



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA A TRAVÉS DE LA METODOLOGÍA DEL “GROWTH DIAGNOSTICS”

Tutor: Jorge Díaz Lanchas

Autor: Pedro Matías Solano

Madrid

Junio 2022

ÍNDICE

RESUMEN / ABSTRACT	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. METODOLOGÍA – Growth Diagnostics.....	7
III. HISTORIA ECONÓMICA DE BRASIL.....	11
IV. ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE BRASIL A TRAVÉS DEL MARCO DEL “GROWTH DIAGNOSTICS”	20
V. CONCLUSIONES.....	39
VI. BIBLIOGRAFÍA	43

RESUMEN / ABSTRACT

RESUMEN

Brasil es uno de los países más grandes del mundo, tanto en términos de extensión geográfica como demográficos. Además, cuenta con un clima favorable, unos recursos naturales abundantes y una posición política privilegiada tanto en el continente americano como en el mundo en general. Sin embargo, desde hace varias décadas se ha venido observando un claro estancamiento del desarrollo económico y desde 2013 clara recesión, creciendo a ritmos muy inferiores respecto a los de otros países del entorno latinoamericano y países en vías de desarrollo como los BRICS. En este contexto, este Trabajo de Fin de Grado se propone, basándose en la metodología del “Growth Diagnostics” realizar un análisis pormenorizado de varios de los indicadores macroeconómicos brasileños de cara a identificar las principales limitaciones al crecimiento y formular recomendaciones que ayuden a impulsar de nuevo el desarrollo económico. Este Trabajo se hace desde una perspectiva de investigación científica por lo que la mayoría de fuentes de información y datos consultadas han sido bases de datos e informes de organismos oficiales y publicaciones especializadas.

ABSTRACT

Brazil is one of the largest countries in the world, both in terms of geographic and demographic size. It also has a favorable climate, abundant natural resources and a privileged political position both in the Americas and in the world in general. However, for several decades there has been a clear stagnation of economic development and since 2013 a clear recession, growing at rates much lower than those of other Latin American countries and developing countries such as the BRICS. In this context, this Final Degree Project proposes, based on the "Growth Diagnostics" methodology, to perform a detailed analysis of several Brazilian macroeconomic indicators in order to identify the main constraints to growth and make recommendations to help boost economic development. This work is carried out from a scientific research perspective, so most of the sources of information and data consulted have been databases and reports from official agencies and specialized papers.

I. INTRODUCCIÓN

Brasil es el país más extenso de América del Sur con una superficie de 8.511.965 kilómetros cuadrados, situándose en el quinto lugar del mundo en cuanto a extensión solo superado por Rusia, Canadá, China y Estados Unidos.

Las fronteras de Brasil tocan todos los Estados sudamericanos, a excepción de Chile y Ecuador. Comenzando por el norte limita con Guayana francesa, Surinam, Guyana y Venezuela, al noroeste con Colombia; al oeste con Perú y Bolivia; al suroeste con Paraguay y Argentina, al sur con Uruguay y al este el océano atlántico con una franja costera de 7491 kilómetros.

Brasil cuenta con una población de 217.240.409 habitantes. En su conjunto, la población alcanza la cifra mas alta de toda America, si se excluye Estados Unidos; pero la densidad relativa de la población esta situada en 25,51 habitantes por kilómetro cuadrado. Al lado de algunas regiones intensamente pobladas gracias a las condiciones geográficas favorables o al desarrollo de determinadas actividades, Brasil cuenta con inmensas superficies casi totalmente despobladas como puede ser la zona amazónica con una superficie de 3,5 millones de kilómetros cuadrados y una densidad de población de 2,57 habitantes por kilómetro cuadrado.

Brasil posee una economía mixta con abundantes recursos naturales. La agricultura es una de sus principales fuentes de ingreso, productos como el café, la caña de azúcar, la soja, maíz, naranja, algodón, caucho en las que destaca como uno de los mayores productores a nivel mundial.

En el sector secundario Brasil cuenta con una pujante industria que aporta el 19% del PIB y emplea a más del 20% de su población. Es el mayor exportador de hierro y uno de los mayores productores de aluminio y carbón. En lo referente a hidrocarburos cuenta con una de las mayores reservas de petróleo del mundo. Además, la industria aeroespacial brasileña destaca impulsada por la empresa Embraer (el tercer fabricante aeronáutico, por detrás de Airbus y Boeing), que tiene un muy importante papel en las exportaciones brasileñas. Por su parte, en el sector servicios el sector de telecomunicaciones es el que más ha despuntado en los últimos 10 años.

En cuanto a su política de relaciones internacionales, Brasil, ha establecido lazos de unión con el resto de los países latinoamericanos, participando en foros como Mercosur, la Cumbre Iberoamericana, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Organización de los Estados Americanos con el fin de impulsar el desarrollo comercial de Latinoamérica y dejar claro su liderazgo. También ha tenido una participación más activa en el G20 y es uno de los miembros fundadores de los BRICS, mecanismo de cooperación entre economías con gran potencial de países en vías de desarrollo y que fue creado en el año 2006.

Desde el año 2007 Brasil es socio estratégico de la Unión Europea mediante la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica UE - Brasil. En 2019 se cierra un acuerdo histórico entre los países integrantes de Mercosur (Brasil incluido) y la Unión Europea consiguiéndose la incorporación de un mercado de 800 millones de habitantes y con 100.000 millones de dólares de comercio bilateral de bienes y servicios.

En enero del actual año 2022 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha enviado al gobierno brasileño la carta de invitación que formaliza el inicio del proceso de adhesión como miembro de pleno derecho del grupo de las economías más avanzadas del mundo.

Una vez comentadas las enormes capacidades que tiene Brasil para ser una economía de primer nivel, procedo a explicar cuál es el objeto de este Trabajo de Fin de Grado.

El objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es responder a una simple pregunta: ¿Por qué Brasil no tiene unas tasas de crecimiento más altas? Esta pregunta también podría formularse, desde una aproximación más científica, como: ¿Cuáles son los principales obstáculos que limitan o restringen el desarrollo económico de Brasil? La respuesta a estas preguntas se dará, a lo largo del Trabajo, empleando una metodología llamada “Growth Diagnostics” y que se base en un marco conceptual que ordena conceptos macroeconómicos y a partir del cual se formulan hipótesis (de la manera detallada en el Capítulo III) para identificar los límites al crecimiento.

El apartado anterior ha servido para poner en contexto al lector en cuanto a las capacidades económicas de Brasil, país del que se podrían destacar otros aspectos como la vinculación económica con España o los lazos culturales (ya que ambos países pertenecen a la esfera cultural iberoamericana). Es por todo ello por lo que me ha parecido

especialmente interesante dedicar mi trabajo de Fin de Grado a identificar los principales problemas de Brasil y formular recomendaciones para sacar al país de estancamiento.

Como se comenta en los capítulos sucesivos, actualmente Brasil está creciendo muy por debajo de sus posibilidades y mientras, las políticas económicas diseñadas por los *policymakers* se limitan a preparar el país para capear las eventuales crisis externas que pueden afectar negativamente a la economía del país. En este contexto, este Trabajo de Fin de Grado es especialmente útil dado que se propone formular las sugerencias económicas pertinentes para dejar atrás esta situación.

II. METODOLOGÍA – Growth Diagnostics

Para el desarrollo del objeto de este trabajo, se va a evaluar la situación de la economía de Brasil y las claves para incrementar su desarrollo¹, basado en la metodología del “Growth Diagnostics”. Este método fue enunciado por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco, en su publicación para el CID (Center for International Development) de Harvard Kennedy School, y posteriormente incluido en el compendio “*The Washington consensus reconsidered: Towards a new global governance*”, donde se reúnen varias publicaciones de relevancia, relativas al impulso del crecimiento económico de países en desarrollo.

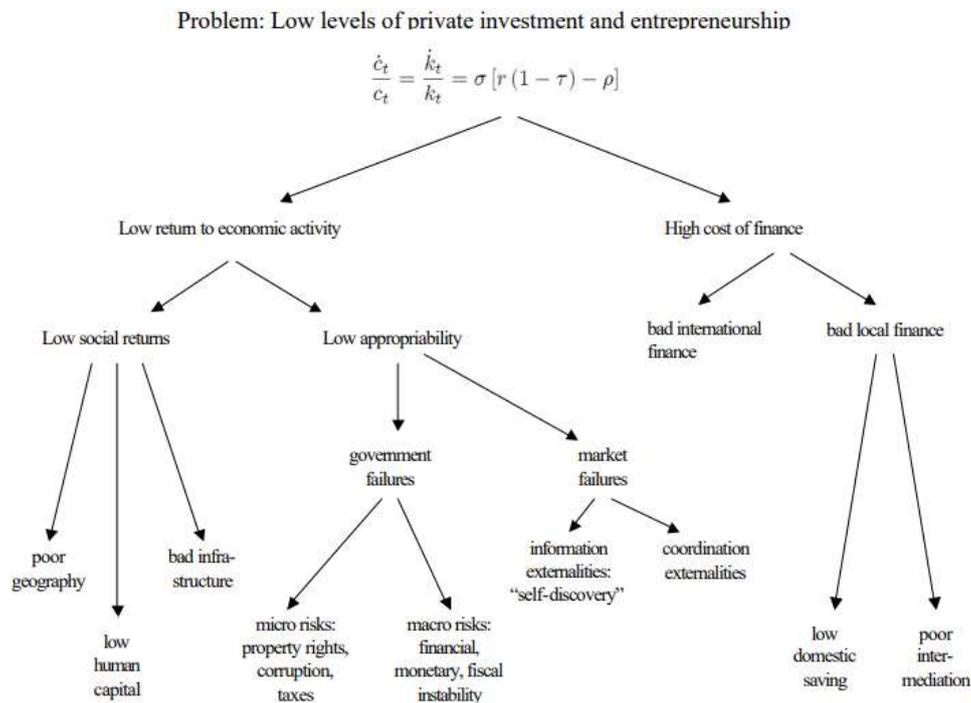
En este contexto, los autores de “*Growth Diagnostics*” tratan de encontrar una explicación a la diferencia de riqueza entre países y al estancamiento del crecimiento en términos macroeconómicos. Para ello, basan su tesis en tres consideraciones preliminares:

- Mejorar las tasas de crecimiento económico debe ser el objetivo principal a la hora de diseñar e implementar medidas económicas. Esto supone tomar, como referencia principal del desarrollo, indicadores relativamente simples como puede ser el PIB per cápita y su ritmo de crecimiento, asumiendo que estos indicadores van de la mano del desarrollo social.
- A pesar de la existencia de principios comunes que son favorables al desarrollo de un país, las medidas económicas deben tomarse en consonancia a la situación específica del territorio donde van a ser aplicadas, poniendo especial foco en los problemas y limitaciones estructurales. Es decir, aplicar una serie de políticas que *a priori* se han demostrado apropiadas para mejorar los indicadores económicos de cualquier país puede ser inútil e incluso contraproducente si las políticas no se adaptan a las particularidades de la realidad económica del país concreto.
- En tercer lugar, los autores argumentan que implementar todas las reformas identificadas como convenientes para la economía de un determinado territorio tiene, en la práctica, un coste político y administrativo inasumible, por lo que, en vez de introducir todas esas reformas, es preferible cambiar el enfoque y priorizar las políticas dirigidas a eliminar los principales obstáculos que están limitando el crecimiento.

¹ (Hausmann, y otros, 2005)

Tomando en cuenta estas tres asunciones, la metodología del “*Growth Diagnostics*” propone identificar cuáles son las principales deficiencias en el sistema económico del país objeto de análisis a través de un árbol de decisión, en el que observando los “síntomas” que padece una economía se llegue a la causa última que restringe el crecimiento y el desarrollo. La ventaja de este árbol conceptual es que, a pesar de su simplicidad, incluye una gama de conceptos suficientemente amplios como para abarcar los problemas de la generalidad de las economías susceptibles de análisis.

Figura 1. Árbol de decisión del método del *Growth Diagnostics*



Fuente: (Hausmann, y otros, 2005)

El diagrama parte de dos hipótesis a la hora de identificar cuál es el factor que está limitando el crecimiento:

- Bajo retorno de las actividades económicas. Una baja rentabilidad esperada del capital invertido en el territorio objetivo puede ser el resultado de varios factores, entre ellos una falta de apropiabilidad (debido a una presión fiscal demasiado alta, riesgos de expropiación, etc.); baja productividad (tanto por falta de tecnología como por una baja utilidad de los recursos por falta de alineamiento entre los recursos y las actividades a las que se dedican (en este punto entra en juego el

concepto de “self discovery” acuñado también por Hausmann y Rodrik², según el cual un país debe ser consciente de sus capacidades y estructura de costes para centrarse en aquellas actividades con las que puede generar una mayor rentabilidad); escasez de recursos, tanto humanos (debido a la escasez de personal cualificado para ciertos empleos, por una falla del sistema educativo), como de infraestructuras (transporte, telecomunicaciones, etc.).

- Alto coste de financiación. Esta segunda hipótesis se resume en que los tipos de interés de las operaciones de financiación son demasiado altos como para hacer atractiva la inversión. Concretando un poco más, estos altos intereses pueden deberse tanto a una mala posición financiera del país en la escena internacional (factores macroeconómicos que desincentivan la inversión, como pueden ser una deuda excesiva o un déficit tanto fiscal como de la balanza comercial) o una problemática en el sistema financiero local que hace que sea difícil para la población local el acceso a la financiación necesaria para realizar inversiones y crear riqueza.

De esta forma, siguiendo el diagrama expuesto, este trabajo se propone analizar las muestras de cansancio o debilidad de la economía brasileña, identificar los “cuellos de botella” y proponer medidas y políticas que ayuden a solventar estos obstáculos para que Brasil pueda salir de su estancamiento económico y crezca de forma sostenida, aprovechando sus abundantes recursos.

La forma concreta de proceder es analizar, de forma separada ambas ramas del árbol de decisión (Figura 1), e ir siguiendo una secuencia de análisis de los aspectos o indicadores del país objeto de estudio: Brasil. Para cada uno de los aspectos examinados, se va a formular una hipótesis sobre si pudiera ser la causa limitadora del crecimiento brasileño. Si se deduce que podría serlo, habría que analizar ese aspecto, más en detalle, bajando un nivel en el árbol de decisión y abordando los diferentes elementos en los que a su vez se subdivide ese componente de la economía. Por otro lado, en el caso de que se concluya que ese nodo del árbol de decisión no es una de las restricciones sistemáticas del desarrollo se pasaría a otro del mismo nivel y, en caso de haber sido analizadas todas las del mismo nivel, a otra rama y así

² HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. Economic development as self-discovery. *Journal of development Economics*, 2003, vol. 72, no 2, p. 603-633.

sucesivamente. Este ejercicio se basa en el hecho de que eventualmente se encontrará una línea que se agote en el elemento que ejerce de tope en el crecimiento económico de Brasil. En síntesis, y como ejemplo más visual, se podría decir que este movimiento entre niveles y ramas es similar al que se haría cuando se traza la línea de sucesión en un árbol genealógico.

En cuanto a la metodología propia, la forma de proceder ha sido la siguiente. Para el análisis de cada uno de los nodos a analizar (que a pesar de no ser exactamente coincidentes con los elementos de la Figura 1, guardan una estrecha relación con ellos) se ha comenzado contextualizando ese aspecto concreto. Para ello, se ha realizado una investigación previa de carácter cualitativo, es decir en *papers*, informes de organismos oficiales, artículos, etc.; acompañada de un análisis de los datos numéricos. Posteriormente, se ha expuesto cuál es el estado de ese elemento, basándose en la comparativa con países similares, en lo que la propia definición de ese aspecto sugiere que es correcto o en los resultados particulares de la investigación previa. De esta forma se ha podido su impacto en la economía de cara a averiguar si pudiera ser una de las restricciones al crecimiento o “cuellos de botella”.

Respecto de las fuentes de información, tanto los informes como las bases de datos consultadas provienen, en su mayoría, de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE, diferentes organismos adscritos a la ONU, el CEDR (“Center for Economic and Policy Research”), el Foro Económico Internacional y Mercosur, entre otros. También se han consultado fuentes nacionales, particularmente del Instituto de Comercio Exterior (ICEX) además de artículos especializados y trabajos académicos encontrados en la herramienta de Google Scholar.

III.HISTORIA ECONÓMICA DE BRASIL

Introducción

La economía de Brasil durante los siglos XIX y XX era principalmente agrícola, muy dependiente de sus exportaciones de café. No obstante, es durante este último siglo cuando comienza a desarrollarse una extensa y diversificada industria. Actualmente, en el siglo XXI, el sector primario continúa teniendo una importancia fundamental en el país, debido a su riqueza de productos naturales, lo que le confiere una ventaja comparativa frente a otras economías.

A continuación, se realizará una revisión de la historia económica de Brasil, desde la época colonial hasta la actualidad, dividiéndolo según las etapas de la historia del país, lo que ayuda a contextualizar el análisis económico, del que se detallarán los principales rasgos.

Periodo colonial (1500 – 1815)

El periodo colonial brasileño se corresponde con el dominio portugués de la zona, que abarca desde 1500 hasta 1822, momento de su independencia. Se considera que el descubridor de Brasil fue Vicente Yáñez Pinzón, quien desembarcó el 26 de enero de 1500 en el cabo de San Agustín. Es a partir de 1502 cuando comienza la explotación de los recursos naturales del territorio y, también, gracias a la construcción de puertos en la costa brasileña, se consolida el comercio portugués, en el que imperaba un régimen esclavista con mano de obra aborigen africana para las explotaciones de caña de azúcar, mandioca y tabaco.

A pesar de que la colonización del país no gozaba del interés del Reino de Portugal, el rey Juan III, ante la amenaza de la invasión francesa y holandesa, dispuso la colonización sistemática del país, dividiéndolo en 15 capitanías, asignadas a miembros de la nobleza portuguesa. Existía también la figura del Gobernador General, quien gozaba de un mando militar supremo y amplios poderes gubernamentales.

Durante este período, se distinguen 3 ciclos económicos en la economía brasileña:

- 1) El palo Brasil: el palo era una madera noble muy apreciada en el continente europeo y la explotación de este cultivo se llevó a cabo desde 1500 a 1534
- 2) La caña de azúcar: ciclo que comprende desde 1534, cuando el palo Brasil comenzó a agotarse, hasta 1647, y cuyas principales características son el sistema

de plantación, el monocultivo, los latifundios, el uso de mano de obra esclava y una creciente demanda internacional de azúcar brasileño

- 3) El oro y los diamantes: este ciclo comienza alrededor de 1690 y se extiende hasta finales del siglo XVIII. Los portugueses encontraron yacimientos de estos minerales. La minería estaba sometida a un régimen especial, con una fiscalización estrecha y tributos para la corona. El país se convirtió así en el primer gran productor moderno de diamantes.

Imperio (1822 – 1889)

La económica de este periodo de la historia brasileña se caracterizó principalmente por la exportación de materias primas. Los principales bienes exportados eran el café, el azúcar, el algodón, el caucho, el cacao y cuero y pieles.

La agricultura también tenía un papel fundamental en esta época, ya que esta actividad ocupaba a cerca del 80% de la población. Esta actividad se llevaba a cabo generalmente sin mano de obra esclava, y, para seguir siendo competitivos en el mercado internacional, se adoptaron innovaciones técnicas gracias a ayudas gubernamentales.

En esta época también surge una industria incipiente, en talleres de jabón y tejido, con mano de obra libre y esclava. La promulgación de la tarifa de Alves Branco favoreció el crecimiento de la industria y consiguió aumentar los ingresos del Estado.

A finales del siglo XIX se produjo un nuevo crecimiento industrial, favorecido por la guerra civil de Estados Unidos y la Guerra Paraguaya, y dicha tasa de crecimiento se mantuvo hasta el fin de la monarquía en el país.

En 1822 se produce la independencia de Brasil, rompiendo los lazos de unión política con Portugal.

En resumen, la economía brasileña gozaba de buena salud en este periodo, con ingresos per cápita similares a los de Estados Unidos a finales del siglo XIX.

Primera República (1889 – 1930)

La República brasileña nació principalmente por el impulso de la región cafetalera, que reclamaba una mayor autonomía. Esto se debe a la importancia que tenía para la economía del país la exportación del café.

No obstante, en la práctica, la gran masa de la población no sufrió muchos cambios concretos, ya que la economía siguió basada en la exportación de la materia prima y el poder continuó en manos de los latifundistas.

El primer gobierno republicano aplicó una política financiera desastrosa, que provocó un estancamiento económico hasta el final de la Primera República Brasileña. Durante su última fase, la denominada “República del Café com Leite”, (1891 – 1930), se realizó una política que favorecía a los estados que producían principalmente estos alimentos (Minas Gerais leche, y Sao Pablo, café) y que era claramente intervencionista.

Era Vargas (1930 – 1945)

Este periodo de la historia de Brasil abarca desde 1930, momento en que una junta militar tomó el control del país y el caudillo Getúlio Dorneles Vargas alcanzó el poder como presidente provisional, en primer momento, y oficialmente, en 1937 hasta 1945, momento que se conoce como Estado Novo.

Este cambio de régimen supuso la decadencia de la oligarquía cafetera, así como el ascenso de las clases medias y de las oligarquías periféricas.

Durante este periodo de la historia de Brasil, los sucesivos gobiernos consiguieron un crecimiento de la industria y la agricultura, así como un importante desarrollo de las zonas del interior del país.

Esto se debe, en parte, a que este gobierno introdujo prácticas que alteraron la mecánica del proceso de toma de decisiones, como, por ejemplo, la creación de organismos estatales para dirigir y responsabilizarse por la producción y comercialización de los productos agrícolas más importantes: el Consejo Nacional del Café y el Instituto Nacional del Alcohol.

El parque industrial también sufrió una transformación profunda, asumiendo el Estado el desarrollo de una moderna industria de transformación y la exploración de recursos minerales (petróleo, carbón, siderurgia, energía eléctrica). La diversificación de la estructura productiva del país profundizó aún más la concentración de la actividad económica en la región centro-sur del país.

La participación del Estado en la economía del país se agudiza en 1942 cuando, tras la ruptura de Brasil con los países del Eje, se sistematizan el control y la dirección de la actividad económica nacional y se crea la Comisión de Defensa de la Economía Nacional,

que comienza a monopolizar las tareas de planificación de la producción agrícola, industrial y minera, así como las de distribución y comercialización de los productos del país.

República del 46 (1945 – 1964)

Durante esta época, en la que se sucedieron varios presidentes del Gobierno, se produjo una nueva etapa de inversiones en Brasil, puesto que la coyuntura hizo que el capital internacional con base en Estados Unidos se destinara a otros países dependientes. Este brote de inversiones directas tenía tres características nuevas:

- En primer lugar, se enfrentaba al reto de recuperar el control de los mercados nacionales, que en gran parte estaban integrados y defendidos por fuertes barreras aduaneras.
- También debía estimular la exportación de productos norteamericanos y contribuir a la recuperación de la industria pesada del país, que estaba amenazada por una importante recesión.
- Por último, debía apoyar la renovación del parque industrial norteamericano.

En la década de 1950 siguiendo la línea intervencionista del Estado se continúa con la agenda de industrialización creando más empresas públicas como la petrolera Petrobras, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, la eléctrica Electrobras....

No obstante, la gran inestabilidad política y los fuertes sentimientos de nacionalismo existentes en el país, hicieron que se provocaran crisis de relaciones entre el capital nacional y el extranjero, y el fortalecimiento del gran capital internacional hizo que se produjeran una fuerte concentración y monopolización de los principales sectores económicos, lo que llevó a una redistribución de la renta que afectó principalmente a los más débiles económicamente.

Régimen Militar (1964 – 1985)

En 1964, y ante la convulsa situación del país, se produjo una victoria contrarrevolucionaria, a la que puso fin un nuevo golpe militar que depuso al presidente João Goulart y dio paso a un régimen dictatorial que contó con 5 presidentes.

Este gobierno resolvió la situación de inflación e inestabilidad económica derivadas del gobierno anterior, en el cual se había seguido un planteamiento de desarrollo utópico basado en la disminución de la dependencia económica, la apertura de nuevos mercados

y el logro de una importante participación popular, sin romper con el régimen de producción capitalista.

El nuevo gobierno intentó resolver esta situación en favor del capital privado a través de varias medidas: una violenta contención de salarios, lo que elevó el nivel de ganancia de las empresas; una violenta contención de créditos, lo que paralizó las inversiones especulativas y quebró gran parte de las empresas tecnológicamente atrasadas, mal administradas y pequeñas, disminuyendo así la circulación financiera y las presiones inflacionarias; y un aumento de la recaudación estatal con una fuerte carga fiscal, una racionalización de la imposición, un aumento de la represión sobre las evasiones, y una adopción de mecanismos de evaluación de las deudas al estado, que no permitía a los deudores morosos aprovecharse de la inflación. Esto último afectó especialmente a las pequeñas medianas empresas, así como a los asalariados, y se acompañó de una política de modernización del servicio público, logrando regularizar en un periodo relativamente corto, las deudas públicas. Por último, se hizo una política cambiaria de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones.

Todo esto afectó especialmente a asalariados y pequeñas y medianas empresas y propietarios, que se vieron afectados por una política de violencia incontrolada cuyo objetivo consistía en recuperar la tasa de productividad del conjunto de la economía en favor de la gran empresa moderna, especialmente de origen extranjero.

Entre 1980 y 1983 se produce una gran recesión económica con elevadas tasas de inflación, descenso de la productividad, aumento del desempleo, disminución de los salarios reales y con gran contratación de contratos de trabajo informales.

Nueva República (1985 – actualidad)

A pesar de que Trancedo Neves, primer presidente civil tras la dictadura, fue elegido en 1985, la democracia no fue oficialmente restablecida en Brasil hasta 1988, cuando se promulgó la Constitución Federal, y que continúa vigente.

Durante el periodo de 1980 a 1993 hubo 9 planes de estabilización y 4 monedas diferentes. Uno de estos de estos planes el Plan Cruzado (1986) intentó congelar los precios para resolver la inflación y fue otro plan antiinflacionario fracasado.

En 1994 y bajo la presidencia de Itamar Franco comienza el desarrollo del plan Real que fue diseñado por Fernando Cardoso y que produjo grandes cambios de la economía y la

sociedad brasileña. Sus principales objetivos eran la inflación, reestructuración del sistema bancario, sector fiscal, sector externo y transformación productiva.

La tasa de inflación ha sido un constante y grave problema en la economía de Brasil y el Plan Real fue una herramienta muy eficaz para luchar contra esta. Este Plan tuvo 3 etapas:

La primera a principios de 1994 aprobando el Congreso la creación de un Fondo Social de Emergencia que permitía al Gobierno destinar el 20% de los ingresos del Estado de forma discrecional.

La segunda etapa comienza en marzo de 1994 adoptando la (URV) unidad real de valor y con paridad con el dólar. La URV permitió ajustar las variaciones de precios y salarios.

La tercera etapa estableció el nuevo sistema de precios con la URV. A partir de julio de 1994 Brasil fijó su moneda, el real, que se convierte en el nuevo medio de pago en la economía.

También se produjo una recuperación de la inversión que se destinó principalmente a la modernización de las empresas.

Los dos primeros años del Plan Real fueron muy fructíferos, acelerándose el crecimiento económico, mejorando las condiciones de vida de un gran número de población y reduciendo los grupos en riesgo de pobreza. Existía un superávit primario y déficit operativo reducido en las cuentas fiscales, la balanza de pagos era sólida, y se aumentaron las reservas.

Es a partir de 1996 cuando empiezan a aparecer síntomas de inestabilidad económica, la crisis de Asia (1997), el incumplimiento de deuda rusa (1998) y otras circunstancias financieras adversas. Todo esto llevó al Banco Central de Brasil a hacer un cambio temporal de su política monetaria a un régimen de flotación administrado hasta cambiar en enero de 1999 a un régimen de cambio de flotación libre.

La llegada del siglo XXI supone un momento de crecimiento para la economía del país. Las circunstancias mundiales de bonanza económica, previas al 2008, favorecieron el desarrollo económico y del mercado de trabajo en Brasil. En la primera década la economía de Brasil tuvo un gran desarrollo y modernización, colocándose a la cabeza de los países de América Latina, llegando a tener en el 2011 un PIB equivalente al 43% del

PIB total de América Latina. A partir de 2003, la economía brasileña se sitúa entre las primeras del mundo, a lo que ha contribuido el incremento del volumen y precio de la demanda internacional de materias primas, especialmente de petróleo y carbón, así como la entrada de nuevos capitales y un conjunto de reformas estructurales. De hecho, el país afrontó la crisis económica del 2008 con un margen de maniobra mayor que en otras ocasiones, recuperándose significativamente en 2010.

En el año 2011 la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, lleva a cabo junto a su gobierno una serie de medidas económicas denominadas la Nueva Matriz Económica (NME) que duraron hasta 2014. Esta NME consistió en la intervención del Gobierno en la economía y el aumento de gasto público en inversiones. El objetivo de estimular la economía con esta intervención estatal no consiguió el éxito esperado y la inflación subió. Para evitar esta subida el Gobierno adoptó algunas medidas como el control de precio del combustible y sus derivados, del sector eléctrico.

A consecuencia del aumento del gasto para subvencionar el control de precios y las inversiones, aumentó la deuda pública, el PIB cayó generando una inestabilidad económica y disminuyendo la inversión privada, cayendo las exportaciones y la entrada de capital extranjero.

Todos los factores anteriores de incertidumbre económica aumentaron la tasa de interés para financiar la deuda pública brasileña, creció el desempleo y la inflación subió hasta el 10,6% produciéndose una fuga de capitales importante y creando una situación muy desfavorable para Brasil con la mayor recesión de su historia.

En el año 2017 con la creación del PEC 241/55 (Enmienda Constitucional del Techo de Gasto Público) se limitó el crecimiento de los gastos e inversiones del Gobierno al año anterior corregido solo por la inflación, consiguiéndose caídas graduales de la inflación, recortes de la tasa Selic (tipo básico de interés de la economía) y mas movimientos de los inversores.

El aumento de los precios de las commodities exportadas por Brasil ayudó a sanear la Balanza de Pagos consiguiendo rebajar la deuda. Las exportaciones brasileñas cambiaron de ser exportador de manufacturas a exportador de productos básicos en detrimento de su economía ya que aportaba menos riqueza.

Durante este periodo la inflación siguió siendo un problema constante con muchas fluctuaciones. En el año 2016 en plena crisis la inflación interanual alcanzó el 9,6%

El real brasileño sufrió una apreciación y sobretodo desde 2003 debido al aumento de los precios de materias primas y las elevadas tasas de interés. Esta valorización favoreció el valor adquisitivo de los brasileños, aumentando las importaciones y perjudicando la balanza comercial pero a partir del 2014 en plena desaceleración, el real brasileño tuvo una fuerte devaluación.

En la primera década del siglo XXI el crecimiento continuado de la economía provocó la recuperación del mercado de trabajo que había estado muy ralentizado hasta ese momento. El empleo en Brasil creció a un ritmo medio del 2,6% anual, consiguiendo unas cuotas del 67,8% en el mercado de trabajo formal.

A partir del 2014 la tasa de desempleo fue subiendo y en el 2021 alcanzó un 13,8%

En 2019 llega a la presidencia de Brasil Jair Bolsonaro quien encarga el peso económico de su gobierno a Paulo Guedes. Este superministro implanta una serie de medidas económicas de tinte ultraliberal; la reducción del Estado, bajada de impuestos para empresas y personas de alto nivel económico, privatizaciones de empresas públicas para aliviar el enorme déficit fiscal, reforma de las pensiones... y pese a ser unas medidas polémicas, tuvieron una buena acogida inicial.

Parte de estas medidas no pudieron acometerse por la llegada de la pandemia del Covid en 2020. Bolsonaro se opuso al cierre de la economía alegando que podrían ser peores las consecuencias de este cierre para la población que la propia pandemia. Esta decisión evitó una recesión a corto plazo pero provocó una crisis sanitaria que a medio plazo ha causado una desaceleración económica retrayéndose la economía un 3,9%, su mayor caída en dos décadas, en 2020 y repuntando posteriormente en 2021 con un crecimiento del 4,5%.

En este momento el alza de la inflación ha provocado una mayor elevación en la tasa básica de interés por parte del Banco Central de Brasil. De la misma forma la renta de las familias se ha estancado, el consumo tiene una clara tendencia negativa y se ha elevado el coste de los créditos

En los últimos años se ha desplomado la inversión pública junto con la inversión privada y extranjera, esta baja inversión se debe a la desindustrialización con una pérdida de diversificación, baja competitividad y un sector externo basado en commodities

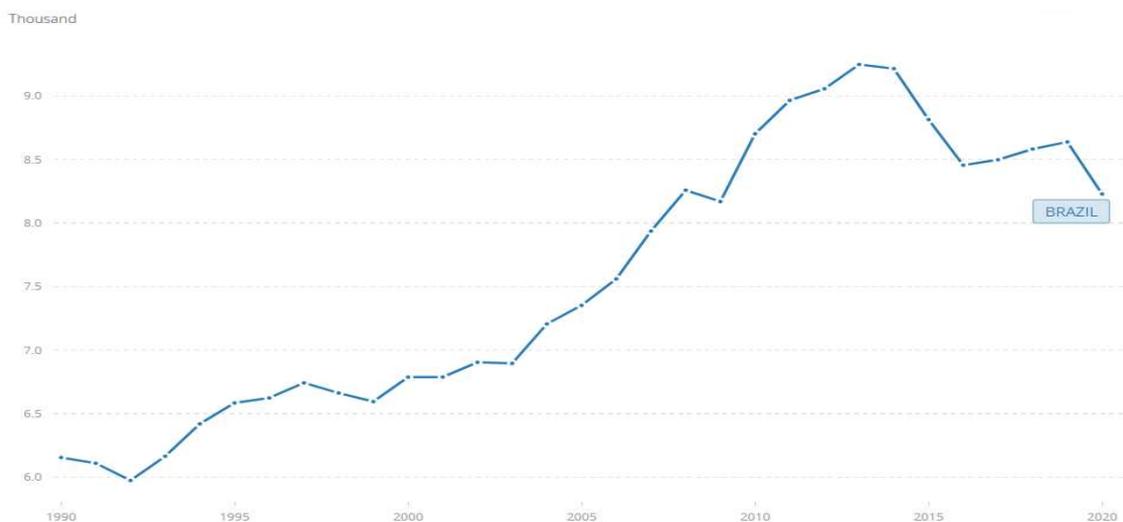
Conclusiones

Desde la época colonial a la actual, la economía de Brasil ha sufrido enormes variaciones, con crisis económicas combinadas con ciclos de recuperación. En muchas ocasiones, estos momentos de recesión y crisis se han debido a situaciones de inestabilidad política y social en el país, y las recuperaciones, a cambios en las políticas económicas, diferentes planes de estabilización, propiciados por los nuevos gobiernos.

A pesar de situarse entre las primeras economías del mundo y del crecimiento experimentado en los últimos años, desde el año 2011 se observa un agotamiento en el modelo de crecimiento, así como ciertas limitaciones estructurales, que hacen que no acabe de posicionarse como una gran potencia económica a pesar de sus recursos naturales, demográficos y su capacidad para jugar un mayor papel en la escena internacional.

IV. ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA DE BRASIL A TRAVÉS DEL MARCO DEL “GROWTH DIAGNOSTICS”

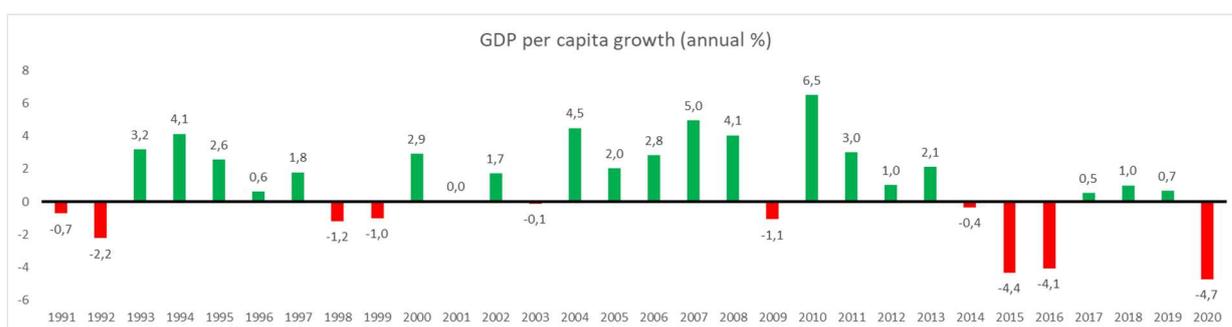
Figura 2. Evolución del PIB per cápita brasileño (en miles).



Fuente: Banco Mundial.

Para comenzar a analizar la economía brasileña, se va a partir del PIB per cápita en precios constantes de dólares de 2015, de forma que la tasa inflación y las recientes fluctuaciones de divisas alteren el análisis comparativo entre años. El PIB per cápita, a pesar de su simplicidad sirve como base para evaluar el desarrollo económico del país.

Figura 3. Crecimiento anual del PIB per cápita (en %) de Brasil.



Fuente: Banco Mundial (Elaboración propia).

Como se puede observar, hasta el año 2013, Brasil había tenido un crecimiento sostenido (eso sí, a tasas relativamente bajas para lo que se considera un país en vías de desarrollo).

En el caso brasileño, cada ciclo de expansión se ha visto cortado por una crisis, que se ha solventado tras un breve periodo de recesión económica. De esta forma, y siguiendo la

división empleada en el cuadro de tasas de crecimiento se identifican tres etapas diferentes, basadas en la tasa de crecimiento de la economía brasileña.

En primer lugar, se observa que Brasil tuvo, durante la década de los 90, un crecimiento correcto (en términos de PIB per cápita) impulsado por el Plan Real de 1994 que se vio truncado por la crisis financiera del Sudeste Asiático de 1997 y el consecuente clima de desconfianza hacia las inversiones en países en desarrollo que se originó.

Figura 4. Tasa de crecimiento anual compuesto del PIB per cápita

TCAC PIB per cápita (1991-2020)		
1,03%		
TCAC (1991-2001)	TCAC (2001-2013)	TCAC (2013-2020)
1,18%	2,61%	-1,65%

Fuente: Banco Mundial (Elaboración propia)

Tras este estancamiento, con la entrada del siglo XXI comenzó una época de esplendor económico impulsada por la creciente exportación (en línea con el crecimiento del comercio mundial potenciado por el desarrollo económico de China y su mayor implicación en los mercados internacionales), a lo que se añadió la fuerte subida de precios de las commodities (“boom de las commodities”), que tuvo un impacto especialmente positivo para Brasil. Además, durante estos años Brasil atrajo una importante afluencia de capital extranjero e inversiones, que sin embargo se redujo drásticamente en 2008. Este ciclo de expansión económica sirvió también para aliviar ciertos problemas endémicos de la estructura socioeconómica de Brasil, como la tasa de desempleo y la desigualdad en términos de ingresos, lo que a su vez revertió en una mayor productividad y retornos de la economía brasileña.

Esta etapa de desarrollo económico concluye definitivamente en 2014, cuando una serie de factores, entre los que destaca un colapso de política fiscal y monetaria empleada hasta entonces, ponen a prueba la estructura económica de Brasil y el país entra en recesión (presentando crecimientos negativos del PIB nominal en 2015 y 2016). Aunque las recetas económicas que se venían aplicando ya generaban dudas sobre su idoneidad y necesidad de adaptación y la economía brasileña ya había mostrado signos de fatiga, no fue hasta 2014, cuando la gravedad se hace evidente, produciéndose un descenso del crecimiento del PIB (que llega incluso a términos negativos) y un aumento de, entre otros indicadores, la tasa de inflación, la tasa de empleo y el déficit fiscal. Además, esto vino aparejado a una serie de escándalos de corrupción que mermaron tanto la confianza de

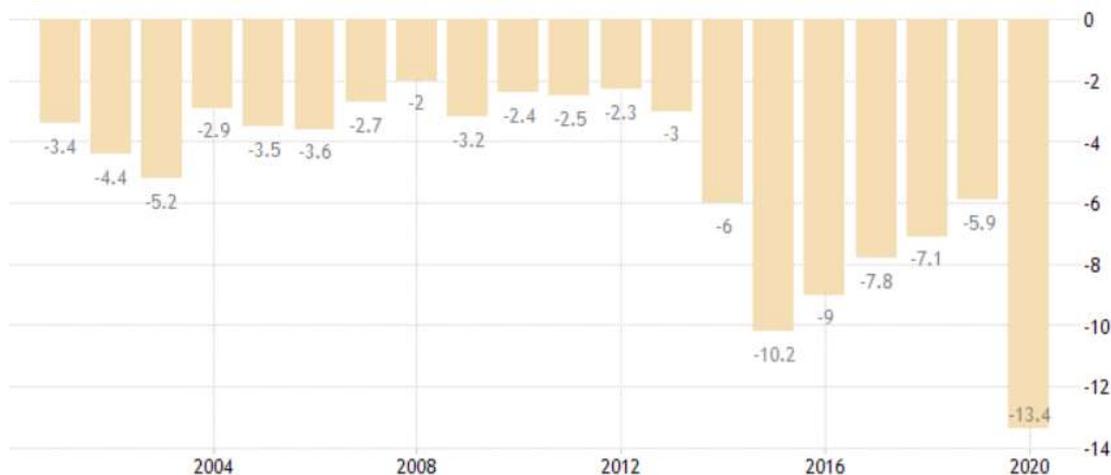
los inversores internacionales, como del sector privado del país. A partir de 2015 se introdujeron medidas para corregir tanto la alarmante situación fiscal como para evitar un periodo de hiperinflación que pusiera en jaque la estabilidad monetaria. En los años 2018 y 2019, la economía de Brasil empezó a mostrar síntomas de recuperación, pero esa tendencia no se pudo consolidar debido al comienzo de la pandemia global del coronavirus.

IV.1. BAJO RENDIMIENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

A) POLÍTICA FISCAL – CONTROL DEL DÉFICIT

a) Déficit público

Figura 5. Déficit fiscal del Gobierno de Brasil (en % sobre el PIB).



Fuente: Banco Central do Brasil.

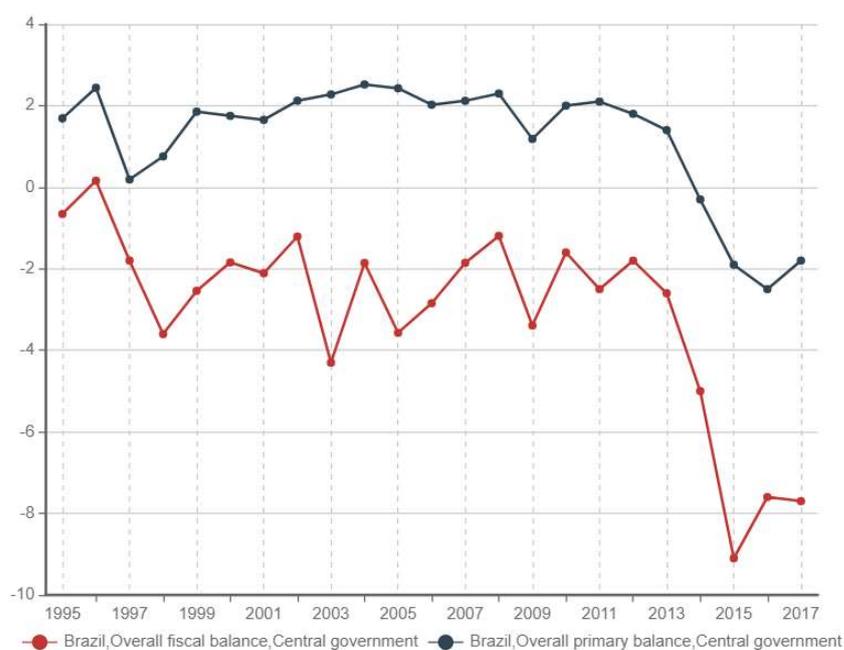
Una de las herramientas más importantes con las que el gobierno de un país es la política fiscal. Al margen de su fundamento como forma de financiar el gasto público y su utilidad para fomentar determinadas actividades e inversiones mediante incentivos, el diseño de la política fiscal tiene un importantísimo impacto en el desarrollo económico. En este sentido, podríamos resumir los objetivos de la política fiscal en plano económico en 3 puntos: promover unas mayores tasas de crecimiento (en el sentido empleado en este Trabajo), reducir en la medida de lo posible las fluctuaciones en base a las fases de los ciclos económicos y reducir la desigualdad a través de medidas de redistribución de la riqueza. ³Sin embargo, como todos los instrumentos al alcance del sector público tiene

³ DIAZ-GIMÉNEZ, J. MACROECONOMIA PARA CASI TODOS. 2009.

sus limitaciones y, además debe hacerse un análisis previo de cara a que asegurarse que el nivel de recaudación y la distribución del gasto público planeada, son las idóneas para la coyuntura internacional y propia del país. Una de las limitaciones es el principio de estabilidad presupuestaria cuya máxima es que los gastos no deben ser superiores a los ingresos.

Siguiendo esta línea, en mayo del año 2000, tras la quiebra técnica de algunos Estados federales y municipios, se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal⁴, que endurece la disciplina fiscal que deben seguir los gobiernos a todos los niveles (federal estatal y municipal). A partir de este momento, la política fiscal brasileña se pone como objetivo primordial el tener un superávit en el saldo primario fiscal, es decir, una diferencia positiva entre recaudación y gasto público de ese ejercicio, sin tener en cuenta el pago del nominal e intereses devengados de deudas contraídas con anterioridad.

Figura 6. Saldo de la balanza fiscal y la balanza primaria del Gobierno federal de Brasil (en % sobre el PIB).



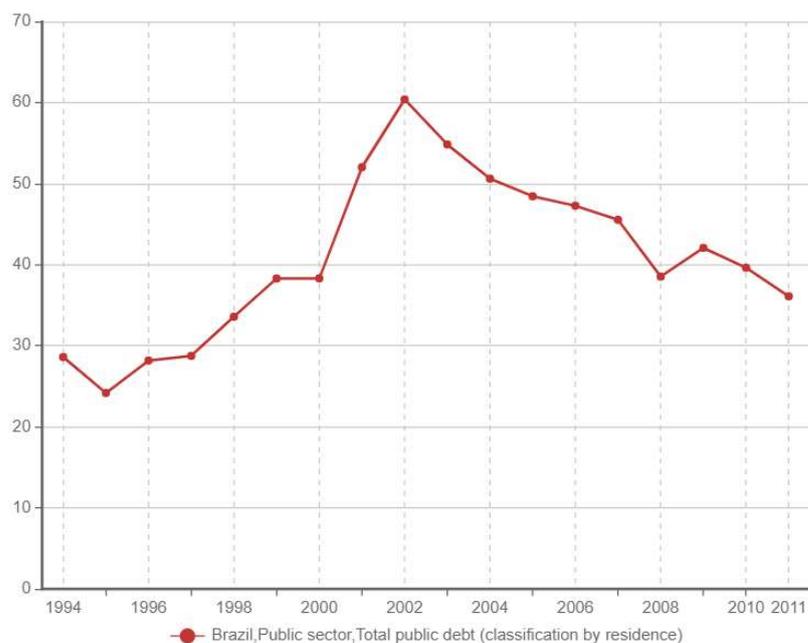
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas.

Pues bien, como muestra el gráfico (Figura 6), el gobierno de Brasil ha tenido en las últimas décadas un superávit de en torno al 2% (respecto del PIB) en su saldo fiscal primario, que junto con el fuerte desarrollo crecimiento económico experimentado a partir del año 2005 y el efecto de la inflación sirvieron para reducir la deuda neta en términos del PIB desde el 60,4% de 2002 al 36% de 2013. Esta paulatina reducción de la

⁴ INFORME ICEX 19

deuda supuso que el déficit de la balanza fiscal total tuviera un déficit sostenido del 3-4% durante la década de los 2000 y hasta la llegada de la recesión en 2013, situándose en 10,2% en 2015. En estos años se hizo evidente la necesidad de implantar una serie de medidas de recorte fiscal para acotar los desequilibrios, a la vez que se empezó a atisbar una vuelta a la senda del crecimiento económico en los años 2018 y 2019, que fue truncada con la llegada de la pandemia del coronavirus.

Figura 7. Deuda total del sector público brasileño (en % sobre PIB).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas.

Actualmente el porcentaje que supone la deuda respecto del PIB es del 79,6% y se espera, según las proyecciones del ⁵Gobierno de Brasil, que esta cifra aumente ligeramente hasta su estabilización en 2025. Esta cifra de deuda ha ido en aumento desde 2014 y por el momento se aleja de la media de endeudamiento que tienen los países emergentes, situada en torno a un 50% del PIB.

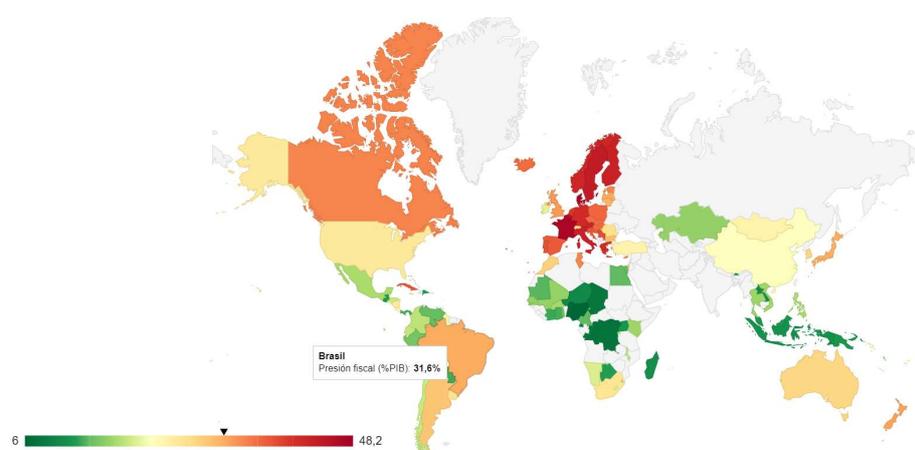
A pesar de este último comentario y teniendo todo lo expuesto en consideración, se puede concluir en este punto que, aunque es susceptible de mejora, el estado de las balanzas fiscales de Brasil no es especialmente preocupante, sobre todo en el contexto de la debilidad económica brasileña en la actualidad. En concreto, si se siguen aplicando las fórmulas de rigor presupuestario y se cumplen las previsiones, el estado de las cuentas

⁵ <https://www.reuters.com/world/americas/brazil-government-sees-gross-debt-796-gdp-23-sets-deficit-goal-659-bln-reais-2022-04-14/#:~:text=Brazil's%20Economy%20Ministry%20recently%20projected,at%20about%2050%25%20of%20GDP.>

públicas se puede descartar como uno de los principales problemas que restringen el crecimiento de Brasil. Eso sí, cabe destacar que este análisis se ha hecho poniendo énfasis solamente en la estabilidad financiera del sector público brasileño, por lo que no se han tenido en cuenta otros aspectos relacionados con la política fiscal o que son directamente consecuencia de ésta, como los efectos del nivel de presión fiscal o la eficiencia e idoneidad del gasto público, que son objeto de análisis en otros apartados.

b) Presión fiscal y baja apropiabilidad

Figura 8. Mapamundi de presión fiscal (en %).



Fuente: *El Expansión*

6

La presión fiscal de Brasil (recaudación fiscal como % del PIB) es una de las más altas del área de América Latina y el Caribe (sólo superada por Cuba y Barbados) y la más alta de Sudamérica, superando el 30% de forma persistente durante las últimas décadas y situada en un 31.6% en 2021. Estos niveles son más propios de economías desarrolladas, en particular, de los países europeos, dado que sus gobiernos soportan un mayor gasto en partidas sociales (educación, sanidad, seguridad social, etc.).

Como se observa en los gráficos, los niveles de recaudación de Brasil son muy superiores a la media de los países de su entorno (la presión fiscal media de América Latina es del 22,9% y a los de otros países emergentes que sirven como economías comparables. Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, la balanza fiscal de Brasil tiene un déficit estructural por lo que no se puede achacar esta alta tasa impositiva a un esfuerzo por

⁶ EXPANSION MACRO

sanear las cuentas públicas y pagar deudas contraídas, sino que debe ser una consecuencia de la intención de sufragar un modelo de gasto público excesivo.

Por otro lado, el sistema fiscal de Brasil está entre los más complejo del mundo. Según los datos del Banco Mundial, el tiempo promedio que una empresa debe dedicar para cumplir con sus obligaciones fiscales en Brasil es el más alto del mundo ascendiendo a 1501 horas en 2019, habiendo disminuido un 25% desde la cifra de 2018, 1958 horas. LA cifra de 2019 supone en torno a 5 veces más tiempo que el resto de los países de Latinoamérica y 7 veces más que la media mundial (situadas en 316 y 233 horas, respectivamente).

La complejidad de este sistema fiscal radica en que la potestas para establecer tributos está repartida entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios. Como resultado se obtiene un sistema descentralizado en el que existen más de 40 impuestos, con sus correspondientes subapartados, y que están sujetos a constantes cambios y ajustes en su configuración.

Respecto a este punto, se puede concluir que la excesiva presión fiscal sumada a la alta complejidad y el esfuerzo necesarios para satisfacer las obligaciones fiscales, hacen del sistema fiscal brasileño un impedimento para el desarrollo económico⁷. Por una parte, es una forma de desincentivar la llegada de capital e inversiones extranjeras, que temiendo que la mayor parte de sus beneficios acaben en las arcas brasileñas, pueden optar por trasladar su capital a países con similares tasas y potencial de crecimiento, pero con un mayor nivel de apropiabilidad de sus ganancias. Por otro lado, una alta tasa impositivo tiene un impacto en las finanzas del sector interior ya que provocará una caída de la renta disponible⁸ tanto de empresas como de hogares y particulares, reduciendo las posibilidades de ahorro y consumo.

Además, cabe reiterar la idea de que, como se ha venido apuntando, la inmensa mayoría de políticas macroeconómicas tiene efectos en muchos sentidos. Así, una presión fiscal no es sólo y exclusivamente negativa, como los comentarios anteriores sugieren. En el caso brasileño, cuyas finanzas públicas históricamente se han demostrado frágiles y fluctuantes en función de los sucesivos ciclos de crisis y bonanza, esta estricta política

⁷ <https://www.expansion.com/latinoamerica/iberoamericana-empresarial/2019/12/29/5e08a86a468aebb51b8b457e.html>

⁸ <https://www.investopedia.com/terms/d/disposableincome.asp#:~:text=insurance%20and%20annuities%20have%20been%20deducted>.

fiscal ha servido para conseguir una cierta estabilidad y credibilidad macroeconómica. Esto, combinado con el hecho de que su deuda del sector público está denominada mayoritariamente en moneda local, proporciona cierta protección frente a las eventuales perturbaciones externas.

Por otro lado, la recaudación fiscal no se dedica única y exclusivamente al saneamiento del saldo de déficit o el pago de la deuda, sino que dota de recursos al Estado para aplicar políticas sociales de todo tipo e invertir en sectores estratégicos. En este punto cabe destacar que el porcentaje de presión fiscal es muy similar al de los países de la OCDE (Figura 9), organización compuesta en su mayoría por países desarrollados del hemisferio occidental cuya estructura económica es muy diferente de la de Brasil. A pesar de que, en términos generales, cualquier semejanza con los países desarrollados es positiva para los países emergentes, hay que hacer un análisis adicional en cuanto a la presión fiscal. El elevado porcentaje de presión fiscal de los países de la OCDE se debe a que se caracterizan por la cobertura social que ofrecen, esto significa que gran parte de su gasto público se dedica a partidas como la sanidad, la educación y la Seguridad Social. Esto está estrictamente relacionado con el desarrollo de los países y es por ello que estos países ocupan los rankings más altos en cuanto a indicadores como el Índice de Desarrollo Humano.

Sin embargo, en el caso de Brasil, como se apuntará más adelante, los índices de desigualdad en términos de ingresos, situados entre los peores del mundo y de su entorno, revelan una situación muy alarmante. Además, en cuanto a la educación, Brasil se coloca también a la cola de los rankings expuestos en el informe PISA y se aprecia una importante brecha en el acceso a educación superior.

Si tenemos todo lo dicho hasta ahora en cuenta, la siguiente cuestión que debería atenderse es si la gestión de los fondos públicos por parte del Gobierno de Brasil (y de los Estados que lo componen) está siendo suficientemente eficiente. Brasil, como muchos países de América Latina, ha estado envuelto en muchos escándalos de corrupción que implicaban a su clase política de más alto nivel. Cabe destacar la situación vivida a partir de 2014, cuando en plena recesión de la economía, estallaron una serie de escándalos de corrupción que involucraban a la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff, como responsable política. A raíz de esto, se abrió un proceso de destitución (impeachment) en diciembre de 2015 que finalizó en julio de 2016 con la decisión de la Cámara de Diputados de Brasil de destituir a la presidenta. Aunque esto se trate de un ejemplo concreto, no se puede negar que la

corrupción, junto con el uso ineficiente de los fondos públicos en general, es un problema sistémico de Brasil que causa que se desperdicien los enormes recursos recaudados por el Estado mediante impuestos.

Figura 9. Table de presión fiscal media por regiones y de los países de la OCDE.

Tax-to-GDP ratios: 2019 averages	
Africa (30):	16.6%
Asia & Pacific (24):	21.0%
Latin America and the Caribbean:	22.9%
OECD:	33.4%

Fuente: OCDE.⁹

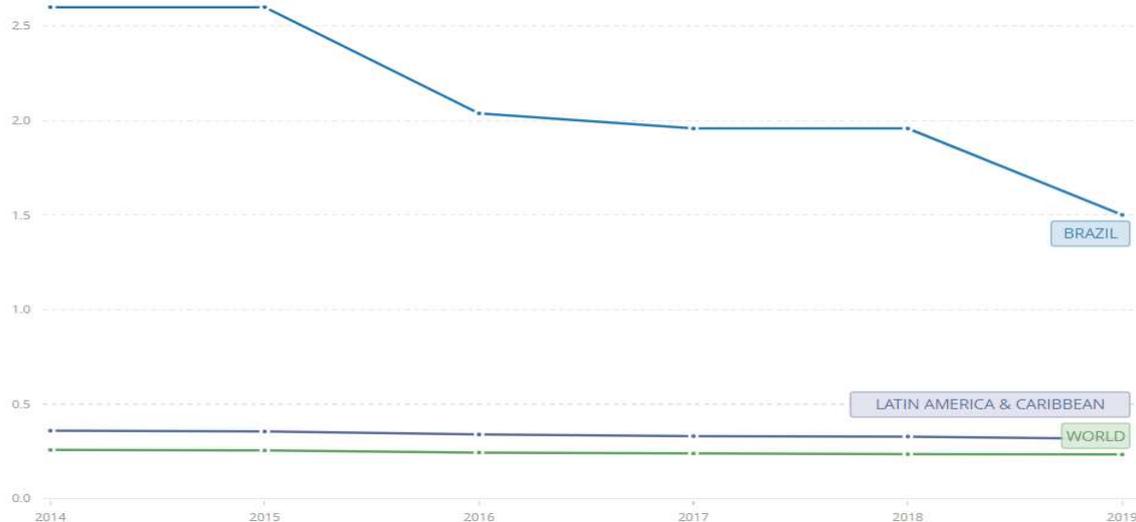
La conclusión respecto del otro punto observado, el nivel de complejidad del sistema impositivo brasileño, es mucho más sencilla. El espectacular esfuerzo en términos de horas que se prevé necesario para cumplir con las obligaciones fiscales es un aspecto muy concreto al que difícilmente se le puede atribuir un efecto positivo. Como se muestra en la Figura 9, Brasil supera con creces en este punto la media mundial y las cifras de sus países comparables. Tal y como están las cosas, esta situación sólo puede suponer un desincentivo para empresas extranjeras respecto a establecer líneas de negocio en Brasil y un aliciente hacia la búsqueda de formas e evasión fiscal para las empresas locales, que ven como además de la alta tasa impositiva en sí misma, la dificultad para estar al día con la Hacienda Pública es una especie de impuesto implícito. A pesar de que, como se puede inferir a partir de la Figura X y como además apuntan los propios gobernantes brasileños¹⁰, Brasil está haciendo un importante esfuerzo en rebajar la complejidad de su sistema fiscal. Aun así, el resultado de la comparativa con el resto de países sigue arrojando resultados muy preocupantes por lo que habrá que estar a la espera de que se hagan más profundas, de forma que se reduzca drásticamente el esfuerzo necesario (en términos de horas) para pagar impuestos. Esta reforma, como se ha mencionado

⁹ <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/about-global-revenue-statistics-database.pdf>

¹⁰ <https://www.expansion.com/latinoamerica/iberoamericana-empresarial/2019/12/29/5e08a86a468aebb51b8b457e.html>

anteriormente, tendría la ventaja de no conllevar un impacto negativo en ningún otro indicador ya que supondría facilitar las tareas del contribuyente sin que se rebajen las expectativas de recaudación. Es más, éstas podrían incluso podrían aumentarse si estas medidas sirven como reclamo para que empresas extranjeras inviertan en Brasil y las empresas locales regularicen su situación fiscal.

Figura 10. Tiempo necesario (en miles de horas) para preparar y pagar impuestos en un año. Datos de Brasil, América Latina y media mundial.



Fuente: Banco Mundial.

B) COMERCIO EXTERIOR – DEPENDENCIA DEL MERCADO DE LOS COMMODITIES

En 2021 la balanza comercial brasileña experimentó un superávit, superando las exportaciones a las importaciones. Las exportaciones representaron unos 275.316 millones de dólares y las importaciones alcanzaron 218.094 millones de dólares. Del total de exportaciones, el 68% provino de las exportaciones agroalimentarias superando el récord histórico de 2011, en el contexto del superciclo de los commodities.

La producción agrícola es la principal fuente de exportaciones de Brasil y el mayor motor de aceleración de la economía brasileña: especialmente café, caña de azúcar, soja y naranjas. Durante el año de la pandemia fue la actividad que más creció,

Brasil sigue siendo muy dependiente de las materias primas y los principales productos de exportación pertenecen a este sector, lo contrario que ocurre con los productos manufacturados que no tienen una significación especial en el comercio exterior de

Brasil. Estos productos manufacturados tendrían un mayor valor añadido, significaría creación de puestos de trabajo y una disminución de las importaciones.

En relación con lo anterior también ha resultado interesante analizar la cifra de aportación del comercio con el exterior al PIB, siendo esta cifra muy inferior a la de los países desarrollados y los países de su entorno.

Figura 11.



Fuente: Fuente: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

Esto último se debe al legado de proteccionismo comercial de Brasil, que ha limitado su competitividad. Para contextualizar el reducido peso del comercio exterior en la economía de Brasil es muy destacable el hecho de que, siendo la octava economía más grande a nivel mundial, en términos de comercio ocupa el puesto 26. Además, el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial a Brasil en el puesto 125 de 140 en cuanto a aranceles comerciales y el 136 en cuanto a barreras no arancelarias.

En la misma línea, Brasil es de los pocos países del mundo que no ha reducido los aranceles comerciales en los últimos 20 años. Sus aranceles sobre los bienes de capital son especialmente estrictos, en este sentido el actual gobierno ha manifestado su intención de intentar resolver esta situación con una progresiva apertura comercial.

Figura 12.

Comercio exterior brasileño por productos					
Capítulos arancelarios de la Nomenclatura Combinada de la UE (millones de dólares USA, 2018)					
Principales productos exportados			Principales productos importados		
	Valor	% variación 18/17		Valor	% variación 18/17
Exportaciones	239.264	10	Importaciones	181.231	20
12. Semillas oleaginosas, plantas industriales	33.382	29	27. Combustibles, aceites minerales	26.234	22
27. Combustibles, aceites minerales	29.609	58	85. Aparatos y material eléctricos	21.758	5
26. Minerales, escorias y cenizas	23.670	6	84. Máquinas y aparatos mecánicos	19.097	10
84. Máquinas y aparatos mecánicos	14.787	7	87. Vehículos automóbiles, tractores	14.026	25
02. Carne y despojos comestibles	13.276	-5	29. Productos químicos orgánicos	10.594	26
87. Vehículos automóbiles, tractores	12.608	-14	89. Barcos y embarcaciones	9.869	5.391
72. Fundición, hierro y acero	11.782	10	31. Abonos	8.619	18
47. Pasta de madera, papel reciclado	8.283	32	39. Materias plásticas y sus manufacturas	7.336	12
23. Residuos de la industria alimentaria	7.095	33	30. Productos farmacéuticos	7.199	10
17. Azúcares, artículos de confitería	6.672	-42	90. Aparatos ópticos, de medida, médicos	5.500	13
Restantes exportaciones	78.101	6	Restantes importaciones	50.999	11

Fuente: Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

En este sentido, la política comercial exterior del país se ha centrado en establecer una mayor proximidad con EEUU y los países desarrollados, priorizándolos por encima del bloque Mercosur, al que Brasil pertenece, y que a su vez ha estado negociando sus propios acuerdos de comercio e inversión. El hecho de que Brasil sea el principal motor económico de América Latina y que, sin embargo, sus principales socios comerciales sean Estados Unidos, China y la Unión Europea, es tanto indicativo de lo hermético que es el comercio brasileño como de una importante oportunidad para aumentar el volumen de comercio con el exterior.

Del análisis de este apartado de la economía brasileña se puede inferir que hay una importante desproporción entre el tamaño de la economía brasileña y la aportación de su comercio con el exterior. También influye de manera particularmente negativa, el hecho de que la exportación brasileña dependa de productos de poco valor añadido, como son los commodities, cuya demanda además es muy fluctuante.

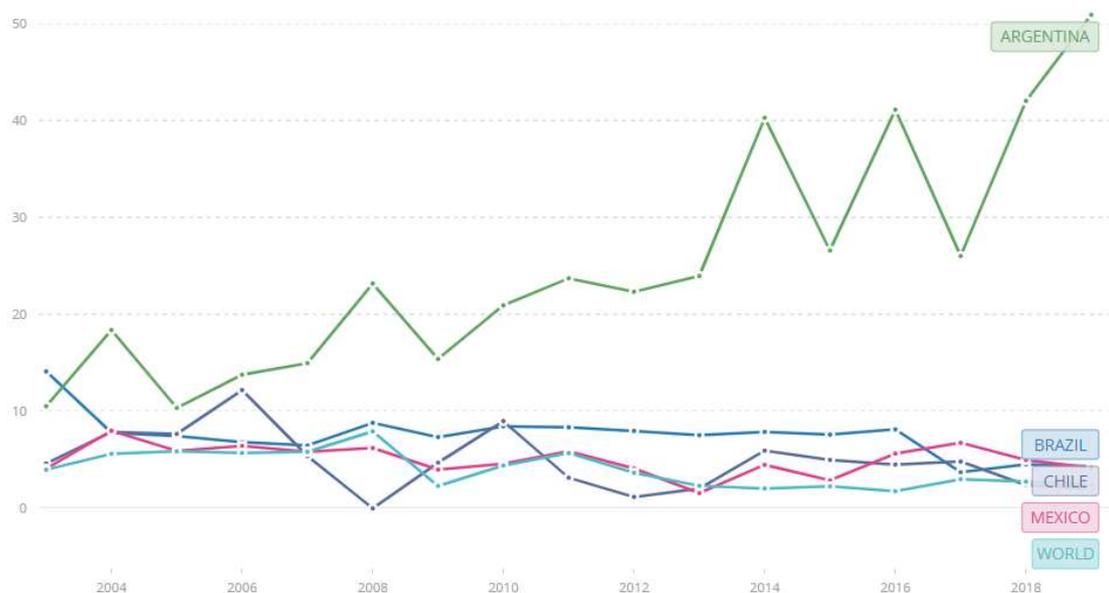
La debilidad del comercio brasileño, sin embargo, no se puede identificar como uno de las principales limitaciones al desarrollo económico dado que el problema de fondo, más que el volumen de exportaciones, es el modelo productivo que necesita financiación para poder experimentar un cambio que suponga la producción de otros bienes.

IV.2. ALTO COSTE DE FINANCIACIÓN

A) POLÍTICA MONETARIA - TIPOS DE INTERÉS

El principal indicador a la hora de evaluar cuales son los costes de financiación es el tipo de interés. El tipo de interés, teóricamente, es equivalente al coste de financiación, es decir, es el coste adicional que el deudor debe devolver cuando pide un préstamo. Sin embargo, a pesar de la simplicidad de la definición expuesta esta cifra es una de las métricas que más impacto tiene en la economía ya que es un indicativo tanto del coste de la inversión como de la recompensa del ahorro, además de señalar de forma implícita cual es la rentabilidad esperada de la actividad económica.

Figura 13 *Tasa de inflación anual (en %). Datos de Brasil, Argentina, Chile, Mexico y la media mundial.*



Fuente: Banco Mundial

Figura 14. Tipo de interés real (en %). Datos de Brasil, Argentina, Chile y México.



Fuente: Banco Mundial

Brasil, como puede observarse en el gráfico tiene una tasa de interés real mucho más elevada que los países comparables de su entorno y se ha situado de forma sostenida como uno de los países con mayor tipo de interés real (sólo superado temporalmente por países con economías muy precarias cuyos indicadores son muy fluctuantes). De esta forma, el tipo de interés real (que es el resultado de descontar la inflación de ese año al tipo de interés nominal) de Brasil ha oscilado entre el 20 y 40% durante los últimos 15 años, coincidiendo los periodos de incremento recientes (por ejemplo, 2013-2017) con contracciones de la economía.

En cualquier caso, es evidente que los tipos de interés de Brasil son una excepción tanto en comparación con los países comparables de su entorno (que tienen unas tasas más estabilizadas, a excepción de Argentina cuya desmesurada inflación hace que el tipo de interés real acostumbre a tener un signo negativo), como con los países desarrollados, donde lo usual es que esta tasa ronde el 1-2% (especialmente en los últimos años debido a los tipos del 0% o similares marcados por los Bancos Centrales).

Los tipos de interés son una de las herramientas en materia de política monetaria con las que cuentan los Bancos Centrales. Por ejemplo, en el caso del Banco Central Europeo, dado que su objetivo es mantener la tasa de inflación cercana, pero por debajo al 2%, se infiere que los cambios en el tipo de interés fijado por el BCE tienen como meta controlar la inflación de la Eurozona. La explicación del impacto de los tipos de interés

en la inflación es, a grandes rasgos, que a medida que aumentan los tipos de interés se vuelve más atractivo el ahorro (por ejemplo, mantener los ahorros en una cuenta depósito daría una mayor rentabilidad) lo que implica que haya un menor consumo, que se corresponde con una menor demanda de bienes y servicios, lo que impide una subida de precios. En cuanto a lo que a Brasil se refiere, cabe destacar que el mantenimiento de unos altos tipos de interés se ha convertido en el principal medio para la consecución de una estabilidad monetaria. Desde la concepción y puesta en marcha del Plan Real y las medidas para corregir los efectos de la crisis del Sudeste Asiático de 1997¹¹, se han empleado los tipos de interés marcados por el Banco Central de Brasil (la llamada tasa SELIC) como el principal instrumento para controlar la inflación, contrarrestando una eventual subida de precios con un aumento de la tasa SELIC. Además, en vista de que unos elevados tipos de interés son un reclamo para la captación de capital extranjero y, por ende, de la demanda de la divisa local¹², Brasil se ha servido de sus altos tipos de interés para mantener el valor del real brasileño. De esta forma, se ha mantenido la tasa de inflación por debajo del 10% (aunque aún a un nivel superior del recomendable) y el valor del real brasileño se ha mantenido relativamente estable, siguiendo un proceso de devaluación sostenible, pero evitando fluctuaciones bruscas. Sin embargo, son varias las opiniones que argumentan que estas recetas económicas, a pesar de haber alcanzado su objetivo de estabilización, hace tiempo que dejaron de ser efectivos y en la actualidad suponen un obstáculo al crecimiento económico de Brasil.

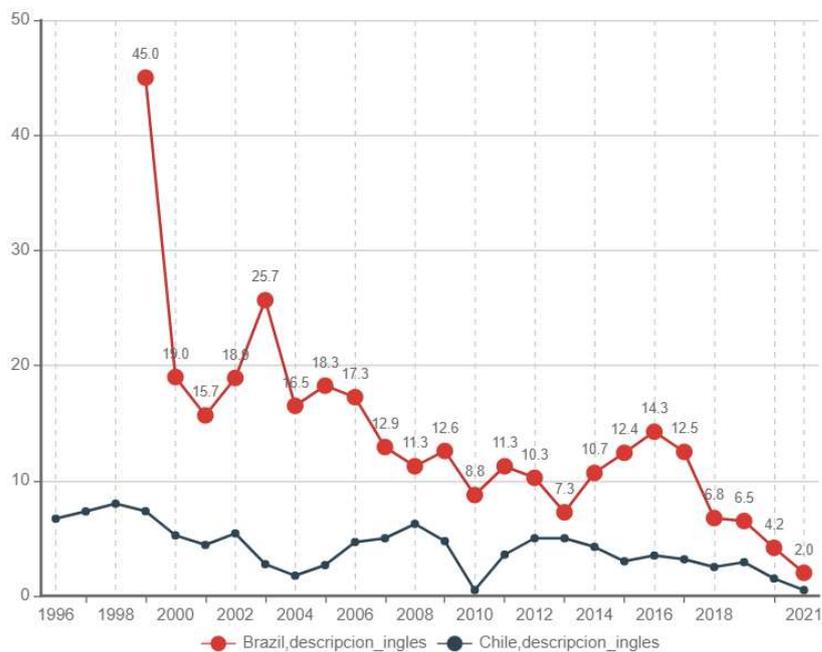
Por otro lado, es importante mencionar la también preocupante situación de Brasil en cuanto a la disparidad entre el tipo de interés marcado por el Banco Central de Brasil y el tipo de interés real (el tipo de interés al que se financia el sector privado, descontada la inflación). Si bien es lógico que el tipo de interés que apliquen las entidades financieras al sector privado sea superior al fijado por los bancos centrales para las operaciones con entidades de créditos, en Brasil hay una diferencia excesiva que supone una importante limitación para el sector privado a la hora de obtener financiación. Esto a su vez repercute en la capacidad para realizar inversiones por parte del sector y, en última instancia, al desarrollo económico. Por ejemplo, en el año 2019 el tipo de interés

¹¹ <https://www.project-syndicate.org/commentary/brazil-economic-growth-crisis-since-2013-by-carlos-antonio-luque-et-al-2020-08?barrier=accesspay>

¹² <https://www.investopedia.com/ask/answers/040315/how-do-changes-national-interest-rates-affect-currencys-value-and-exchange-rate.asp>

fijado por el Banco Central de Brasil fue del 6% mientras que el tipo de interés real ascendió al 31,8%, una cifra más de 5 veces superior.

Figura 15: Tipos de interés fijados por el Banco Central. Datos de Brasil (tasa Selic) y Chile



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)

En este punto, cabe hacer una especial mención a la respuesta del Banco Central de Brasil a la crisis de 1997. Como se ha indicado previamente, la situación económica de Brasil a finales del siglo XX era crítica, resultado de la crisis del sudeste asiático y el incumplimiento de deuda ruso. Esto propició un clima de desconfianza en torno a las economías emergentes, que interrumpió repentinamente el flujo de capital extranjero hacia Brasil.

La primera repuesta del Banco Central de Brasil fue tomar la decisión de establecer un tipo de cambio flexible para el real brasileño¹³, es decir, dejar que el tipo de cambio se fijara en función del equilibrio entre la oferta y la demanda del mercado. La principal ventaja de este tipo cambiario fue que permitió corregir los desequilibrios en la balanza de pagos. En el caso concreto de Brasil, la flotación del real supuso una previsible devaluación de la divisa que hizo más atractiva la compra de productos brasileños,

¹³ FRAGA, Arminio. Política monetaria durante la transición a un tipo cambio flotante: La experiencia de Brasil. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 2000, vol. 37, no 1, p. 16.

impulsando las cifras de exportaciones y encareció las importaciones, de manera que se mejoró el saldo de la balanza comercial.

Sin embargo, cualquier proceso de devaluación entraña el riesgo de entrar en una espiral inflacionaria (riesgo que es especialmente aconsejable prevenir en el caso de Brasil, dado la constante problemática que ha supuesto la inflación). Por tanto, para controlar una devaluación excesiva y evitar un crecimiento de las tasas de inflación se decidió dotar de estabilidad al real brasileño, relacionándolo a un ancla nominal. Esto consiste en establecer un objetivo macroeconómico a medio plazo respecto de un indicador concreto, con el que se comprometan todos los poderes públicos con influencia económica, y que sirva para dar estabilidad al sistema económico de un país¹⁴. En estos casos, la utilidad de este mecanismo no depende únicamente del indicador que sirve de ancla sino también del hecho de que el objetivo en sí suponga un compromiso que sea a su vez exigente y factible.

Por su parte, Brasil optó por establecer objetivos inflacionarios de un solo dígito (que fueron concretándose con posterioridad), sometiendo la política macroeconómica a este hecho. De esta forma, una vez estimado el alto impacto que tendría la devaluación del real en la tasa de inflación, el Banco Central de Brasil decidió fijar sus tipos en la elevada cifra del 45%, como puede apreciarse en la Figura XX. En paralelo, se pactó un programa de ayudas con el FMI que ayudó a hacer frente a los vencimientos de deuda más inmediatos y a conseguir acuerdos de refinanciación en muchos casos. Estas medidas tuvieron un efecto positivo durante un tiempo en términos de saneamiento de la balanza de pagos, estabilidad del real brasileño, reducción de deuda y, obviamente, mantenimiento de una tasa de inflación controlada. Sin embargo, como reconoció el propio presidente del Banco Central de Brasil de entonces, es “peligroso” que un banco central se guíe por el mercado¹⁵. Además, esta pretendida estabilización del valor del real respecto al dólar no se mantuvo mucho tiempo, ya que se desató una fuerte devaluación del real en 2002, cuyo tipo de cambio frente al dólar pasó de en torno a un 2.3 USD/BRL a principios del año a sobrepasar los 4 USD/BRL en momentos puntuales del año.

¹⁴ RODRÍGUEZ PRADA, Gonzalo. Anclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR. *Revista de la CEPAL*, 1997

¹⁵ FRAGA, Arminio. Política monetaria ... op. cit.

Esta experiencia expuesta es especialmente relevante por varios motivos. En primer lugar, sirve para conocer el contexto y las razones por las que Brasil adoptó un tipo de cambio flexible en su divisa y “ancló” su economía a objetivos de la tasa de inflación. Este objetivo es, además, el que ha marcado la política macroeconómica de los últimos años. En este sentido, la política monetaria de Brasil se ha condensado en una lucha contra la inflación basada en una serie de políticas monetarias en “piloto automático”¹⁶, las cuales se resumen en contrarrestar un aumento de la inflación con una subida de tipos de interés por parte del Banco Central de Brasil¹⁷. Por otro lado, de la crisis del valor del real de 2002 se pueden extraer la conclusión de que las recetas económicas implantadas en 1999, por correctas que fueran en el momento de su aplicación, no siguieron teniendo el mismo efectivo positivo a lo largo del tiempo.

Este ejemplo sirve de apoyo a una de las premisas¹⁸ del modelo del “*Growth Diagnostics*” respecto a que las políticas económicas deberían formularse teniendo en cuenta el contexto concreto. Por ello, una vez se solventó la situación de crisis de finales del siglo XX, cuando la prioridad era proteger la divisa brasileña, controlar la inflación y evitar un impago de la deuda contraída, debería haberse implantado un nuevo marco macroeconómico. De hecho, se podría argumentar que este paquete de medidas, cuyo mayor exponente fue el someter la fijación de tipos de interés a la tasa de inflación, es el origen de una de las mayores contingencias de la economía brasileña: los altísimos tipos de interés. Además, siguiendo también otra de las ideas expresadas en el trabajo del “*Growth Diagnostics*”, es conveniente destacar el hecho de que toda reforma o política macroeconómica va a tener un impacto en numerosos aspectos de la economía y no solo en el indicador concreto en el que se quiere incidir. Aplicando esta idea al caso de Brasil, se constata que estas políticas para domar la inflación a base de aumentar los tipos de interés no tienen en cuenta el impacto que tienen, a su vez, en los niveles de consumo, de inversión y la facilidad del acceso al crédito, como se comenta a continuación.

Además, el sistema bancario es uno de los menos competitivos del mundo, estando muy concentrado en los bancos mayoritarios, de los cuales una importante parte son de titularidad pública. Este problema en el modelo intermediación bancaria permite a los

¹⁶ Project Syndicate

¹⁷ WEISBROT, Mark, et al. Brazil’s enormous interest rate tax: can Brazilians afford it?. Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2016.

¹⁸ (Hausmann, y otros, 2005)

bancos brasileños imponer unos descomunales intereses al sector privado, provocando que Brasil sea uno de los países con mayor tasa de interés real.

V. CONCLUSIONES

En las secciones previas, se han tratado diferentes indicadores económicos (en línea con el árbol de decisión del “Growth Diagnostics”) como compartimentos estancos, analizando la situación de ese factor económico específicamente y su comparabilidad respecto de países del entorno. Sin embargo, todos esos indicadores explican, de forma conjunta, cuál es la coyuntura actual de Brasil y sus problemas estructurales, y están interrelacionados entre ellos, por lo que es conveniente considerarlos globalmente a la hora de llegar a conclusiones y formular recomendaciones de políticas económicas.

Brasil en mi opinión lleva años implementando una política macroeconómica “a la defensiva”, es decir excesivamente preocupada de controlar indicadores como el déficit fiscal, el volumen de deuda y, especialmente, la inflación. La total subordinación de las políticas fiscales y monetarias a estos objetivos (salvo en el caso de algunos periodos preelectorales), ha resultado en un sistema de políticas macroeconómicas llamativamente riguroso e inflexible que si bien ha servido para dotar de estabilidad y credibilidad macroeconómica¹⁹ al país, no ha acometido la necesaria reforma estructural para eliminar los obstáculos al crecimiento actual de Brasil. Este sistema ha estado orientado, en primer lugar, a solucionar crisis y, en segundo lugar, a prepararse para la eventual venida de nuevas recesiones. Por correcto que sea esto, los gobernantes también deberían poner el foco en crear estructuras para que Brasil pueda aprovechar sus recursos al máximo y crecer de manera sostenida en el tiempo.

En mi opinión, en la actualidad se ha invertido la relación causa-efecto de las políticas económicas. Con esto me refiero a que he observado que se da la paradoja de que se utilizan los objetivos de los principales indicadores macroeconómicos, a los que me he ido refiriendo, como el objetivo último en sí mismo de las políticas económicas en vez de buscar implementar medidas que ayuden al desarrollo y al crecimiento y que, consecuentemente, hagan mejorar los indicadores fiscales y monetarios.

Dicho esto, a continuación, se indica cuál es el principal “cuellos de botella” identificados y mis recomendaciones respecto de éste:

¹⁹ Brazil: Brazil's Macroeconomic Challenges, WEF.

Dificultad de acceso a la financiación del sector interior

Como resultado de todo el análisis expuesto a lo largo del Trabajo, se puede concluir que la principal restricción estructural al crecimiento de Brasil es la dificultad de acceso a la financiación. Este “cuello de botella” se corresponde con una de las dos ramas principales del árbol de decisión del Growth Diagnostics, por lo que a priori podría parecer que es una conclusión que abarca un espectro demasiado amplio, en vez de centrarse en un problema concreto, como aconseja la metodología a emplear.

Sin embargo, a través del análisis efectuado he ido observando que todos los elementos que inciden en este punto presentan unos datos excepcionalmente preocupantes, por lo que he creído conveniente tratar todas estas aristas de la economía de Brasil en el mismo bloque.

Siguiendo la ley de la oferta y la demanda, los indicadores sobre el tipo de interés real de la economía ya nos indica que debe haber un problema de oferta de financiación ya que la alta demanda para financiarse es parte de lo que mantiene en equilibrio económico estos altísimos tipos de interés.

En primer lugar, y de cara a exponer las conclusiones un orden de mayor a menor nivel, el primer aspecto voy a comentar y que tiene una incidencia directa en la dificultad de al financiación es la política monetaria. Como adelanto en la sección sobre los tipos de interés, la política monetaria brasileña lleva años anclada en el objetivo único de estabilizar la tasa de inflación y evitar una devaluación del real brasileño (objetivos que están íntimamente correlacionados). Esto a mi juicio es un error. Si bien es cierto que teóricamente la política monetaria tiene que estar enfocada en la estabilización de los precios, en la práctica se deberían tener en cuenta otros criterios, de cara a que los *policymakers* tomen decisiones en función de lo que va a tener un impacto más positivo en la economía en su conjunto.

En la actualidad, según he podido observar, la política monetaria sigue un proceso muy rígido cuya principal ventaja es dotar al sistema económico de Brasil de estabilidad macroeconómica y confianza en los mercados internacionales. Sin embargo, aunque esta concepción sea la apropiada en situaciones de crisis, una vez estabilizada la situación financiera del país, la política económica debería haberse orientado hacia el impulso de un crecimiento sostenido.

En este sentido, mi principal recomendación es de enorme calado y, a la vez, bastante simple: implementar una política monetaria expansiva. Como se ha visto, el diseño de políticas económicas es un importante juego de equilibrios en el que mejorar una variable puede afectar negativamente en otras y acabar siendo contraproducente en términos generales. Por eso, hago esta recomendación con mucha cautela dado que una política excesivamente expansiva (sobre todo en el contexto inflacionario actual) puede ser corrosiva para la economía. Cabe matizar entonces que con política expansiva me refiero simplemente a rebajar la exigencia en los objetivos de inflación y de mantenimiento artificial del valor del real mientras la situación lo permita (actualmente puede no ser lo más aconsejable, pero estas recomendaciones van más enfocadas al largo plazo).

Íntimamente relacionado con esto, está el margen que se apropian los bancos y demás intermediarios financieros en su función de proveedor de crédito al sector anterior. En este punto, aunque por lo general no sea muy partidario de las políticas intervencionistas, recomendaría imponer o, por lo menos, fomentar un recorte de los márgenes que obtienen los bancos en las operaciones de préstamos. Además, también sería conveniente impulsar una política que favorezca la creación de nuevos bancos de cara a vitalizar la competencia del sector bancario cuya concentración actual es la base del problema del interés real. Estas políticas pueden resultar especialmente fáciles de implantar en Brasil, si hay voluntad política de ello, dado que muchos de los principales bancos de Brasil son de titularidad pública.

La implantación en paralelo de las dos áreas de actuación propuestas tendría un impacto directo en la facilidad de acceso al crédito, rebajando significativamente el tipo de interés real. Esto revitalizaría el sector interior, fomentando las inversiones y el consumo y posibilitando la aparición de nuevos modelos productivos.

Este viraje de Brasil hacia nuevos modelos productivos tendría un importante efecto también en la balanza comercial. Esto se debe a que podría suponer un crecimiento de las exportaciones de productos de más valor añadido, además de una reducción de la importación de esos mismos productos. El aumento del valor de las exportaciones implicaría además una mayor demanda del real brasileño en los mercados internacionales por lo que se mitigaría el riesgo de devaluación (e inflación) derivado de una rebaja de los tipos de interés.

En síntesis, la muchas veces mencionada interrelación de los diferentes aspectos e indicadores económicos sirve en este caso para formular una recomendación que por su importancia e impacto global, debería ser prioritarias para las autoridades brasileñas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- RODRÍGUEZ PRADA, Gonzalo. Anclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR. *Revista de la CEPAL*, 1997.
- FRAGA, Arminio. Política monetaria durante la transición a un tipo cambio flotante: La experiencia de Brasil. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 2000, vol. 37.
- HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. Economic development as self-discovery. *Journal of development Economics*, 2003, vol. 72, no 2, p. 603-633.
- DIAZ-GIMÉNEZ, J. MACROECONOMIA PARA CASI TODOS. 2009.
- ACHI, M. *Colonización portuguesa de Brasil y ciclos económicos de la colonización*, 2017.
- BEJAR, R. *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina*, 2004.
- DOS SANTOS, T. (1972). *Brasil: orígenes y perspectivas de una crisis*. Centro de Estudios Socioeconómicos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.
- HIRST, M. La época de Vargas: 1930 / 1945. *Crítica & Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1981.
- SÁINZ, P. Y CALCAGNO, A. La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis. División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, 1999.
- LUQUE, C. The Roots of Brazil's Economic Crisis. *Project syndicate*, 2020.
- CLAVIJO, S. "Sector financiero: ¿Cómo va Brasil?", *La República*, 29 de enero de 2019: <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/sector-financiero-como-va-brasil-2821371>