoritarismo.

### Referencias

- Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-34.
- Agência Brasil (2021). *Ministra do STF libera execução das emendas do relator*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-decisao-que-suspendeu-execucao-de-emendas-do-relator/>
- Agência Brasil (2022). *STF considera orçamento secreto inconstitucional*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>
- Alt, J. E., Lassen, D. D. y Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. states. *IMF Staff Papers*, 53(special issue), 30-57.
- Bertholini, F. y Pereira, C. (2017). Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 528-550. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/71171>
- Brasil Presidência da República (2024). *Lei complementar nº 210, 25 de novembro de 2024*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm)
- Brasil Senado Federal (2025). *Novas regras para emendas parlamentares já estão em vigor*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/17/novas-regras-para-emendas-parlamentares-ja-estao-em-vigor>
- Brasil Transferegov (2024), *Instrução normativa-TCU, número 93, 17 de janeiro de 2024*,

- <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>
- Bugarin, M. S. y Ferreira, I. (2021). Partisan intergovernmental transfers: empirical evidence, political and economic effects, and the electoral rationale. *Revista do Serviço Público*, 72(a), 41-66. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5722>
- Câmara dos Deputados (2023). *Nota explicativa sobre emendas individuais após a Emenda Constitucional nº 126/22*. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/nota-explicativa-sobre-emendas-individuais-apos-a-emenda-constitucional-no-126-22>
- Cavalcati, F. M. S. (2025). *Financiamento do SUS e emendas parlamentares: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024 [Publicação expressa]*. IPEA, 3149. <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3c64a679-94ea-42d6-95f7-062aaaa38a49/content>
- Contraloria Geral da União (CGU) (2024). *Emendas de bancada, de comissões e individuais*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais>
- Contraloria Geral da União (CGU) (2025). *Emendas de bancada, de comissões e individuais*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas/emendas-de-bancada-de-comissoes-e-individuais>
- Dal-Bó, P. y Fréchette, G. R. (2009). The evolution of cooperation in infinitely repeated games: experimental evidence. *American Economic Review*, 99(3), 1130-1158.
- Governo do Brasil (2025). *Consulta de emendas parlamentares*. Portal da Transparência. <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/consulta?ordenarPor=autor&direcao=asc>
- Hallerberg, M., Rainer-Strauch, R. y Von Hagen-Frontmattner, J. (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge University Press.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Kopits, G. y Graig, J. (1998). *Transparency in government operations*. International Monetary Fund.
- Mascarenhas, C. G. (2023a). Artigo 166-A da Constituição e o regime jurídico das «emendas PIX». *Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2023-jul-08/caio-gama-regime-juridico-emendas-pix/>

- Mascarenhas, C. G. (2023b). Orçamento impositivo e as transferências do art. 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. *Revista Eletrônica PGE-R*, 6(1). <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/download/340/269>
- Mascarenhas, C. G. (2023c). Regulamentação local das transferências especiais (emendas PIX) e combate à corrupção. *Revista PGE-MS*, (19). <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Caio.pdf>
- Montini, I. y Post, A. E. (2025). *Size matters: pork politics and state presence in Brazilian municipalities*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5254477>
- Oliveira, A. D. G. R. de (2023, 26 dezembro). *A prática das emendas parlamentares por meio de transferências especiais: planejamento, desigualdade regional e controle* (Dissertação de maestria profissional. Escola brasileira de Administração Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas. Rio de Janeiro). <https://repositorio.fgv.br/items/4eb4e960-0371-4c07-a806-46c695f2foa2>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). *The OECD principles of budgetary governance*. OECD.
- Persson, T. y Tabellini, G. 2000. *Political economics: explaining economic policy*. MIT Press.
- Senado Federal (2024). *Nota Técnica 151/2022. Histórico dos dispositivos relacionados ao identificador de resultado primário RP9 como classificador das emendas de relator-geral*. [leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral](http://leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral)
- Silva, M. F. G. da y Teixeira, M. A. C. (2022). The politics and economics of the Bolsonaro government: an analysis of budget capture. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-13.
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2021). *Ministra Rosa Weber atende pedido do Congresso e autoriza execução de emendas do relator*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-rosa-weber-atende-pedido-do-congresso-e-autoriza-execucao-de-emendas-do-relator/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2022). *STF julga orçamento secreto inconstitucional; decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>

- Supremo Tribunal Federal (STF) (2024a). *STF realiza audiência de conciliação e define regras de transparência para o fim do orçamento secreto*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-de-conciliacao-e-define-regras-de-transparencia-para-o-fim-do-orcamento-secreto/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2024b). *STF suspende emendas impositivas até que Congresso crie regras de transparência*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2025a). *Relator homologa plano para dar transparência a emendas ao Orçamento da União*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/relator-homologa-plano-para-dar-transparencia-a-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>
- Supremo Tribunal Federal (STF) (2025b). *STF homologa plano que dá transparência às emendas ao Orçamento da União*. <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-tem-maioria-para-homologar-plano-que-da-transparencia-as-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>
- Tabellini, G. y Persson, T. (2002). *Political economics: explaining economic policy*. MIT Press.
- Transparência Brasil (2022). *Orçamento secreto em creches e escolas (FNDE, 2020-2021)*. [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento\\_secreto\\_creches\\_escolas\\_20202021.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_20202021.pdf)
- Transparência Brasil (2024). *Opacidade nas emendas parlamentares perpetua o orçamento secreto*. <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentosecreto.pdf>
- Transparência Internacional (2022). *Retrospectiva Brasil 2022*. <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/retrospectiva-brasil-2022/>
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. y Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-664.
- Weffort, F. C. (2001). *Os clássicos da política* (vol. 11). Ática.