

La notable

trayectoria de Brasil

La economía más grande de América Latina está finalmente cosechando los frutos de la reforma

Pablo Fonseca P. dos Santos

EN MARZO DE 2005, Brasil anunció que no renovaría su acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esa decisión, seis años después de aplicar sucesivamente varios programas respaldados por la institución, marca un importante hito en una extraordinaria trayectoria económica. En 2002, después de recuperarse de la crisis tras la turbulencia en los mercados internacionales en 1998, el país volvió a confrontar presiones en los mercados. Los inversionistas, cuyo apetito de riesgo se había reducido debido a los acontecimientos en los mercados emergentes y escándalos empresariales en los países desarrollados, seguían sin pronunciarse, ni a favor ni en contra, del candidato presidencial de izquierda, Luiz Inácio Lula da Silva.

Un préstamo de magnitud sin precedentes, acordado con el FMI en septiembre de 2002 poco antes de la victoria electoral de Lula, ayudó al país a capear el temporal. La economía se ha recuperado desde entonces y parece haber tomado un rumbo de crecimiento sostenible. Las autoridades siguen centrando la atención en preservar la estabilidad macroeco-

nómica y seguir adelante con reformas a gran escala, sobre todo en el ámbito microeconómico.

Un repunte extraordinario

¿Cómo se explica este repunte? El país ha sido objeto de enormes cambios macroeconómicos en los últimos diez años. La inflación, que fue el punto débil de la economía, ha estado bajo control desde 1994. El sistema financiero, que cuenta con la participación de instituciones extranjeras, una fuerte capitalización, y una reglamentación y supervisión acertadas, ha dado muestras de su valor, sabiendo superar varias crisis financieras externas. El compromiso con la disciplina fiscal —asentado en la ley de responsabilidad fiscal— es compartido por el gobierno y la mayoría de la población. Al afianzarse la disciplina fiscal y monetaria tras la elección, se ha restaurado la confianza de los inversionistas. En este sentido, las reformas tributarias y del programa de seguridad social de los empleados públicos, así como la aprobación de una nueva ley de quiebras, también fueron cambios positivos que no se habrían logrado sin el sólido respaldo del Congreso. Asimismo, se ha mejorado la reglamentación del mercado de capital y de los servicios públicos. Por último, la red de protección social ha ayudado a atenuar los shocks externos y el costo transitorio de las reformas. Gracias a estas reformas:

- La tasa de crecimiento del PIB en 2004, un 5,2 % y la más alta de la década, ayudó a crear más de 1,5 millones de empleos en el sector formal.
- En 2004, tras el fuerte aumento de las exportaciones a más de US\$100.000 millones de dólares en los últimos 12 meses, la balanza corriente arrojó un superávit equivalente al 1,9% del PIB.
- El año pasado el superávit comercial de Brasil fue el séptimo más grande del mundo, pese a que las importaciones aumentaron un 30% impulsadas por la fuerte expansión de la inversión interna.



Cadena de montaje de computadoras en la zona norte de Brasil.

- Aunque la deuda pública neta se mantiene elevada en un 51% del PIB, ha asumido una trayectoria descendente por primera vez en cinco años (cuadro 1). La razón deuda externa neta/exportación se ha reducido a un nivel sin precedentes del 145%. Asimismo, la razón superávit comercial/importaciones alta significa que el país recibe un considerable flujo de caja de cada dólar adicional que generan las exportaciones, y esas divisas permiten atender más fácilmente al servicio de la deuda.

- La composición de la deuda pública también ha mejorado. La deuda interna indexada al tipo de cambio se redujo a 13% a fines de 2004, frente a casi 40% en 2002 y la deuda a tasa fija ha aumentado aproximadamente 20%.

La aplicación de políticas coherentes, junto con el decidido respaldo del FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y varios países miembros de estas instituciones multilaterales, ha contribuido a la coyuntura actual del país. El FMI ayudó a proteger a Brasil de las turbulencias en los mercados tras la crisis de Rusia y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, y en los meses previos a las elecciones presidenciales de octubre de 2002. El programa respaldado por el FMI fue reafirmado por el gobierno entrante de Lula y al prorrogarse en diciembre de 2003 adquirió carácter precautorio. Después de esa fecha, el país optó por no girar los recursos puestos a su disposición.

Además, Brasil ha superado con creces los objetivos básicos de los programas respaldados por el FMI, sobre todo en relación con el superávit primario. Entre los otros factores que explican este éxito pueden citarse la confianza mutua y la apertura de las relaciones entre Brasil y el FMI, el cual ha estado dispuesto a respaldar políticas nuevas, por ejemplo, al apoyar la adopción de un régimen de metas de inflación en 1999. Dado el sólido compromiso de las autoridades con la responsabilidad fiscal y reformas de amplia base, y el compromiso de la institución de racionalizar la condicionalidad de los programas, se simplificaron y redujeron paulatinamente los criterios de ejecución y los parámetros estructurales relacionados con el préstamo, sentando las bases para que el país pudiera prescindir en forma definitiva y ordenada del financiamiento del FMI.

Programa de reformas

Con miras al futuro, Brasil necesita seguir adelante en el frente macroeconómico y continuar con las reformas emprendidas a fines de los años noventa, efectuando nuevas reformas microeconómicas para acrecentar aún más la eficiencia. De lo contrario, la reaparición de cuellos de botella y altas tasas de interés reales podrían impedir que el país alcance su pleno potencial. Por esta razón, se ha adoptado un programa microeconómico que incluye cinco ámbitos principales: crédito, impuestos, resolución de conflictos, entorno empresarial e inclusión social.

Cuadro 1

Reducción de la deuda

Al aplicarse una política fiscal más restrictiva, se ha reducido la deuda pública.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Feb. 2005 ²
	(Porcentaje del PIB)						
Saldo primario	3,2	3,5	3,6	3,9	4,4	4,6	4,8
Meta de saldo primario ¹	3,1	3,4	3,4	3,9	4,3	4,3	—
Excedente con respecto a la meta	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,4	—
Deuda pública neta	48,7	48,8	52,6	55,5	57,2	51,8	51,3

Fuentes: Secretaría del Tesoro Nacional y Banco Central de Brasil.

¹Criterios de ejecución en el marco de los acuerdos con el FMI.

²Flujos a doce meses.

Mejorar el acceso al crédito. El acceso al crédito es importante para el crecimiento económico. Cuando el sistema bancario es ineficaz y no encauza el ahorro hacia fines productivos, invertir se vuelve más difícil para las empresas y los particulares confrontan dificultades para efectuar grandes adquisiciones o establecer un negocio propio. Actualmente el crédito representa solo el 25% del PIB en Brasil, frente al 60% aproximadamente en Chile, y más del 70% en muchos países desarrollados. Además, los altos diferenciales bancarios incrementan el costo del crédito. Aunque en el pasado los factores macroeconómicos y fiscales ejercían un fuerte papel desplazando los mercados de capital y fomentando primas de riesgo más altas, los problemas institucionales y legales también contribuyen a fuertes diferenciales de crédito al prolongar los procedimientos de liquidación y cobranza de deudas.

Una de las primeras medidas adoptadas para reducir los diferenciales fue deducir automáticamente de la liquidación de sueldos y jubilaciones los pagos de amortización de préstamos en 2003. Desde entonces, el crédito con este tipo de garantía ha aumentado a R\$12.000 millones (US\$4.500 millones). Estos préstamos, que representan el 30% del crédito a los particulares, tienen diferenciales sustancialmente más bajos que los de otros mecanismos de crédito más comunes (cuadro 2). Asimismo, se están desplegando esfuerzos para mejorar la divulgación de información sobre las solicitudes de crédito. Aunque antes se anotaban en los historiales de crédito datos más bien negativos, por ejemplo, sobre incumplimiento o atrasos en los pagos, actualmente se están preparando, además, historiales de pago satisfactorios. Ello

fomentará la competencia entre bancos, ayudará a reducir los diferenciales y fomentará una supervisión bancaria eficaz.

La nueva reglamentación del sector inmobiliario facilita la resolución de diferencias entre compradores y vendedores de viviendas. El gobierno ha creado nuevos instrumentos de garantía y estableció un régimen especial para la compra y el financiamiento de casas nuevas que contribuyeron al repunte de 5,7% del sector de la construcción en 2004, tras muchos años de disminución. Actualmente las autoridades están centrando la atención en el sector de los seguros y reaseguros, con miras a abrir este último a la

Cuadro 2

Crédito más barato

Los préstamos deducibles de la nómina son mucho más baratos que los préstamos tradicionales.

Tipo de crédito	Tasa de interés promedio
	(Porcentaje mensual)
Servicio de giro en descubierto	7,8
Crédito personal	4,8
Préstamos deducibles de la nómina	2,8
Préstamos para automóviles	2,6

Fuentes: Banco Central de Brasil y Ministerio de Hacienda, Secretaría de Economía Política.

Nota: Datos correspondientes a febrero de 2005.

competencia. Por último, Brasil está considerando adoptar nueva legislación que otorgaría al banco central una independencia *de jure*, lo cual afianzaría la autonomía *de facto* de que goza desde hace años. Esto ayudaría a seguir desarrollando el mercado del crédito, reduciría la volatilidad del producto e incrementaría la eficacia de la política monetaria.

Racionalizar el sistema tributario. Las autoridades seguirán simplificando el sistema tributario, objetivo que podría reducir la magnitud de la economía informal y acrecentar la eficiencia de las empresas. El principal impuesto federal indirecto (COFINS, a través del cual se recaudan unos US\$30.000 millones), que era un impuesto sobre la cifra de negocios se ha transformado en un impuesto al valor agregado, y se han reducido los impuestos sobre los bienes de capital. Asimismo, los ajustes de cartera están exentos de los impuestos sobre las transacciones financieras y se ha

Si se mejora la calidad de la educación y se logra que el gasto beneficie a los más pobres, se reducirá mucho la pobreza y se crearán oportunidades para nuevas generaciones.

aliviado la carga impositiva de los instrumentos de inversión inmobiliaria y de ahorro a largo plazo, incluido de los fondos de pensiones. (Este último sector se cuenta entre los más grandes del mundo y es una fuente importante de capital a largo plazo.)

Con miras al futuro, siguen estudiándose formas de simplificar —y llegar a unificar— el impuesto al valor agregado a nivel estatal. Asimismo, las autoridades están examinando cómo reducir la carga tributaria de la microempresa y de empresas pequeñas. Dado que la mayor parte del empleo informal ocurre en empresas pequeñas, estas iniciativas ayudarán a reducir la pobreza al crear empleo y fomentar la capacitación práctica en el empleo.

Reducir los costos de resolución de conflictos. Además de salvaguardar los derechos de los trabajadores, la nueva ley de quiebras realza la prioridad de pago de las obligaciones financieras, lo cual refuerza la oferta de crédito. Asimismo, da mayor voz a las partes interesadas y fomenta la negociación entre deudores y acreedores con menos injerencia jurídica. Ello favorece las probabilidades de éxito de empresas viables, a la vez que reduce el costo de liquidar las que no lo son.

Mejorar el entorno empresarial. Ello es esencial para incrementar la inversión y mejorar las perspectivas de crecimiento. Siguen fortaleciéndose el marco reglamentario y las instituciones que velan por su cumplimiento. Ha habido avances en el sector de la electricidad, gracias a una mayor competencia en la generación y distribución de la energía eléctrica, y el del transporte, en el que decretos recientes han infundido confianza a las empresas e incrementado la inversión privada en ferrocarriles.

Entre las medidas adoptadas para fomentar la inversión en infraestructura se cuentan la legislación reciente sobre las alianzas entre los sectores público y privado, la cual somete el sector público a rigurosas normas de transparencia y ofrece garantías a los socios privados. En el marco de un proyecto piloto trienal, en que colaboraron el FMI y otros organismos multilaterales, podrá encauzarse más inversión hacia proyectos de infraestructura importantes, sin comprometer la dinámica de deuda pública, y las autoridades podrán mejorar la selección, implementación, evaluación y seguimiento de los proyectos de infraestructura. Además, se ha enmendado el régimen antimonopolio y se han adoptado medidas para reducir el costo de crear y liquidar empresas. Según las encuestas recientes de las empresas de *Fortune 500* en Brasil, la mayoría está satisfecha con el nivel de protección de los derechos intelectuales en el país.

Mejorar la situación de los pobres. Las iniciativas sociales son indispensables porque el país sigue padeciendo de alto desempleo, un sector informal generalizado y una de las distribuciones del ingreso más sesgadas del mundo. El programa “Bolsa Familia”, que condiciona las transferencias en efectivo al cumplimiento de requisitos tales como la asistencia escolar, es el principal programa para reducir la pobreza y beneficia a 6,5 millones de familias. El programa PRONAF fomenta el microcrédito y la formalización de las relaciones laborales en la pequeña agricultura, incrementando la productividad y mejorando el acceso al mercado de los grupos más vulnerables de zonas rurales.

En términos generales, el gobierno está empeñado en mejorar la calidad del gasto social. El gasto en educación como porcentaje del PIB, más del 5%, se sitúa entre las tasas más altas de los países en desarrollo. No obstante, la tasa de analfabetismo de los jóvenes en la región menos desarrollada del noreste sigue siendo más del 6%, y según varias pruebas los niveles nacionales de rendimiento escolar son insuficientes. Si se mejora la calidad de la educación y se logra que el gasto beneficie a los más pobres, se reducirá mucho la pobreza y se crearán oportunidades para nuevas generaciones sin imponer costos fiscales indebidos.

Resumen

En los últimos dos años la solidez de las cuentas fiscales y externas y la menor inflación han permitido a Brasil beneficiarse de un entorno externo favorable. Evidentemente, persisten desafíos directamente relacionados con la magnitud de la deuda pública. No obstante, siguen adoptándose medidas para mejorar la situación macroeconómica, como lo demuestra la ambiciosa iniciativa lanzada en marzo de 2005 para reducir el déficit del plan de seguridad social de los trabajadores del sector privado, y la ley presupuestaria trienal que se envió al Congreso en abril de 2005. Esta ley es compatible con las metas del superávit primario a la vez que contiene los impuestos y establece un tope para el gasto en el período 2006–08. Un entorno macroeconómico sólido permitirá a las autoridades mejorar la asignación de los recursos y seguir adelante con el programa de reforma estructural y, por ende, acumular capital físico y humano y lograr una mayor inclusión social. ■

Pablo Fonseca P. dos Santos es Jefe de la División de Economía de la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda de Brasil.