

De la expansión a la austeridad: los retos y riesgos del cambio radical de política fiscal en Brasil

Rodrigo Octávio Orair, Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), y Sergio Wulff Gobetti (Ipea)

Brasil, en el periodo después de la gran crisis financiera del 2007-2008, presenta un caso de estudios irresistibles sobre las interacciones entre la política fiscal y los ciclos comerciales. El país es notable no solo por ser uno de los pocos que respondieron relativamente bien durante las etapas más agudas de la crisis, manteniendo su dinamismo a través del periodo 2007-2010, pero también por la velocidad de su deterioro económico y fiscal durante el bajón económico del 2011-2014, y la recesión subsecuente del 2015-2016. El contraste en el desempeño es espantoso cuando se observa la disminución en el crecimiento del producto interno bruto (PIB), el cual se redujo a la mitad de 4.6 por ciento anual durante el 2007-2010 – cifra que posicionaba a Brasil cercano al tercio superior de países con mejores desempeños globales – a 2.3 por ciento anual durante el 2011-2014, lo cual posicionó al país junto al bajo tercio de países, y finalmente culminó con un colapso acumulado de -7.2 por ciento de PIB en los años 2015-2016, la peor recesión en la historia del país.

¿Cómo explicar el desempeño extraordinario y la gravedad de su deterioro subsecuente? No es un fenómeno simple. Sin embargo, la hipótesis central del Estudio de Trabajo *Política Fiscal Brasileña en Perspectiva: De Expansión a Austeridad* (Orair y Gobetti 2017) era que las inflexiones en la composición y la orientación de la política fiscal son elementos cruciales al entendimiento del desempeño de la economía brasileña.

Este trabajo se enfoca en tres periodos recientes. El primero fue un sub-periodo caracterizado por expansión fiscal (2005-2010), cuyo espacio fiscal fue canalizado principalmente hacia el investimento público, como también a transferencias redistributivas. Fue marcado por un desempeño económico extraordinario. Durante el segundo sub-periodo (2011-2014), los subsidios tuvieron un rol central en la expansión fiscal, como también los cortes de impuestos por el lado de las ganancias. Esta nueva mezcla de política fiscal fue ineficiente en la prevención del deterioro de la economía.

El tercer sub-periodo es caracterizado por el cambio radical en política fiscal, que ahora es conducida por la hipótesis de la austeridad expansionista, y por la peor recesión registrada en la historia del país. Este cambio hacia la austeridad comenzó con el ajuste fiscal del 2015, el cual fue acompañado en el año siguiente por la expectativa que la confianza de inversores y el crecimiento económico fuera recuperada con más reformas estructurales liberales.

La agenda de reformas estructurales es asociada con una serie de cambios legislativos y constitucionales que no son fácilmente reversibles, y los cuales tienden implícitamente a llevar a un periodo largo de austeridad fiscal. El ejemplo principal es el enfoque del 'nuevo régimen fiscal', instituido en 2016 a través de una enmienda constitucional para congelar los límites de gastos públicos, en términos reales, por al menos diez años.

No hay dudas que la creciente deuda pública y el control sobre gastos son problemas reales que el Brasil debe enfrentar de frente. Independientemente, la manifestación concreta de la austeridad fiscal puede introducir riesgos desnecesarios. Primeramente, porque hay una gran incertidumbre hacia la capacidad de la austeridad fiscal – por si misma – para promover el crecimiento, como ha sido demostrado por el debate internacional. En el caso brasileño, la austeridad fiscal fue implementada durante la peor recesión en la historia del país, coincidiendo con un periodo de crisis política extrema. Este escenario es agravado por el apalancamiento de crédito alto por empresas y consumidores, y la esperada recesión internacional prolongada, cuales dificultan una recuperación económica conducida por demanda privada.

Dada esta situación, no pareciera ser sabio adoptar un régimen fiscal que restringe enormemente la política fiscal, en vez de priorizar consolidaciones fiscales a plazo medio y ofrecer soporte a la demanda de corto plazo.



Sería más razonable permitir, como en las principales experiencias extranjeras, una mejora real de gastos, revisiones periódicas de la legislación y el trato especial al investimento público y otros gastos.

El éxito del 'nuevo régimen fiscal' va a depender del apruebo de una serie de reformas estructurales, interrumpiendo la trayectoria de gastos sociales – los cuales implican una serie de riesgos sociales. Estas reformas comenzaron con cambios a los gastos mínimos constitucionales en cuidados de salud y educación como también un proyecto ambicioso para la reforma de seguridad social. Estas revisiones son probables de no acabar con eso, dado el enfoque de congelar los gastos públicos en un país pasando por una transición demográfica rápida, lo cual impone presiones sobre beneficios de pensiones.

Por lo tanto, hay un verdadero riesgo que estas reformas vayan a interrumpir la consolidación atrasada del estado del bienestar social en Brasil. Esta consolidación ha sido realizada a través de un crecimiento sistemático en gastos sociales – a un índice de 4.2 por ciento por año por las últimas dos décadas – y, a pesar de una serie de ineficiencias y distorsiones, ha permitido la construcción de un rango amplio de beneficios sociales y servicios que tienen un impacto positivo enorme sobre las viviendas de la población, especialmente hacia aquellos que son más vulnerables.

Claro, no es razonable esperar que estos mismos índices de expansión puedan ser mantenidos indefinidamente, pero esto no implica la necesidad de atarlos abruptamente al índice de inflación. Hay muchas alternativas para el control gradual de gastos, mientras el gobierno gana tiempo para promover discusiones y evaluaciones más amplias sobre la estructura del presupuesto. Tal como es ahora, el nuevo régimen fiscal señala una movida hacia la ruptura con el estado del bienestar social, en vez de dirigirse hacia su sustentabilidad financiera.

Referencia:

Orair, R., and S. Gobetti. 2017. "Brazilian Fiscal Policy in Perspective: From Expansion to Austerity." *Working Paper* No. 160. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Traduzido por Sebastian Codina.