

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 65.
**Brasil y el gobierno Lula:
oportunidades y desafíos**

Un año de Lula: esperando el crecimiento
Antón Costas Comesaña

Un año de Lula: esperando el crecimiento

Antón Costas Comesaña*

RESUMEN

En este estudio el autor hace un balance de la economía brasileña en el primer año del Gobierno de Lula, a partir de la situación heredada y las políticas adoptadas. En este sentido, destaca que el rasgo más evidente es el comportamiento excepcional que han tenido las variables financieras: la reducción del diferencial de los tipos de interés de la deuda de Brasil; la apreciación del real frente al dólar; y la rentabilidad de la bolsa. Aunque, eso sí, todo ello acompañado de un recorte del gasto público, subidas de los tipos de interés, caída del empleo, así como, desde los dos últimos trimestres de 2003, de una recesión. Por este motivo concluye afirmando que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la desigualdad y la pobreza. Para lograr los objetivos del programa de reformas sociales de Lula, es importante la mejora de la calidad de las instituciones económicas y políticas.

Palabras clave: Brasil, economía nacional, desarrollo

¿Qué le ha ocurrido a la economía durante el primer año de Gobierno de Lula? ¿Sus fundamentos son mejores o peores que hace un año? ¿En qué medida las expectativas se han visto cumplidas? ¿Qué cabe esperar que ocurra en los próximos meses? Las respuestas a cuestiones como estas dependen, como es lógico, de la posición y los intereses de cada cual. Como dice el refrán, cada uno cuenta la feria según le fue en ella.

Para los analistas financieros el comportamiento de la economía brasileña ha sido excepcionalmente positivo. Nadie se hubiese atrevido hace un año a pronosticar que

el diferencial de tipos de interés de la deuda de Brasil pudiese reducirse desde los 2.400 puntos básicos (pb) que tenía hace un año hasta los 600 pb actuales. Ni que el real se fuese a apreciar un 40% frente al dólar, o que la bolsa haya acumulado una rentabilidad del 120%.

Pero la historia para muchos brasileños tiene otra cara. La economía ha entrado en recesión y el empleo ha sufrido una fuerte caída. El recorte del gasto público y la subida de los tipos de interés practicados por las autoridades económicas durante este primer año –para evitar el posible deterioro de la capacidad de pago de la deuda y el consiguiente *default*– ha llevado a la economía desde el estancamiento en que se encontraba cuando llegó Lula a la recesión. Y aun así ha habido suerte, porque al menos las exportaciones han tenido un comportamiento muy bueno que ha aminorado los efectos de la política macroeconómica restrictiva de este primer año.

Hay motivos para esperar que en el 2004 las cosas mejoren. El crecimiento es fundamental para llevar adelante el programa de reformas sociales de Lula y poder satisfacer de esa forma las expectativas de muchas de las personas que le han llevado al Gobierno. Pero aun así, sin querer ser agorero, es necesario tener en cuenta que el crecimiento por sí sólo no será suficiente para reducir la desigualdad y la pobreza. Las reformas económicas que no disminuyen la desigualdad tienden, más pronto que tarde, a generar descontento social. La experiencia de esta última década en América Latina es reveladora de este comportamiento.

El retorno al crecimiento es, por tanto, una condición necesaria para cumplir las expectativas de mejora social que trajo el triunfo de Lula, pero no es condición suficiente. Tiene que venir acompañado por una serie de reformas orientadas a mejorar la calidad de las instituciones políticas, económicas y sociales. En estas reformas está el verdadero “talón de Aquiles” de todo el programa de Lula. De momento, lo que se ha hecho este primer año es importante y revelador de la existencia de una orientación ortodoxa en la conducción de la política macroeconómica y de una voluntad reformadora, con la presentación de la reforma de la seguridad social y la tributaria. Pero el avance en el Congreso de estas reformas no será fácil.

Por otro lado, a medida que avance el tiempo, es previsible que se vaya agotando la “luna de miel” de los primeros momentos y comiencen a aparecer algunos problemas políticos internos ligados al problema endémico de la corrupción y también problemas financieros vinculados a la dependencia de Brasil de los mercados internacionales de capitales. Habrá que esperar a ver la capacidad del Gobierno y del propio presidente para afrontar esos problemas.

LA PARADOJA DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA: UNA ECONOMÍA CERRADA CON FUERTE DEPENDENCIA EXTERIOR

El análisis de la política económica de Lula y de la evolución de la economía brasileña durante el primer año de su Gobierno requiere partir de un hecho fundamental, que algunos analistas han denominado la *paradoja brasileña*: Brasil es una economía cerrada comercialmente (las exportaciones representaron sólo un 13,4% del PIB en 2002 y las importaciones un 10,5%), pero que depende fuertemente de los flujos externos de capitales¹. Este doble rasgo de la economía brasileña impone restricciones importantes al margen de maniobra de las autoridades para diseñar políticas económicas orientadas al crecimiento y a la disminución de las desigualdades sociales.

¿Cuál es la razón de ser de esa dependencia del ahorro externo? Es la consecuencia directa de la insuficiencia del ahorro interno y de la inexistencia de flujos autónomos de entrada de capitales, como las remesas de emigrantes o los ingresos por turismo para financiar la inversión necesaria para lograr el crecimiento sostenido. (Los españoles recordamos la importancia extraordinaria que tuvieron estas dos últimas partidas de la balanza de pagos en los años sesenta y setenta del pasado siglo, cuando España experimentó un fuerte crecimiento y se incorporó al grupo de países desarrollados). Una de las consecuencias directas de esa insuficiencia del ahorro interno es la acumulación de deuda. Y la carga de esa deuda es, a su vez, una de las causas principales del desequilibrio fiscal crónico.

Mientras Brasil no consiga aumentar su ahorro interno, será una economía dependiente del humor de los mercados y de los analistas internacionales. De hecho, una de las mejores formas de definir una economía emergente es la que señala su dependencia de los flujos de capitales externos.

Esa dependencia tiene consecuencias importantes. Una de ellas, es que el proceso de crecimiento depende de variables que escapan al control del propio país. En el límite, puede ocurrir que un Gobierno desarrolle una política sana, con control del gasto y equilibrio fiscal y, sin embargo, se vea arrastrado por problemas que tienen su origen en otros países emergentes, como ha sido el caso de la crisis asiática o el *default* de la deuda de Rusia, que provocaron la retirada de los flujos de inversión procedentes de los países desarrollados.

Otra consecuencia es la fuerte influencia que el ciclo político electoral acostumbra a tener en el ciclo económico de los países dependientes de los flujos externos. El ejemplo de Brasil es paradigmático. Si se analiza la evolución de los tipos de interés internos a corto plazo, el tipo de cambio real/dólar o los tipos de interés externos a largo plazo (representado por el *spread* de los bonos externos brasileños) a lo largo del tiem-

po, se puede comprobar que en los años electorales estas variables económicas experimentan una gran volatilidad. Sólo cuando se rompe este acoplamiento entre el ciclo político y el ciclo económico se puede decir que una economía ha dejado de ser emergente.

Por último, las economías dependientes de los flujos externos están muy expuestas a los ataques especulativos de los inversores internacionales y nacionales. Y el problema para estas economías emergentes es que, como ha señalado Paul Krugman, los ataques especulativos pueden llegar a ser “profecías autocumplidas”. Esto hace que, para ganar la confianza de los mercados, pueda no ser suficiente llevar a cabo una política macroeconómica sana y una política de reformas. Incluso puede darse el caso de que la necesidad de ganarse esa confianza pueda llevar a un país a practicar políticas que finalmente acaban siendo perversas para el crecimiento sostenido. La solución, aunque lenta, está en el aumento de la capacidad de ahorro interno y en la generación de fuentes de ingresos exteriores vinculado a las exportaciones de bienes y servicios.

LA HERENCIA QUE RECIBIÓ LULA

La herencia que Fernando Henrique Cardoso dejó a Lula da Silva tenía, entre otros aspectos positivos, un activo muy importante: un país que había ganado en estabilidad política y prestigio internacional.

Pero junto a ese activo, heredó algunas pesadas cargas. En primer lugar, el problema de la deuda acumulada. Durante la vigencia del Plan Real, la deuda pública neta en relación con el PIB pasó del 28% al 56%; es decir, se duplicó, en parte como consecuencia de la devaluación de 1999 y del hecho de que gran parte de esa deuda está denominada en dólares. Con anterioridad la inflación había ayudado a liquidar la deuda y a mantener un superávit primario (que excluye la carga de intereses de la deuda acumulada) en las cuentas públicas. Pero la rápida caída de la inflación durante el período de vigencia del Plan Real no vino acompañada de un ajuste fiscal. El resultado fue que el superávit primario del 4,5% del PIB alcanzado en 1994 se transformó en un déficit del 1,2% a finales de 1998.

Además de este problema de la deuda, otros dos factores vinieron a agravar la situación fiscal en los años posteriores. En primer lugar, se produjo un progresivo deterioro de la composición de la deuda pública interna (los bonos indexados al tipo de cambio y a tipos de interés variables representaban más del 80% de esa deuda). En segundo lugar, el ajuste fiscal que llevó a cabo Cardoso a partir de 1999 –y que permitió a Brasil recuperar superávits primarios del 3%-4% del PIB a partir del año 2000– se consiguió a tra-

vés de aumentos de la presión fiscal y no de reducción del gasto (de hecho, aumentaron respecto del PIB). Esta mayor presión fiscal llevó consigo una caída de la inversión y del crecimiento, lo que a su vez contribuyó a empeorar el problema de la acumulación de la deuda.

Este desequilibrio fiscal de las cuentas públicas redujo la tasa de ahorro interna de Brasil desde el 20% del PIB en 1994 al 17% en 2002. Y, como contrapartida, aumentó la dependencia exterior de Brasil para financiar la inversión necesaria para crecer.

Mientras los mercados internacionales suministraron esos flujos externos, la inversión y el endeudamiento no se encontró con restricciones. Pero en 1997 comenzaron a disminuir. En un primer momento, la caída afectó a las inversiones en cartera. Sin embargo, en ese primer momento los flujos de inversión extranjera directa (IED) no sólo se mantuvieron, sino que aumentaron como consecuencia de los procesos de liberalización y privatización (especialmente en telecomunicaciones y electricidad). Pero a partir del 2001 comenzó a caer también la IED.

Esa caída de la financiación externa en el 2002 afectó a la demanda interna (y, a través de ésta, al crecimiento) por una doble vía. Por un lado, obligó al Gobierno de Cardoso a acudir a los mercados locales de capitales para financiar la carga de la deuda acumulada, dando lugar al clásico efecto de *crowding out*, mediante el cual el ahorro interno se desvía desde la financiación de la inversión privada y el crecimiento hacia la financiación del déficit público.

El segundo impacto sobre el PIB vino a través de la depreciación del tipo de cambio del real. En la medida en que, como hemos dicho, gran parte de la deuda acumulada estaba indexada al tipo de cambio, la depreciación significaba un aumento de la acumulación de la deuda.

Para aminorar ese efecto, se pusieron en marcha unas políticas monetarias y fiscales restrictivas que intentaron limitar las caídas del tipo de cambio. Pero quien pagó la factura fue el crecimiento del PIB. Como señalé anteriormente, el hecho de que Brasil sea una economía muy cerrada comercialmente hace que cuanto mayor sea la caída de la financiación externa mayor tenga que ser la devaluación cambiaria para permitir a que la economía se ajuste. De ahí que, el real se depreciase a lo largo de 2002 desde 2,31 R/\$ a 3,53 R/\$.

Otra consecuencia de esa depreciación del tipo de cambio fue el repunte de la inflación, desde el 7,7% anual a finales de 2001 hasta el 12,5% a la altura de diciembre de 2002.

Esta era la herencia económica de Cardoso. Una economía fuertemente endeudada y estancada y, lo que es peor, con muy poco margen de maniobra a corto plazo para desarrollar políticas anticíclicas. A esa herencia se vino a sumar la caída adicional de fondos externos que, en un primer momento, provocó la expectativa de victoria de Lula da Silva.

LOS RIESGOS Y PROMESAS QUE TRAÍA UNA VICTORIA DE LULA

Una situación como la descrita plantea la siguiente disyuntiva a la política financiera: a) declarar un *default* de la deuda (caso de Argentina); b) generar dólares en una cantidad suficiente para financiar la deuda que ya no financian los extranjeros. Descartada por el Gobierno de Lula la primera opción, el único camino para generar recursos con que pagar la deuda era mantener la confianza de los inversores (tanto extranjeros como nacionales) y seguir ajustando la economía mediante una combinación de depreciaciones cambiarias y de caída en la demanda interna.

A medida que a lo largo de 2002 se iban consolidando las expectativas de victoria de Lula, los mercados de capitales comenzaron a ponerse nerviosos. Este comportamiento asustadizo de los analistas financieros internacionales no nos debería sorprender. No sólo por el hecho de que Argentina acababa de declarar el *default* de su deuda, sino porque Brasil ha practicado en el pasado varios *defaults*.

Por otro lado, Lula y su partido habían sido muy críticos con la deuda externa, y habían jugado con la idea de rechazarla. En un primer momento, ese recuerdo generó cierto temor a la falta de “voluntad de pago” por parte de un posible Gobierno de Lula. Como consecuencia, en la primera parte del proceso electoral el *spread* de los bonos brasileños aumentó.

EL “JUEGO DE LAS CONFIANZAS”

Y el principio de que cuanto más crítico has sido en la oposición, más ortodoxo necesitas ser en el Gobierno

La necesidad de evitar el temor de los mercados y que una salida de capitales viniese a complicar la situación, llevó a Lula a practicar el llamado “juego de las confianzas”. Ese juego lo inició el Gobierno de Cardoso con el anuncio, el 7 de agosto de 2002, de un acuerdo entre Brasil y el FMI por valor de 30.000 millones de dólares, para restaurar la confianza de los inversores. El siguiente paso fue el compromiso de los tres candidatos (José Serra, Ciro Gomes y Luiz Inácio Lula da Silva) de respetar ese acuerdo con el FMI. Pasos posteriores de ese juego de confianza fue el acuerdo con la banca internacional para mantener las líneas de crédito a Brasil, el anuncio de la elevación del objetivo de superávit fiscal primario para 2002, y la seguridad que Armiño Fraga, res-

ponsable del Banco Central, dio a los inversores internacionales acerca de la sostenibilidad de la deuda brasileña.

Ese juego de la confianza continuó a partir del 27 de octubre de 2002, fecha en que Lula da Silva se convirtió en nuevo presidente electo, con el anuncio de la composición del gabinete, y la comprobación del perfil ortodoxo de sus responsables económicos y el compromiso de éstos de mantener el ajuste fiscal y la estabilidad monetaria, incluso con mayor intensidad de la que había practicado el Gobierno de Cardoso. Se cumplía así ese principio observado en otros casos, de que cuanto más crítico se ha sido con las políticas macroeconómicas ortodoxas cuando se está en la oposición, más ortodoxo se necesita ser cuando se llega al Gobierno. Algo así como el equivalente político económico del principio de acción y reacción de la física.

A mi juicio, la política económica de Lula durante este primer año de Gobierno se ha ajustado a ese principio. Se ha tratado de ajustar la economía mediante una combinación de depreciación cambiaria, caída de la demanda interna y de reformas estructurales más duras que las practicadas por el equipo de Cardoso. Probablemente no había otro camino. Como he señalado, la herencia recibida y la caída de los flujos internacionales de capitales impedía la aplicación de políticas económicas contra-cíclicas (vía aumento del gasto y dinero más barato) que suavizasen y aún consiguiesen compensar el impacto recesivo sobre el crecimiento.

Dentro de esa estrategia, tienen gran importancia los primeros pasos dados para llevar a cabo las reformas tributaria y de la seguridad social. Esas reformas son las que pueden dar sostenibilidad a las cuentas públicas y credibilidad a la política económica. A la vez, mientras se espera la recuperación del crecimiento, permiten obtener los recursos necesarios para afrontar la financiación de los programas contra la desigualdad y la pobreza.

UN AÑO DE TRANSICIÓN, A LA ESPERA DEL CRECIMIENTO

Una política macroeconómica restrictiva como la practicada por el equipo económico de Lula no podía sino debilitar la demanda interna y el crecimiento. Pero no podemos olvidar que el objetivo era evitar el precipicio de un posible deterioro de la capacidad de pago y el consiguiente *default*.

En este sentido, si tuviese que destacar algún rasgo de este primer año sería sin duda el excepcional comportamiento que han tenido las variables financieras. Nadie se hubiese atrevido a pronosticar que el *spread* iba a caer a 600 pb., desde los 2.400 pb. de hace un año. Ni que el real se apreciase un 40% frente al dólar. Ni que la bolsa acumulase una rentabilidad del 120%.

¿A qué se ha debido esta mejora de las variables financieras? Sin duda, la primera causa está en la política económica que se ha llevado a cabo. Pero también han contribuido de forma notable otras variables externas sobre las cuales el Gobierno brasileño no tiene ningún control, pero de las cuales se ha beneficiado. En primer lugar, está el aumento de las materias primas que exporta Brasil. En segundo lugar, el hecho de que los flujos externos han vuelto a América Latina (aunque de momento sólo las inversiones de cartera, que son las más volátiles).

Otro rasgo a destacar es la evolución de la inflación. Niveles moderados de inflación no tienen porque perjudicar. Este hecho es importante porque la combinación de tasas de interés más bajas y niveles de inflación moderados pueden permitir licuar la deuda mucho más rápidamente de lo esperado, liberando recursos para la financiación de las inversiones necesarias para crecer y crear empleo.

La otra cara de estos buenos resultados financieros es la recesión y la caída del empleo. La demanda interna ya había registrado en 2002 una caída del 1,6% en términos reales. Pero el recorte del gasto público y las subidas de interés, que llegaron a máximos cercanos a los alcanzados en los últimos cuatro años, frenaron las compras y la construcción. La economía ha pasado del estancamiento de 2002 a la recesión en los dos últimos trimestres de 2003. Las cosas aún podrían haber ido peor sino fuese por las exportaciones. La caída del tipo de cambio del real ha hecho las exportaciones brasileñas más competitivas, y el aumento de las exportaciones ha permitido la entrada de dólares por este concepto. Pero aun así no han impedido que Brasil haya entrado este año en recesión.

EL CRECIMIENTO NO SERÁ SUFICIENTE PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

La vuelta a la senda del crecimiento de la economía brasileña es fundamental para lograr llevar adelante el programa de reformas sociales de Lula y conseguir, de esa forma, satisfacer las expectativas que le auparon al poder.

Las reformas que no disminuyen la desigualdad tienden a generar descontento social y son, en última instancia, insostenibles. En los últimos años se ha deteriorado considerablemente la opinión sobre las reformas estructurales. Hoy hay un consenso entre los estudiosos y *policy-makers* acerca de que los objetivos de las reformas económicas fueron demasiado estrechos, y que es necesario ampliarlos con objetivos redistributivos y de disminución de la pobreza. Para lograr este doble objetivo es fundamental mejorar la calidad o construir nuevas instituciones políticas y económicas.

Investigaciones recientes de economistas y politólogos nos permiten afirmar que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la reducción de la desigualdad y la desaparición de la pobreza. Esta conclusión es aplicable a Brasil. Si el crecimiento no viene acompañado de una mejora de la calidad de las instituciones económicas y políticas, podría ocurrir que empeore la desigualdad. Eso ocurre cuando los efectos de un mayor crecimiento sólo beneficia a una elite minoritaria que ejerce influencia sobre el Gobierno y, por ello, sobre la elaboración de las leyes, políticas económicas y regulaciones. Acabar con esta forma de influencia es el principal reto que tiene por delante Brasil.

LA ESTRATEGIA PARA LAS REFORMAS INSTITUCIONALES: ¿COALICIÓN POLÍTICA O LIDERAZGO PRESIDENCIAL?

¿Qué tipo de estrategia política es la más adecuada para llevar adelante con éxito las políticas y reformas que fomenten un crecimiento con equidad? La pregunta es especialmente relevante en el caso de Brasil, que tiene un largo historial de inestabilidad política asociada a los procesos de modernización. Al margen de otras razones (ligadas a la estructura institucional, territorial y socioeconómica del país), el hecho de que la mayoría presidencial y la mayoría en el Congreso no acostumbren a coincidir hace extraordinariamente difícil los procesos de reformas en Brasil. El sistema electoral acostumbra a dar al presidente un mandato plebiscitario de reformas, pero, por otro lado, elige un Congreso conservador y fragmentado entre intereses difusos, cuya única convergencia acostumbra a ser la formación de coaliciones de veto. En este escenario, el presidente acaba teniendo una mayoría electoral, pero no una mayoría para gobernar.

Fernando Henrique Cardoso ejerció el gobierno a partir de una estrategia política basada en la negociación de un pacto de gobernabilidad que estaba anclado en una agenda negociada de reformas y en un acuerdo de poder compartido. Sin embargo, Lula da Silva se ha negado a negociar una agenda común; y tampoco ha buscado una coalición de Gobierno estable que apoye esas reformas. Su estrategia política parece querer basarse en la adhesión de las demás fuerzas a la mayoría presidencial. En vísperas de la elección del 6 de octubre, preguntado sobre la gobernabilidad de un Gobierno del PT con escasa base parlamentaria, Lula descartó la necesidad de una coalición señalando que bastaba “saber escoger un buen líder del Gobierno”.

Sin embargo, cerrado este primer año de mandato, tengo serias dudas de que una estrategia política basada en el liderazgo presidencial sea suficiente para llevar adelante el proceso de reformas anunciado por Lula da Silva. Tiempo al tiempo.

Nota

1. Los datos que utilizo a lo largo de este trabajo proceden fundamentalmente de los elaborados por el Servicio de Estudios del BBVA, especialmente de *Latinwatch*, publicación mensual sobre las economías latinoamericanas.