

ECONOMÍA  
INTERNACIONAL

Nº 493, 4 de agosto de 2009

AL INSTANTE

**BRASIL: LAS REFORMAS DURANTE EL GOBIERNO DE LULA**

Los fundamentos económicos de Brasil han mejorado considerablemente desde el abandono del sistema de tipo de cambio fijo en 1999. Durante estos 10 años, las reformas que han llevado adelante los gobiernos han permitido generar un marco institucional más claro para el desarrollo eficiente de las políticas públicas, lo que se ha complementado con un sistema de metas de inflación controlado por un Banco Central autónomo de facto, la sujeción de la política fiscal a normas coherentes con los objetivos de equilibrio macroeconómico y un tipo de cambio de libre flotación.

En el contexto de la actual crisis internacional, la respuesta del gobierno ha sido considerada

adecuada a nivel internacional, en particular por la correcta focalización de recursos que se ha hecho hasta el momento. El grueso de las medidas implementadas se ha orientado a inyectar liquidez al mercado financiero, para mantener así los flujos de crédito en la economía.

Además, la política monetaria ha seguido, por primera vez en la historia durante una crisis, una política contra cíclica que ha implicado una sostenida baja de la tasa SELIC a partir de enero de este año. Junto con esto, el gobierno ha reducido la carga impositiva a un conjunto de transacciones y actividades financieras, con lo que se ha buscado darle también un impulso al mercado crediticio. Estos logros en

materia de institucionalidad económica, que han generado espacios para desarrollar políticas contra cíclicas, para enfrentar la crisis, hacen oportuna una revisión de las reformas que ha llevado adelante el gobierno del Presidente Lula y que han permitido al país enfrentar la crisis internacional desde una posición muy superior a la de épocas pasadas.

#### **UNA DÉCADA DE REFORMAS**

La estabilidad macroeconómica que ha logrado desarrollar Brasil, es uno de los principales factores que explican la solidez que ha demostrado el sector financiero en el contexto de la actual crisis internacional. El país se ha visto también favorecido, porque tanto las empresas como los consumidores, han mostrado una reacción muy distinta a la de sus pares en los países desarrollados, con caídas en la inversión y en el consumo privado, muy por debajo de lo esperado.

La consolidación macroeconómica que ha vivido la economía brasilera ha visto un significativo efecto en las tasas de expansión de la economía en los últimos años pre crisis. Los frutos del

mayor crecimiento han permitido además mejorar los índices de inequidad salarial, tradicionalmente muy altos en Brasil. Si bien la principal economía de la región deberá impulsar nuevas reformas para hacer que ese crecimiento sea sostenible y más alto en el mediano plazo, los logros alcanzados tienen el mérito de representar un fuerte contraste con la historia de crisis y desequilibrios que había vivido el país.

Dentro de las áreas más críticas que la economía brasileña deberá enfrentar, destaca el desarrollo de una nueva institucionalidad laboral para mejorar la productividad del trabajo y medidas tendientes a mantener e impulsar aún más el dinamismo que ha mostrado la inversión privada. En otras palabras, es imperativo mejorar la eficiencia y competitividad de la economía para hacer frente a requerimientos sociales futuros.

La forma en que Brasil ha ido ajustando su desempeño fiscal a objetivos de superávit presupuestarios primarios durante los últimos años es destacable. El efecto de esta mayor estabilidad fiscal en los equilibrios macroeconómicos ha sido además,

complementado con una mayor prudencia en la administración de la deuda pública, en particular, en la denominada en moneda extranjera. Si bien el nivel de deuda del país se mantiene aún en torno al 40% del PIB, el saneamiento que ha experimentado la estructura de deuda, permitirá ir reduciendo esa cifra durante los próximos años.

Como resultado de las reformas implementadas por el gobierno en materia de manejo fiscal, Brasil cuenta en la actualidad con un saldo neto positivo en activos en dólares, lo que resulta clave para comprender el impacto moderado que ha tenido la crisis financiera en el país. Mientras que en crisis pasadas el endeudamiento en moneda extranjera hacía que aumentara fuertemente el riesgo financiero cuando se producía una depreciación del real, en el actual escenario, las dinámicas de la estructura de endeudamiento del país, no están siendo afectadas negativamente por lo que sucede con el tipo de cambio.

Si bien estos logros pueden parecer modestos si se comparan con países desarrollados, hay que considerar que su valor radica en que el nivel y estructura de la deuda

pública había sido, durante décadas, el principal factor de vulnerabilidad macroeconómica de Brasil. Cabe señalar también, que otro elemento destacado de vulnerabilidad económica para la economía brasilera ha sido el alto nivel del gasto público, que genera presiones inflacionarias con un posible “crowding out”.

## **EL PROBLEMA DEL GASTO PÚBLICO**

En materia de gasto público el gobierno del Presidente Lula ha debido enfrentar las inercias propias de un sistema en el que el gasto público alto, venía creciendo fuertemente desde principios de la década de los 90, lo que ha limitado el rango de maniobra del ejecutivo para mejorar el estado de las finanzas públicas por la vía de un mayor control del gasto. Esto queda de manifiesto si se considera que entre 1994 y el 2008 el gasto público pasó de ser un 7% del PIB a un 32,5% del PIB.

En este sentido, el actual gobierno, o el próximo, debería considerar la necesidad de implementar reformas que compatibilicen el programa económico del ejecutivo con las metas de equilibrio macroeconómico,

que el país se ha impuesto. Algunos parlamentarios han sugerido la idea de establecer un tope máximo a la expansión anual que pueda tener el gasto público.

Ya en el pasado el ejecutivo brasileño había intentado llevar adelante una iniciativa de este tipo, en particular porque tiene la ventaja de imponer una barrera legal a las presiones políticas, que llevan a generar aumentos excesivos en el gasto. A pesar de eso, los proyectos de ley relacionados con esta materia están entrapados en la discusión parlamentaria, sin haber sido aprobados aún.

En términos del manejo macroeconómico, la principal ventaja de una medida de este tipo está en que permite mejorar las condiciones para que se produzca un balance adecuado entre el gasto público y la inversión fiscal y el resto de las variables macroeconómicas. Esto sería consistente con los esfuerzos que ha desarrollado el gobierno de Lula durante sus años de mandato, por desarrollar la infraestructura en Brasil y reubicar los énfasis fiscales en programas y políticas públicas más costo-efectivas y con mayor incidencia en el crecimiento potencial del país.

Otro logro importante el gobierno de Lula ha sido la sostenibilidad financiera de la que se ha provisto al sistema de pensiones de Brasil. Las reformas a la estructura de este sistema han incluido la revisión de los requisitos de jubilación, con el objetivo de desincentivar el retiro prematuro y estimular la creación de esquemas de ahorro previsional complementarios en todos los sectores de la economía. El sistema de seguridad social para los empleados fiscales fue también reformado el 2003, aunque una serie de propuestas relacionadas con esta materia están aún en proceso legislativo.

Además de la capacidad que ha tenido el gobierno para llevar adelante una agenda de reformas a los viejos esquemas de funcionamiento de la seguridad social, estos logros se han visto impulsados por el moderado crecimiento económico que ha experimentado el país, cuyo PIB se expandió a una tasa promedio del 3,9% entre 2002 y 2008. El aumento en la creación de empleos en la economía ha incentivado la formalización del trabajo, lo que ha contribuido también, a estabilizar el déficit que arrastraba el sistema.

## **AGENDA DE REFORMAS PENDIENTES**

De todos modos, estos éxitos deben ser complementados con medidas adicionales que permitan darle sustento en el tiempo a un sistema de seguridad social, que no represente un peso excesivo para la posición financiera del Estado.

Nuevas reformas en este sentido son importantes porque cerca de un tercio del gasto total del gobierno federal se relaciona con las pensiones para trabajadores del sector privado, mientras que las jubilaciones de los empleados fiscales representan una creciente carga para los presupuestos de los gobiernos estatales y las municipalidades. Por ejemplo, un reciente estudio publicado por la OCDE recalca la necesidad de introducir en Brasil requisitos tanto de edad como de tiempo de contribución al sistema de pensiones, para incentivar así un comportamiento más responsable de parte de los trabajadores.

El gobierno de Brasil ha mencionado en los últimos meses su intención de redefinir la regla fiscal para relacionarla con el balance presupuestario nominal, en lugar del superávit primario presupuestario.

Este cambio en la norma, que sirve de criterio para evaluar la evolución que experimenta la política fiscal, sería positivo para Brasil. La utilización del criterio del superávit presupuestario tiene sentido cuando los vencimientos de las deudas son pocos y la mayor parte de la deuda pública está sujeta a tasas de interés flotantes o indexadas a la evolución de los tipos de cambio. En ese tipo de escenario, los pagos de intereses son muy sensibles a las fluctuaciones de corto plazo que experimentan los precios de las divisas y las tasas de interés de la política monetaria. Si bien este era hasta hace poco el panorama en Brasil, la situación ha ido cambiando gradualmente.

## **INSTRUMENTOS DE DEUDA**

La mayor prudencia en el manejo de la deuda ha aumentado la duración promedio de los instrumentos de deuda emitidos por el gobierno, y ha reducido de manera importante el porcentaje de las obligaciones del fisco que cuentan con tasas de interés flotantes, estén indexadas al tipo de cambio o estén denominadas en moneda extranjera.

En este nuevo escenario, un mayor foco en el balance

presupuestario general sería adecuado, ya que al considerar también los pagos de intereses que realiza el gobierno, este indicador provee de una visión más certera respecto a la posición financiera del gobierno. Ejemplo de esto es que durante los últimos años, el balance general se ha mantenido en crónico déficit, a pesar de los anteriores incrementos en las reglas de superávit primario y del apego que han demostrado las autoridades económicas y políticas a esta normativa. El uso que ha hecho el gobierno de este indicador en los últimos meses parece mostrar su intención de ir gradualmente reemplazando el criterio con el que evalúa la evolución de la política fiscal. Este cambio sería una importante contribución a la generación de mayor confianza en el marco que sustenta a las políticas económicas del gobierno.

En materia tributaria, se ha hecho urgente una reforma al complejo sistema de impuestos indirectos que impera en el país. El gobierno del Presidente Lula ha llevado adelante acciones adecuadas tendientes a establecer un sistema más eficiente y menos costoso en términos de los desequilibrios que genera.

A partir de febrero de 2008, el ejecutivo brasileño comenzó a enviar una serie de proyectos de ley tendientes a disminuir las rigideces de su estructura tributaria, para mejorar así los niveles de competitividad de la economía. En una primera etapa el foco estuvo puesto en una reforma al IVA y en una disminución de la tasa con que están gravadas las ventas de las empresas y los ingresos laborales.

El sistema impositivo de Brasil afecta negativa y particularmente a las empresas por su fragmentación, complejidad y cambiantes condiciones. El impuesto a la renta es también alto, combinando además, fuertes contribuciones por seguridad social con una serie de otras cargas. El paquete de reformas propuesto por el gobierno partió de la base de reconocer la necesidad de establecer las tasas de impuesto en base a los criterios de minimizar los desequilibrios que producen y poder sustentar el alto nivel de gasto que ha arrastrado tradicionalmente el sector público en Brasil. En este sentido, el mayor mérito del gobierno radica en haber logrado equilibrar un sistema que mezcla de manera poco eficiente impuestos a nivel federal y estatal, multiplicando con ellos los problemas de competitividad que genera.

A pesar de la conveniencia de estas reformas, el gobierno ha debido compatibilizar su interés por establecer mecanismos tributarios más eficientes con la necesidad de mantener un nivel de ingresos fiscales suficiente como para financiar los mismos cambios que se busca impulsar. De todos modos, Brasil recaudó el 2008 impuestos por el 36% del PIB, una cifra excesivamente alta en relación a otras economías emergentes.

La última etapa de reformas considera la introducción de un mecanismo de ajuste y recalibración de las tasas de impuestos en caso de que la recaudación tributaria supere un cierto límite. El gobierno brasileño irá implementando gradualmente reformas en este sentido, lo que proveerá de un marco institucional más adecuado para fijar las tasas de impuesto y administrar de manera eficiente los ingresos fiscales.

En Brasil, el nivel de gasto público en relación al PIB es, como se ha dicho, particularmente alto en comparación a otras economías emergentes. El gasto fiscal en educación y salud representa por sí solo un 9% del PIB. De todos modos, la brecha que existe entre los

resultados obtenidos y el alto nivel de gasto, permite intuir que existen ciertas fallas desde la perspectiva de la eficiencia del gasto, más bien que desde sus fundamentos financieros.

En educación, el gobierno de Lula ha llevado adelante políticas para aumentar la tasa de escolaridad, especialmente en la educación secundaria. También éste ha buscado equiparar la capacidad de gasto dentro de los distintos estados del país e introducir mecanismos de medición de resultados tanto a nivel de los alumnos como de las propias instituciones educacionales. Estas iniciativas han sido exitosas, en particular, por el logro que ha tenido el país de generar una cobertura cercana al 100% en educación primaria y en los primeros niveles de secundaria. A pesar de esto, el rendimiento de los alumnos ha permanecido bajo, en mediciones estandarizadas a nivel internacional, como la prueba PISA. Si bien en educación existe una brecha de tiempo importante para poder evaluar el resultado de las políticas, la evolución que muestran estos indicadores no han dado luces, hasta ahora, respecto a alguna mejora sustantiva en los resultados que demuestra tener el sistema educacional. Tal como el propio

gobierno lo ha reconocido, el siguiente paso consiste en ser capaces de mejorar la calidad de la educación, en aquellos niveles de enseñanza en los que se ha alcanzado una amplia cobertura.

En Brasil existe consenso respecto a que una de las principales falencias del país es la baja productividad que tiene el trabajo. Mejorar esto para impulsar así el crecimiento del país sólo será posible en tanto se lleven adelante reformas, que permitan ofrecer mejoras bien focalizadas, en relación a la formación de capital humano.

#### **ASUNTOS PENDIENTES**

En un análisis retrospectivo sobre las reformas que ha llevado adelante el gobierno del Presidente Lula es importante considerar también los cambios que ha enfrentado el país en materia energética. En este sentido destacan los descubrimientos de yacimientos de petróleo realizados en la costa del sudeste del país, que se estima podrían doblar la cifra de reservas probadas de 14 millones de barriles con que cuenta actualmente Brasil. Según datos de la Agencia Internacional de Energía, Brasil cuenta con el 40% de las reservas

aún no desarrolladas fuera del espectro de la OPEP.

El gobierno ha optado por un esquema de concesiones para el desarrollo de los distintos lotes descubiertos, mediante el cual se traspasan los derechos de propiedad de las reservas a las empresas que se adjudiquen las concesiones. A futuro, se prevé que Brasil optará por un esquema de acuerdos público-privados en materia de producción, debido a los altos costos que implica extraer este recurso desde el fondo marino. De todos modos, el país debe avanzar hacia la consolidación de un marco regulatorio que otorgue la confianza necesaria como para evitar que los yacimientos no puedan ser desarrollados productivamente por problemas de incertidumbre regulatoria.

Otro elemento pendiente es la definición de un acuerdo que permita aprovechar de manera adecuada los recursos provenientes de estos nuevos yacimientos. En la actualidad, los impuestos relacionados con esta actividad son captados, casi en su totalidad, por los estados y municipios que se ubican más próximos a las áreas de producción. Sólo una limitada porción de los ingresos son

compartidos con otros niveles del Estado brasileño. Además de concentrar los recursos en unas pocas municipalidades, el actual esquema ha llevado a que los recursos sean destinados, en gran parte, a financiar gastos operativos, con una muy baja rentabilidad a largo plazo.

Sería por lo tanto conveniente la introducción de mecanismos que permitan compartir los ingresos provenientes de los nuevos yacimientos dentro de los distintos niveles del Estado, poniendo énfasis en que estos recursos sean invertidos en programas socialmente rentables a largo plazo. El recientemente creado Fondo Soberano de Bienestar, podría ser utilizado para ahorrar los ingresos que le corresponden al gobierno federal, pudiendo también estabilizar las fluctuaciones presupuestarias asociadas con las variaciones en los ciclos de precios de la industria petrolera.

Por último, es importante destacar los logros que ha tenido el país en relación a la reducción de la capacidad productiva de la economía que estaba en manos del Estado. A partir de mediados de la década de los noventa, Brasil desarrolló un

completo plan de reformas y privatizaciones, que comenzó por una liberalización comercial, vale decir, el término de la distinción entre empresas domésticas y extranjeras, y el fin de los monopolios estatales en las industrias del gas, petróleo y telecomunicaciones. Esto se sumó al Programa Nacional de Privatizaciones (PND) que estableció un completo diseño institucional, tendiente a llevar adelante el proceso de privatización. En una primera etapa, el plan se focalizó en el sector industrial, en particular en los sectores minero y petroquímico. Una segunda etapa avanzó hacia la privatización de la infraestructura vial y de telecomunicaciones.

Gran parte de este proceso se llevó adelante durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, que se inició en enero de 1995. (US\$80 mil millones en privatizaciones). De hecho, parte importante del discurso de campaña de Lula para las elecciones de 1997 se centró en una fuerte crítica al proceso de privatización, que después de elegido Presidente (2002), continuó con fluidez. A pesar de esto, su primer período de gobierno fue uno de los más fructíferos en esta materia, privatizando empresas estatales en el sector energético, sanitario, financiero y transporte. En

particular, las privatizaciones de bancos estatales fueron administradas por el Banco Central de Brasil, incluyendo a la gran mayoría de los bancos de cada estado del país.

A partir del año 2003 el proceso de privatizaciones fue declarado terminado por el gobierno,

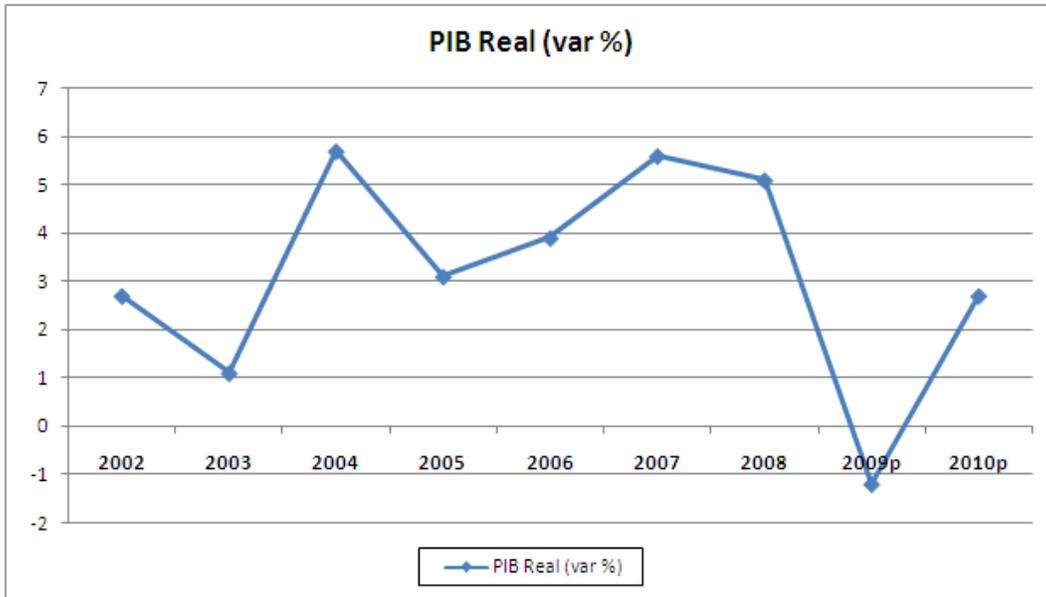
cambiando el énfasis a la consolidación de un marco regulatorio adecuado para los sectores privatizados de la economía. Las consecuencias de esta menor carga para el Estado han sido un factor que ha contribuido a mejorar el equilibrio en la economía de Brasil.

**Cuadro N° 1**  
**Indicadores económicos de Brasil**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009p	2010p
PIB Real (var %)	5,7	3,2	4,0	5,7	5,1	-1,4	3,0
Demanda Interna (var %)	5,2	2,8	5,1	7,0	7,4	-1,8	3,3
Consumo Privado (var %)	3,9	3,9	4,2	5,9	5,4	0,5	3,0
Inversión (var %)	9,1	3,6	9,8	13,5	13,8	-10,0	5,0
Balanza comercial (US\$ mill.)	33641	44703	46458	40032	24746	18670	23020
Exportaciones (US\$ mill.)	96475	118308	137807	160649	197942	165540	174640
Importaciones (US\$ mill.)	62835	73606	91350	120617	173197	146870	151620
Cuenta Corriente (% del PIB)	1,8	1,6	1,3	0,3	-1,9	-1,4	-1,0
Inflación (%dic/dic)	7,6	5,7	3,1	4,5	5,9	4,2	3,8
Balance Fiscal (% del PIB)	-2,4	-3,0	-3,0	-2,3	-1,5	-3,5	-2,8

Fuentes: JP Morgan, IIF, Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

**Gráfico N° 1  
Crecimiento del PIB (var %)**



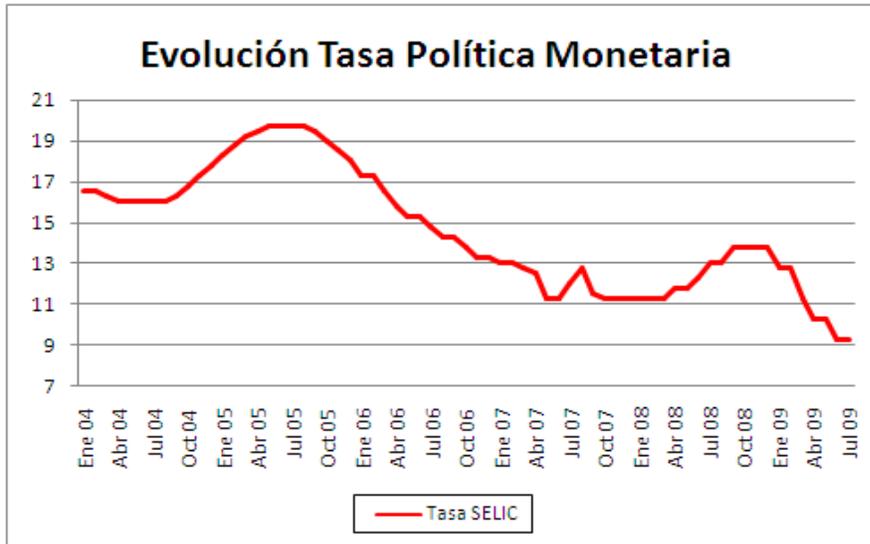
Fuente: IIF, JP Morgan

**Gráfico N° 2  
Inflación (variación en 12 meses)**



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

**Gráfico N° 3  
Evolución tasa de referencia SELIC**



Fuente: Banco Central de Brasil

**Cuadro N° 2  
Proyecciones Tasa de Referencia SELIC**

	Actual	Sep 09	Dic 09	Mar 10
Tasa SELIC	9,25	9,00	8,75	8,75

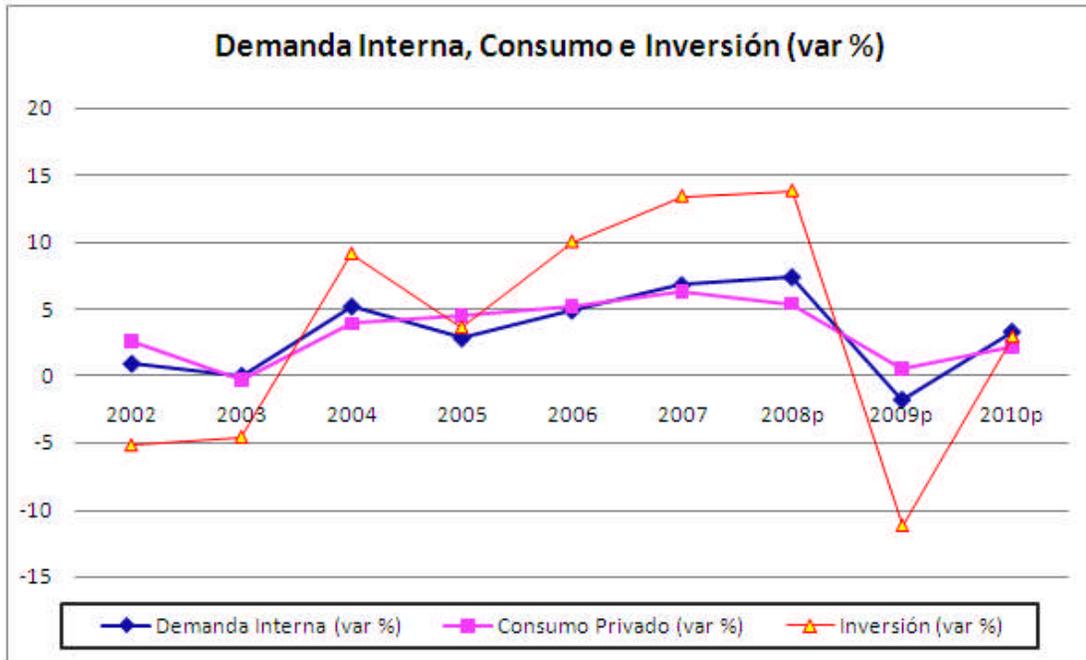
Fuente: JP Morgan

**Cuadro N° 3  
Clasificaciones de riesgo**

	Moody's	S&P
Brasil	Ba1	BBB-

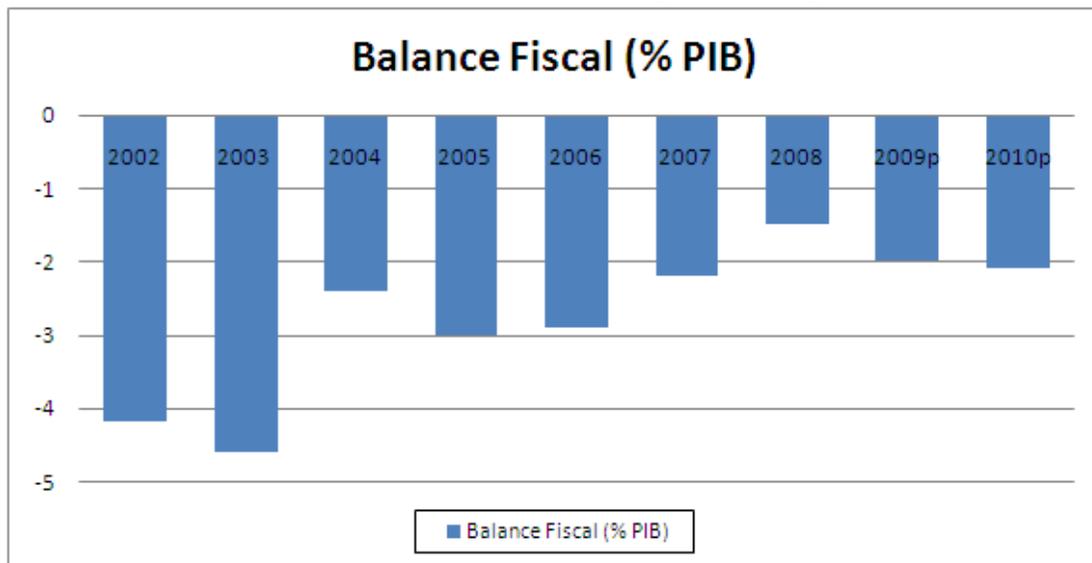
Fuente: JP Morgan

**Gráfico N° 4**  
**Crecimiento de la demanda interna, consumo e inversión (var %)**



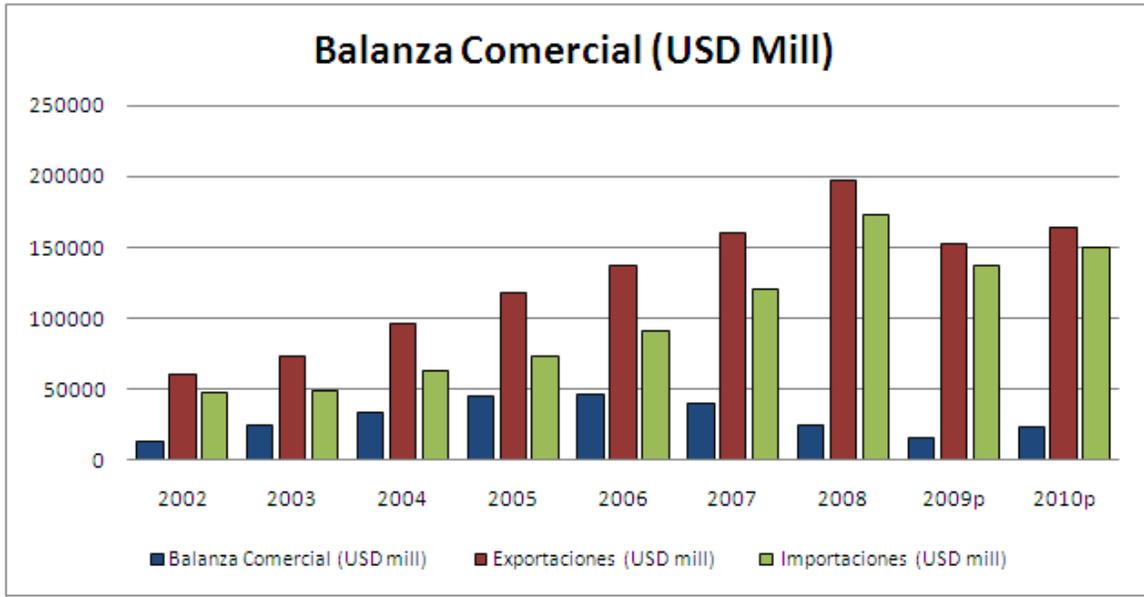
Fuente: IIF y JP Morgan.

**Gráfico N° 5**  
**Balance Fiscal (% del PIB)**



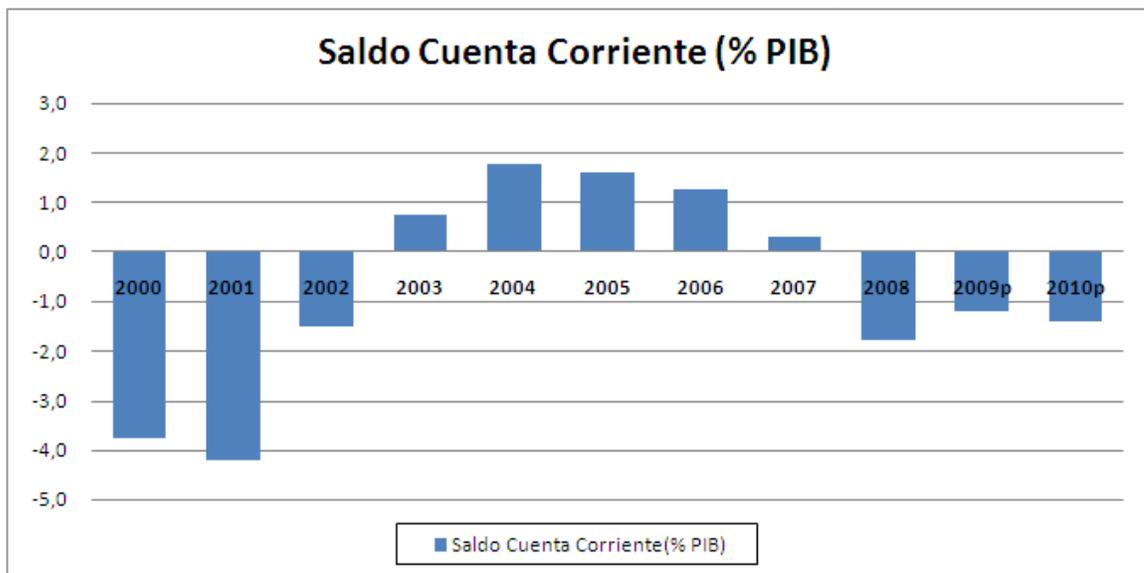
Fuente: FMI y JP Morgan

**Gráfico N° 6**  
**Balanza Comercial**  
**(Millones de dólares)**



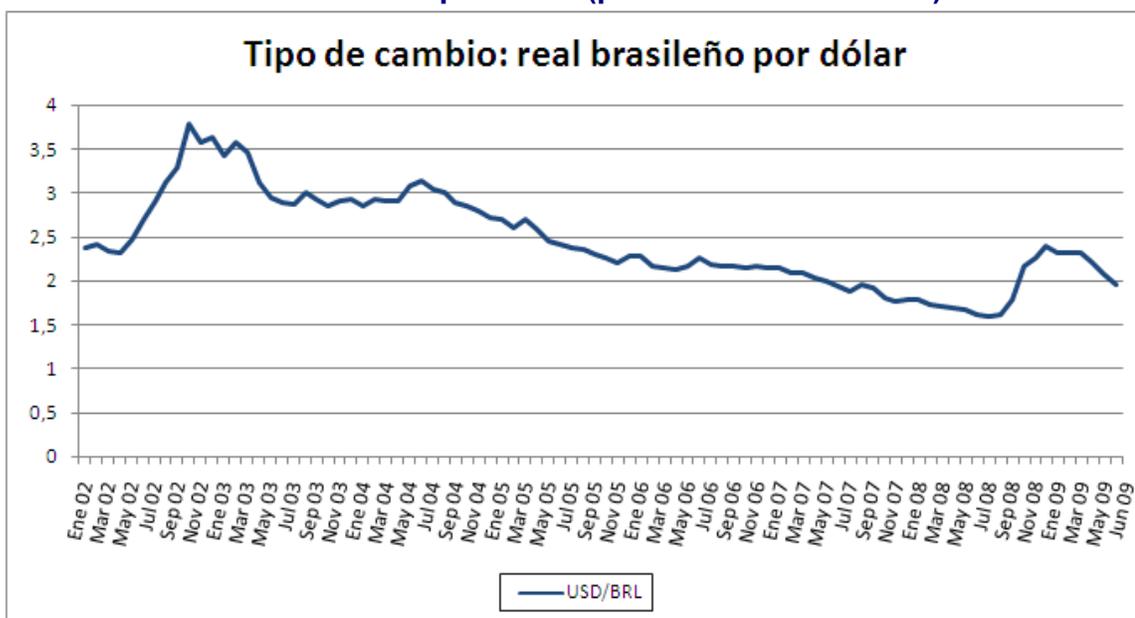
Fuente: IIF

**Gráfico N° 7**  
**Saldo de Cuenta Corriente (% PIB)**



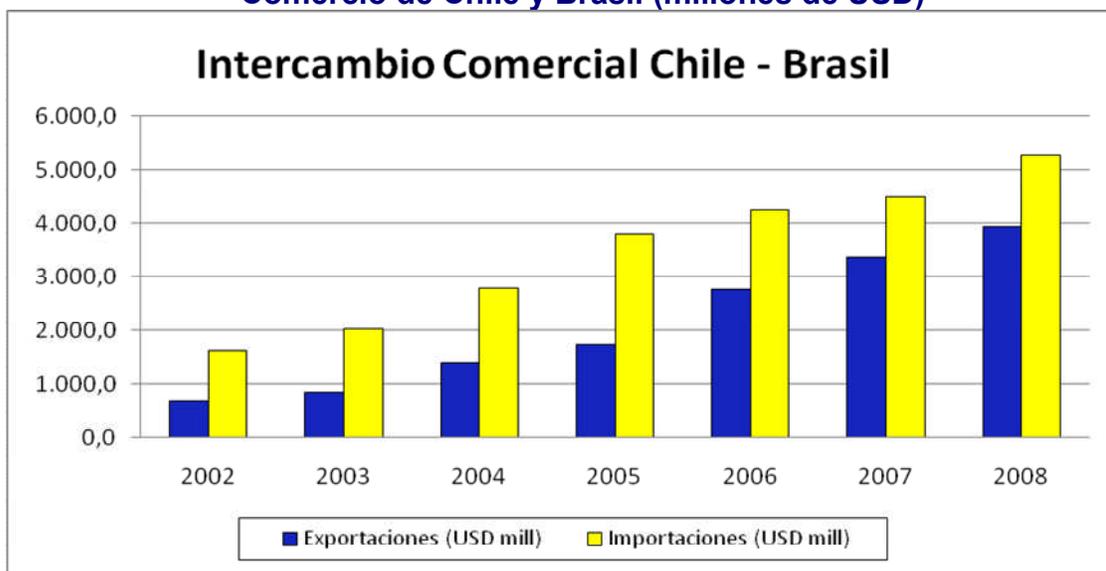
Fuente: FMI y The Economist

**Gráfico N° 8**  
**Tipo de cambio**  
**Paridad reales por dólar (promedios mensuales)**



Fuente: Banco Central de Chile

**Gráfico N° 9**  
**Comercio de Chile y Brasil (millones de USD)**



Fuente: Banco Central de Chile y Servicio Nacional de Aduanas.