

# La economía brasileña bajo Lula. Un equilibrio hecho de contradicciones

Fabricio Augusto de Oliveira y  
Paulo Nakatani

## Antecedentes

En la década de 1980, la economía brasileña sufrió un largo periodo de estancamiento e inflación provocado por la crisis de la deuda exterior que afectó a todos los países endeudados. La crisis desencadenó un agudo proceso inflacionario que llegó al 2.012,6% en 1989 y el 2.851,3% en 1993, según el índice general de precios de la Fundación Getulio Vargas. Durante la segunda mitad de la década de 1980 y la primera de 1990 asistimos al despliegue de sucesivos planes antiinflacionarios, desde el Plan Cruzado de 1986 hasta el Plan Real de 1994.<sup>1</sup> Ese mismo periodo supuso también el final de la estrategia de industrialización conocida como «sustitución de importaciones» y la llegada a Brasil de las políticas neoliberales.

El último intento de edificar en Brasil una economía industrial integrada relativamente independiente de las grandes potencias se remonta al ambicioso Segundo Plan Nacional de Desarrollo, ideado por el Gobierno del general Ernesto Geisel y que tocó a su fin en 1979, con el inicio de la crisis de la deuda. Después de dicho plan, los sucesivos Gobiernos hubieron de hacer frente a las presiones de los acreedores extranjeros y recaudar

---

• Artículo publicado en *MR*, vol. 58, nº 9, febrero de 2007, pp. 39-49. Traducción de Joan Quesada. Fabricio Augusto de Oliveira (fabricioaugusto@hotmail.com) es profesor de economía en la Fundación João Pinheiro. Paulo Nakatani (pnakatani@uol.com.br) es profesor de economía y política social en la Universidad Federal de Espírito Santo.

grandes sumas para reponer la deuda, así como a un veloz proceso inflacionario. La economía se redirigió entonces hacia las exportaciones con el objetivo de obtener divisas fuertes. Como consecuencia, la balanza comercial pasó a ser positiva en 1981, con un superávit que seguiría creciendo hasta 1984, año en que la balanza volvió a ser negativa. El superávit medio de esos años fue de 10.000 millones de dólares, que se utilizaron para pagar los intereses de la deuda exterior.

El esfuerzo realizado provocó un círculo vicioso en el que el Gobierno estimulaba las exportaciones, compraba dólares de los exportadores mediante emisiones de moneda o venta de bonos, y enviaba los dólares al exterior para pagar la deuda, con lo que se generaban fuertes presiones inflacionistas. Con la indexación de la economía, la inflación se volvió mayor, así como los déficit fiscales, un proceso que tras más de una década produjo los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1993, tal y como indicábamos antes.

La crisis económica aguda de la década de 1980 coincidió con manifestaciones de gran escala contra la dictadura y la reivindicación de elecciones libres. Con el establecimiento de un Gobierno civil democráticamente elegido, la economía volvió a crecer, pero no pudo escapar a las fuertes presiones de la deuda exterior y la inflación. Fue en el contexto de la lucha contra la dictadura que aparecieron el movimiento sindical de São Paulo y el Partido de los Trabajadores (PT), con Luiz Inácio Lula da Silva como líder. En las décadas de 1980 y 1990, el PT acrecentó sus bases y amplió sus estructuras y su influencia política, hasta llegar a convertirse en el principal partido de la oposición con los Gobiernos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso.

En las primeras elecciones directas de la nueva democracia, Lula ganó la primera vuelta y todo apuntaba a que se impondría también en la segunda. Ante tal perspectiva, las élites utilizaron los medios de comunicación a favor de Fernando Collor de Mello para ganar las elecciones. Collor era un candidato políticamente débil, que dimitió del cargo en 1992 antes de poder ser acusado de corrupción. Lula repitió como candidato en 1994 y 1998, pero fue derrotado por Cardoso en ambas ocasiones. En esos años, una mayoría de dirigentes del PT fue cambiando gradualmente la estrategia electoral del partido hasta lograr la victoria en 2002.

Es ese cambio de estrategia lo que explica por qué, una vez en el cargo, en lugar de desarrollar la política económica alternativa defendida en el programa del partido, Lula optó por un programa neoliberal y subordinó el crecimiento económico, e incluso la inclusión social, a la creación de unos *fundamentos* económicos sólidos, como forma, a su parecer, de ajustarse a

los mercados y allanar el camino para lograr otros objetivos. A continuación discutimos esa obsesión por los fundamentos, así como su verdadero potencial para contribuir al logro de los objetivos que constantemente menciona Lula en sus discursos, y también las contradicciones que impone.

## Los fundamentos económicos y el Gobierno de Lula

A partir de julio de 1994, el *Plano Real* [Plan Real] ganó la guerra contra la inflación. Sin embargo, sus propias condiciones (un tipo de cambio sobrevalorado y semirrígido, altas tasas de interés y una gran entrada de capital exterior, básicamente especulativo) eran igualmente definitorias de sus limitaciones. Las contradicciones internas del plan aceleraron el incremento de la deuda exterior e interior, transformaron el superávit comercial exterior en déficit y crearon graves problemas con la balanza por cuenta corriente. La vulnerabilidad externa y las crisis financieras internacionales de la década de 1990 provocaron la depresión de la economía a finales de 1998.<sup>2</sup>

Tras la quiebra, la política macroeconómica cambió para concentrarse en tres grandes prioridades: baja inflación, tipos de cambio de flotación libre y generación de superávit primarios para evitar deudas mayores. Esos nuevos elementos, introducidos en la ecuación por el Gobierno de Cardoso, han sido intensificados por el Gobierno de Lula.

En marzo de 1999 se adoptó el nuevo plan inflacionario con el Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) como índice de inflación oficial. Con la macroeconomía en orden, este descendió en solo un año al 19%, y la inflación cerró al 8,94%.

La vulnerabilidad exterior se redujo significativamente debido a los cambios en la política de tipos y a los privilegios concedidos al capital exterior, lo que estuvo asociado a un rápido crecimiento de las exportaciones en la situación internacional favorable de los años inmediatamente precedentes.<sup>3</sup> Todos los indicadores de la tabla 1 (p. 36) son extremadamente positivos, pero el mérito del progreso no se puede atribuir únicamente al Gobierno.<sup>4</sup>

Desde el final de la Administración Cardoso, la deuda externa en términos de porcentaje del PIB disminuyó del 45,87% al 21,28% en diciembre de 2005. En el mismo periodo, el servicio de la deuda externa pasó del 10,09% del PIB al 6,11%, y los intereses de los pagos se redujeron del 3,33% al 1,97%.

Las exportaciones y los resultados de las operaciones corrientes en términos de porcentaje del PIB han sido dos de los elementos más impresio-

**Tabla 1: Algunos indicadores de vulnerabilidad exterior**

<b>Indicadores</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Deuda Externa Total / PIB (%)	36,02	41,18	45,87	42,41	33,29	21,28
Deuda Externa Neta / PIB (%)	28,41	31,92	35,88	29,79	22,43	12,69
Servicio de la Deuda / PIB (%)	8,15	10,35	10,09	8,37	8,03	6,11
Servicio de la Deuda / Exportaciones (%)	89,08	90,64	76,80	58,07	50,32	41,14
Intereses sobre Pagos al Extranjero / PIB (%)	2,84	3,46	3,33	3,02	2,53	1,97
Operaciones Corrientes / PIB (%)	-4,02	-4,55	-1,66	0,82	1,94	1,78
Reservas Exteriores / Deuda Externa Total (%)	15,22	17,08	17,95	22,94	26,29	31,75

Fuente: Bacen, *Boletim do Banco Central do Brasil*, varias ediciones.

nantes en el proceso de edificación de unos fundamentos más sólidos de la economía. En los tres últimos años del Gobierno de Cardoso, las operaciones corrientes como porcentaje del PIB eran negativas, pero presentaban una tendencia a mejorar, y pasaron a ser positivas en los tres primeros años de la Administración Lula, con lo que se confirmaba la evidente reducción de la vulnerabilidad exterior de Brasil.

En el frente fiscal, el Gobierno de Lula ha continuado e intensificado la política de creación de grandes superávits adoptada en 1999. Lo primero que hizo el presidente fue elevar el objetivo del 3,75% del PIB pactado con el FMI hasta el 4,25%. En los años siguientes, se ha superado con facilidad el superávit más alto logrado por Cardoso (3,89% en 2002). En 2004, el superávit alcanzó el 4,6% del PIB, y en 2005 aumentó hasta el 4,8%. Sin embargo, dado que los pagos de intereses han representado el 7,26% y 8,13% del PIB en los dos últimos años, la deuda ha seguido creciendo, ya que los superávits, por elevados que fueran, no han bastado para satisfacer las obligaciones. Así pues, Brasil ha estado incurriendo nominalmente en un déficit del 3% del PIB.

### **Cuando los fundamentos no contribuyen al crecimiento**

Brasil presenta ahora unos indicadores financieros y económicos notablemente mejorados, ha reducido fuertemente la vulnerabilidad exterior y los mercados consideran que está progresando mucho hacia la solidez fiscal. Sin embargo, ha sido incapaz de aprovechar esa situación para crecer. Mientras que la economía mundial ha crecido un 4,3%, la de Brasil solo lo

ha hecho el 2,3%. Latinoamérica, como región, ha crecido al ritmo de la media mundial, pero Brasil solo se ha comportado mejor que Haití, asolada por la guerra y cuya expectativa de crecimiento es del 1,5%. Argentina ha crecido el 9,1%, Venezuela, el 9%, e incluso México, azotada por los huracanes, ha crecido un 3%, lo que confirma que Brasil no ha utilizado sus mejores fundamentos económicos y la mejora de la situación internacional para recuperar su importancia relativa en la región y en el mundo.

El hecho es que, desde su lanzamiento en 1994, el Plan Real ha resultado ser contrario al crecimiento económico. Solo en los dos primeros años del plan, 1994-1995, Brasil consiguió crecer por encima de la media mundial, tal y como muestra la tabla 2. Desde entonces, el comportamiento del país ha sido inferior a la media mundial, y solo ha estado próximo a esta en los años 2000 y 2004, cuando las condiciones internacionales eran excepcionales. En todos los demás años, el crecimiento ha sido mediocre o nulo, como en 1998, 1999 y 2003.

Ha habido pocas diferencias, desde el punto de vista del crecimiento, entre los sucesivos Gobiernos brasileños. En el primer mandato de Cardoso (1995-1998), el crecimiento medio fue del 2,6%, mientras que en su segundo mandato fue de solo el 2,1% (véase tabla 3). En los tres primeros años de gobierno de Lula, el crecimiento medio fue del 2,6%, cifra que no será muy distinta en 2006. La media de los diez años del periodo 1996-2005, un 2,2%, es mediocre y no basta para que el país cree suficientes empleos para sus ciudadanos ni les ofrezca unas mejores condiciones de vida.

**Tabla 2: Tasas de crecimiento de Brasil y de la economía mundial, 1994-2005**

Año	Tasa de crecimiento (%)	
	Brasil	Mundo
1994	5,9	3,8
1995	4,2	3,6
1996	2,7	4,1
1997	3,3	4,2
1998	0,1	2,8
1999	0,8	3,7
2000	4,4	4,7
2001	1,3	2,4
2002	1,9	3,0
2003	0,5	4,0
2004	4,9	5,1
2005	2,3	4,3

Fuente: CNI, «Sem crescer, não há saída», *Revista da CNI*, São Paulo, CNI, n° 62, abril de 2006, pp. 16-21.

**Tabla 3: Brasil: tasas de crecimiento bajo los distintos gobiernos**

<b>Años / Periodos</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Tasa media de crecimiento del PIB (%)</b>
1995-1998	Fernando Henrique Cardoso	2,6
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso	2,1
1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	2,3
2002-2005	Luiz Inácio Lula da Silva	2,6
2006 (previsión)	Luiz Inácio Lula da Silva	3,0
1996-2005	FHC y Lula	2,2

Fuente: IBGE.

Podría argüirse que el Gobierno de Cardoso hubo de enfrentarse a una serie de tormentas económicas internacionales e interiores que frenaron el crecimiento, aunque la falta de éxito en dicho terreno no puede atribuirse por completo a tales acontecimientos. En su primer mandato, Cardoso tuvo que hacer frente a la crisis financiera mexicana (1995), después a la crisis del Sudeste asiático (1997) y, por último, a la crisis de Rusia (1998), con el resultado de que el real se hundió y quedó fuertemente devaluado en 1999. Durante su segundo periodo, hubo de afrontar el enfriamiento de la economía estadounidense, el efecto de los atentados del 11-S (2001), la crisis de Argentina y, también en 2001, la crisis de la energía en el interior. A excepción del primer año de Lula en el cargo (2003), cuando aún prevalecía la desconfianza, Brasil ha navegado en aguas financieras tranquilas. Con el apoyo de los mercados y las instituciones financieras internacionales, ha conseguido mejorar enormemente los indicadores financieros, fiscales y de riesgo del país, tal y como veíamos más arriba. De hecho, Lula ha insinuado que con su administración Brasil iniciará un prolongado ciclo de crecimiento. Sin embargo, hasta la fecha el crecimiento ha seguido siendo débil y difícil, y no hay esperanza de que remonte el ritmo a corto plazo.

La tabla 4 muestra claramente lo rezagado que ha quedado Brasil en comparación con las economías desarrolladas, las economías emergentes e, incluso, otras economías latinoamericanas en crecimiento del PIB per cápita. En los diez años del periodo 1996-2005, el crecimiento del PIB per cápita brasileño ha sido únicamente del 0,7%, tan solo por delante de Venezuela, que ha decrecido un 0,5%. Todos los demás países que aparecen en la tabla han crecido más, sobre todo China (7,7%), India (4,4%) y las economías emergentes de Europa, como Polonia y Rusia. Incluso si lo comparamos con las tasas de crecimiento más modestas de las economías desarrolladas, el comportamiento de Brasil sigue siendo débil y, en algunos casos, no pasa de ser una cuarta o una tercera parte del crecimiento per cápita de dichos países. Brasil no solo ha quedado muy atrás con respecto

**Tabla 4: PIB per cápita: tasa media anual de crecimiento 1996-2005 y valor en dólares estadounidenses de 2004**

Grupos	Países	Crecimiento anual medio (1996-2005) (%)	Valor en dólares de 2004
<b>G7</b>	Estados Unidos	2,2	39.710
	Japón	1,0	30.040
	Alemania	1,2	27.950
	Reino Unido	2,4	31.460
	Francia	1,7	29.320
	Italia	1,2	27.860
	Canadá	2,4	30.660
<b>Otras economías avanzadas</b>	Australia	2,4	29.200
	Corea del Sur	3,7	20.400
	España	3,1	25.070
	Portugal	1,6	19.250
<b>Países emergentes</b>			
<b>Asia</b>	China	7,7	5.530
	India	4,4	3.100
<b>Europa</b>	Polonia	4,1	12.640
	Rusia	4,3	9.620
<b>África</b>	Sudáfrica	1,7	10.960
<b>Latinoamérica</b>	Argentina	0,9	12.460
	Brasil	0,7	8.020
	Chile	2,8	10.500
	México	2,1	9.590
	Venezuela	-0,5	5.760

Fuente: FMI y Banco Mundial en: *CNI Informa-Notas Econômicas*, São Paulo, CNI, vol. 7, nº 89, 15 de marzo de 2006.

a las naciones desarrolladas en términos per cápita, sino que corre el peligro de verse rápidamente superado por países como China e India, cada una con cinco veces su población.

Si los fundamentos de la economía son tan sólidos como sostiene el Gobierno y como indican los mercados, no está justificada la falta de crecimiento ni el desaprovechamiento de la situación internacional positiva. En resumidas cuentas, sentar unos cimientos económicos sólidos es algo que se hace precisamente para crecer. A menos que la estabilidad monetaria que se ha logrado se haya convertido en un fin en sí misma o que los fundamentos no sean, después de todo, tan sólidos, lo que está sucediendo es que el país está perdiendo una vez más la oportunidad de corregir muchas de sus asimetrías y de sus problemas.

## **El retraso del crecimiento: el modelo de estabilización**

Para comprender los factores que han impedido que Brasil crezca y sus líderes vuelen más alto, debemos atender a los elementos que han conformado la espina dorsal del modelo de estabilización, el Plan Real, desde sus inicios en 1994. Solo así podremos ver la trampa en que ha caído el país a fin de garantizar la estabilidad monetaria, con el elevado precio que supone la lentitud del crecimiento.

En su primera fase (1994-1998), el plan carecía de una base fiscal sólida y, para dominar la inflación, recurría a una combinación de moneda sobrevalorada, como medio para anclar los precios, y tasas de interés muy elevadas, para enfriar la demanda interna y atraer capital extranjero. Al mismo tiempo, hubo un repentino proceso de apertura comercial para mantener controlada la inflación, sin prestar atención a las pérdidas sufridas por la industria interior.

Esa mezcla de medidas funcionó y la inflación disminuyó a niveles manejables (entre el 5% y el 10% anual), pero las consecuencias fueron desastrosas para las cuentas exteriores y las finanzas públicas del país: de un balance bastante disciplinado de cuentas exteriores en 1994, el país pasó a un déficit de 33.000 millones de dólares en 1988 y la ratio de deuda pública neta sobre el PIB pasó del 30% al 43% (¡13 puntos porcentuales de PIB en solo cuatro años!).

Al observar esas cifras, algunos economistas han concluido que la estabilidad se logró mediante la asunción de deuda en una escala tan masiva que seguirá condicionando el crecimiento en años venideros. La vulnerabilidad externa del país lo hacía fuertemente sensible a las crisis exteriores que sacudieron las finanzas mundiales a partir de finales de la década de 1990 y que obligaron a Brasil a ajustar su economía. La crisis rusa de 1998 provocó una rápida salida de capitales de Brasil y la única solución fue recurrir al FMI y aceptar un nuevo plan de estabilización que resultaría aún menos favorable para el crecimiento.

En la actual segunda fase, iniciada en 1999, el modelo se ajustó para refrenar la deuda y mantener los precios estables. Los tipos de cambio se volvieron flexibles, los precios se sujetaron a través de los objetivos de inflación del Banco Central y unos crecientes superávits fiscales entraron a formar parte de la ecuación para crear una ratio más fiable de deuda por PIB y garantizar el pago a los acreedores.

La estabilidad monetaria y el control de la deuda dejan poco margen para el crecimiento, excepto en circunstancias internacionales excepcionalmente positivas, como las que predominaban en los últimos pocos años.



Aun así, si no se aprovechan las oportunidades, como ha sucedido con el Gobierno de Lula debido al conservadurismo o al miedo al crecimiento, el país seguirá condenado a vivir con tasas de crecimiento bajas o mediocres.

El modelo que se está aplicando ha sido fuertemente contrario al crecimiento porque sus instrumentos asfixian la producción y van en contra de la inversión pública y privada, lo que eleva el llamado «coste brasileño» asociado a factores tales como la falta de inversión en infraestructuras y las distorsiones del sistema impositivo, y frena los cambios necesarios para crear un desarrollo sostenible.

Tres son los instrumentos básicos que se han utilizado: tasas de interés, impuestos y gasto público.

Mantener unas tasas de interés muy altas (actualmente las más altas del mundo, rondando el 11% anual) ha inhibido el consumo, ha enfriado las inversiones y ha garantizado la entrada constante de capital extranjero en busca de ganancias rápidas y fáciles. También ha provocado la revalorización del real y ha dificultado las exportaciones. Aunque el modelo ha tenido un comportamiento excepcional y se ha beneficiado de un largo periodo internacional de crecimiento, algunas industrias como la del calzado y el vestido, incluso la industria automovilística, se enfrentan ya a dificultades para sostener sus actividades debido a los tipos de cambio. Brasil podría experimentar serios aprietos en una de sus pocas industrias dinámicas si los signos de enfriamiento de la economía mundial se hacen realidad en los próximos años.\* Además de todo eso, las altas tasas de interés han agravado la deuda pública, lo que ha hecho que resulte más difícil seguir generando superávit fiscales.

Desde 1999, una de las herramientas preferidas del Gobierno para generar superávit ha sido el régimen impositivo. Sin embargo, los impuestos altos elevan el «coste brasileño», reducen los márgenes de beneficio de los inversores y enfrían el mercado interior al absorber rentas de la población. Entre 1998 y 2004, los impuestos aumentaron del 29,7% del PIB al 35,9%. Peor aún, casi el 80% de la totalidad de los impuestos recaudados son indirectos y convierten al régimen impositivo en un poderoso instrumento de concentración de riqueza.

El tercer instrumento utilizado para generar superávit fiscales, el recorte del gasto público, ha propiciado la recesión y ha impedido que el Gobierno efectúe inversiones en infraestructuras capaces de mejorar las expectativas del sector privado y producir nuevas inversiones convencien-

---

\* Nótese que este artículo se publicó en febrero de 2007, cuando aún no había claras señales de la crisis económica y financiera que estallaría en 2008. [T.]

**Tabla 5: Grupos de países seleccionados: inversión en porcentaje del PIB**

<b>Media del grupo de países</b>	<b>1995-2004</b>	<b>2004</b>
Economías desarrolladas	21,3	20,6
África	20,0	21,3
Europa Central y del Este	23,9	24,5
Economías emergentes asiáticas	32,6	35,4
Latinoamérica	20,8	20,4
Brasil	19,3	19,6
Mundo	22,1	21,9

Fuente: FMI y Banco Mundial, en *CNI Informa-Notas Econômicas*, São Paulo, CNI, vol. 7, nº 89, 15 de marzo de 2006.

do a los empresarios de que las limitaciones a su expansión se verían ampliadas. Lo que ha ocurrido es que el Gobierno ha tenido que hacer frente primero a los gastos forzosos y satisfacer la creciente deuda. Por lo tanto, los recortes presupuestarios se han centrado en las inversiones y los programas de seguridad social no protegidos por mandato constitucional o por leyes específicas, como la sanidad y la educación. Con la inversión pública reducida a un mero 0,5% del PIB, no había forma de crear un clima de confianza capaz de contribuir a la atracción de inversiones.

No es sorprendente, pues, que Brasil tenga una tasa de inversión inferior a la de todas las principales regiones mundiales, según la investigación realizada por la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil, como aparece en la tabla 5. Mientras que la tasa media mundial de inversión ha sido del 22,1% entre 1995 y 2004, Brasil ha registrado una tasa de solo el 19,3%. La diferencia es aún más apreciable si atendemos a las distintas regiones: en ese periodo, las economías emergentes de Asia invirtieron una media del 32,6% de su PIB anual, seguidas de los países de la Europa Central y del Este, con el 23,9%. Brasil se ajusta mejor al caso de Latinoamérica y África, aunque sigue mostrando valores bajos.

Con niveles de inversión tan reducidos, no hay forma de tener un crecimiento fuerte y sostenido. Aún peor, sin expansión de la producción, cualquier aumento de la demanda desencadena nuevas presiones sobre los precios, lo que exige que se aborte la recuperación para mantener controlada la inflación, como sucedió en Brasil en los años 2000 y 2004. Se vuelven a utilizar esos tres instrumentos y la situación vuelve a caer en la trampa de la estabilización: tasas de interés más altas, mercados más enfriados, menor inversión, mayor deuda, mayores superávit presupuestarios, mayores recortes presupuestarios y más impuestos, lo que crea un nuevo periodo de crecimiento bajo o estancamiento.

Los mercados y los cargos responsables de la política económica han dicho que la estrategia producirá resultados con el tiempo, y generará un crecimiento sostenido que recompensará a la sociedad por los sacrificios realizados. Que así suceda sigue siendo cuestión de fe, pero beneficia al capital financiero y, de hecho, lo beneficia sobremanera. Los críticos del modelo han sostenido que, de no cambiar notablemente, este acabará por producir la calma mortal de un cementerio, con una economía más débil, pérdida de base industrial, mayor desempleo, mayor pobreza y más exclusión social. Después de diez años de crecimiento tibio, no existen señales de éxito, y la carga de la deuda del sector público sigue estando en niveles de más del 50% del PIB, y ello sin que exista una gran crisis internacional.

## Conclusión

Hemos intentado mostrar que la política macroeconómica seguida por la Administración Lula ha tenido éxito y ha mejorado los fundamentos de la economía brasileña en los años transcurridos desde el final del Gobierno de Cardoso. Sin embargo, la estructura interna del modelo económico ha provocado un crecimiento débil y fantásticos beneficios para el mundo financiero, así como ha hecho imposible esperar un crecimiento sostenido, suponiendo que eso sea posible dentro del actual orden capitalista mundial.

En los tres primeros años del Gobierno de Lula, se han gastado 263.300 millones de reales para pagar la deuda externa. En el mismo periodo, solo una décima parte de dicha cantidad se ha gastado en el Programa Hambre Cero, creado para alimentar a los más pobres entre los pobres. La oficina nacional de estadística ha mostrado que se ha producido un ligero descenso de la pobreza en el país a causa de dicho programa. Sin embargo, no puede considerarse que eso suponga un cambio en las catastróficas tasas de desigualdad social que desde hace siglos arroja Brasil. Hemos intentado mostrar aquí que el cambio fundamental de política macroeconómica parece descartar una política de crecimiento duradera. Y el crecimiento, un crecimiento estable y prolongado, es la única forma de crear empleos y generar rentas, y de disminuir la pobreza y la desigualdad social en Brasil.

## Notas

1. IPEADATA, <http://www.ipeadata.gov.br>.

2. El FMI y la comunidad financiera internacional reunieron un enorme préstamo de 41.600

millones de dólares para ayudar a Fernando Henrique Cardoso a ganar las elecciones contra Lula. El Fondo aportó 18.100 millones, seis veces lo que Brasil estaba facultado para recibir. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prestaron 9.000 millones, y los Estados Unidos, Canadá y Japón aportaron 14.500 millones.

3. El 15 de febrero de 2006, el presidente Lula convirtió en ley el decreto 281 que eximía a las inversiones extranjeras en bonos del Gobierno del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre movimientos financieros. Véase J. Carlos de Assis, «Insenção de imposto para especulador estrangeiro», en <http://www.desempregozero.org.br>.
4. Gran parte de la mejora hay que atribuirla a la evolución de los tipos de cambio. Entre 1999 y 2002, la fuerte devaluación de la moneda brasileña hizo disminuir el PIB del país en dólares, lo que empeoró mucho los indicadores. Desde 2003, el real ha incrementado su valor en un 40% frente al dólar, y los indicadores han mejorado sustancialmente. Eso explica por qué Brasil ha pasado del puesto 14 al 11 en la clasificación internacional de las economías, aun sin presentar un gran crecimiento real.

# La economía brasileña bajo Lula. Un equilibrio hecho de contradicciones

**Fabício Augusto de Oliveira y  
Paulo Nakatani**

## **Antecedentes**

**E**n la década de 1980, la economía brasileña sufrió un largo periodo de estancamiento e inflación provocado por la crisis de la deuda exterior que afectó a todos los países endeudados. La crisis desencadenó un agudo proceso inflacionario que llegó al 2.012,6% en 1989 y el 2.851,3% en 1993, según el índice general de precios de la Fundación Getulio Vargas. Durante la segunda mitad de la década de 1980 y la primera de 1990 asistimos al despliegue de sucesivos planes antiinflacionarios, desde el Plan Cruzado de 1986 hasta el Plan Real de 1994.<sup>1</sup> Ese mismo periodo supuso también el final de la estrategia de industrialización conocida como «sustitución de importaciones» y la llegada a Brasil de las políticas neoliberales.

El último intento de edificar en Brasil una economía industrial integrada relativamente independiente de las grandes potencias se remonta al ambicioso Segundo Plan Nacional de Desarrollo, ideado por el Gobierno del general Ernesto Geisel y que tocó a su fin en 1979, con el inicio de la crisis de la deuda. Después de dicho plan, los sucesivos Gobiernos hubieron de hacer frente a las presiones de los acreedores extranjeros y recaudar

---

• Artículo publicado en *MR*, vol. 58, nº 9, febrero de 2007, pp. 39-49. Traducción de Joan Quesada. Fabício Augusto de Oliveira (fabricioaugusto@hotmail.com) es profesor de economía en la Fundación João Pinheiro. Paulo Nakatani (pnakatani@uol.com.br) es profesor de economía y política social en la Universidad Federal de Espírito Santo.

grandes sumas para reponer la deuda, así como a un veloz proceso inflacionario. La economía se redirigió entonces hacia las exportaciones con el objetivo de obtener divisas fuertes. Como consecuencia, la balanza comercial pasó a ser positiva en 1981, con un superávit que seguiría creciendo hasta 1984, año en que la balanza volvió a ser negativa. El superávit medio de esos años fue de 10.000 millones de dólares, que se utilizaron para pagar los intereses de la deuda exterior.

El esfuerzo realizado provocó un círculo vicioso en el que el Gobierno estimulaba las exportaciones, compraba dólares de los exportadores mediante emisiones de moneda o venta de bonos, y enviaba los dólares al exterior para pagar la deuda, con lo que se generaban fuertes presiones inflacionistas. Con la indexación de la economía, la inflación se volvió mayor, así como los déficit fiscales, un proceso que tras más de una década produjo los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1993, tal y como indicábamos antes.

La crisis económica aguda de la década de 1980 coincidió con manifestaciones de gran escala contra la dictadura y la reivindicación de elecciones libres. Con el establecimiento de un Gobierno civil democráticamente elegido, la economía volvió a crecer, pero no pudo escapar a las fuertes presiones de la deuda exterior y la inflación. Fue en el contexto de la lucha contra la dictadura que aparecieron el movimiento sindical de São Paulo y el Partido de los Trabajadores (PT), con Luiz Inácio Lula da Silva como líder. En las décadas de 1980 y 1990, el PT acrecentó sus bases y amplió sus estructuras y su influencia política, hasta llegar a convertirse en el principal partido de la oposición con los Gobiernos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso.

En las primeras elecciones directas de la nueva democracia, Lula ganó la primera vuelta y todo apuntaba a que se impondría también en la segunda. Ante tal perspectiva, las élites utilizaron los medios de comunicación a favor de Fernando Collor de Mello para ganar las elecciones. Collor era un candidato políticamente débil, que dimitió del cargo en 1992 antes de poder ser acusado de corrupción. Lula repitió como candidato en 1994 y 1998, pero fue derrotado por Cardoso en ambas ocasiones. En esos años, una mayoría de dirigentes del PT fue cambiando gradualmente la estrategia electoral del partido hasta lograr la victoria en 2002.

Es ese cambio de estrategia lo que explica por qué, una vez en el cargo, en lugar de desarrollar la política económica alternativa defendida en el programa del partido, Lula optó por un programa neoliberal y subordinó el crecimiento económico, e incluso la inclusión social, a la creación de unos *fundamentos* económicos sólidos, como forma, a su parecer, de ajustarse a

los mercados y allanar el camino para lograr otros objetivos. A continuación discutimos esa obsesión por los fundamentos, así como su verdadero potencial para contribuir al logro de los objetivos que constantemente menciona Lula en sus discursos, y también las contradicciones que impone.

## Los fundamentos económicos y el Gobierno de Lula

A partir de julio de 1994, el *Plano Real* [Plan Real] ganó la guerra contra la inflación. Sin embargo, sus propias condiciones (un tipo de cambio sobrevalorado y semirrígido, altas tasas de interés y una gran entrada de capital exterior, básicamente especulativo) eran igualmente definitorias de sus limitaciones. Las contradicciones internas del plan aceleraron el incremento de la deuda exterior e interior, transformaron el superávit comercial exterior en déficit y crearon graves problemas con la balanza por cuenta corriente. La vulnerabilidad externa y las crisis financieras internacionales de la década de 1990 provocaron la depresión de la economía a finales de 1998.<sup>2</sup>

Tras la quiebra, la política macroeconómica cambió para concentrarse en tres grandes prioridades: baja inflación, tipos de cambio de flotación libre y generación de superávit primarios para evitar deudas mayores. Esos nuevos elementos, introducidos en la ecuación por el Gobierno de Cardoso, han sido intensificados por el Gobierno de Lula.

En marzo de 1999 se adoptó el nuevo plan inflacionario con el Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) como índice de inflación oficial. Con la macroeconomía en orden, este descendió en solo un año al 19%, y la inflación cerró al 8,94%.

La vulnerabilidad exterior se redujo significativamente debido a los cambios en la política de tipos y a los privilegios concedidos al capital exterior, lo que estuvo asociado a un rápido crecimiento de las exportaciones en la situación internacional favorable de los años inmediatamente precedentes.<sup>3</sup> Todos los indicadores de la tabla 1 (p. 36) son extremadamente positivos, pero el mérito del progreso no se puede atribuir únicamente al Gobierno.<sup>4</sup>

Desde el final de la Administración Cardoso, la deuda externa en términos de porcentaje del PIB disminuyó del 45,87% al 21,28% en diciembre de 2005. En el mismo periodo, el servicio de la deuda externa pasó del 10,09% del PIB al 6,11%, y los intereses de los pagos se redujeron del 3,33% al 1,97%.

Las exportaciones y los resultados de las operaciones corrientes en términos de porcentaje del PIB han sido dos de los elementos más impresio-

**Tabla 1: Algunos indicadores de vulnerabilidad exterior**

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deuda Externa Total / PIB (%)	36,02	41,18	45,87	42,41	33,29	21,28
Deuda Externa Neta / PIB (%)	28,41	31,92	35,88	29,79	22,43	12,69
Servicio de la Deuda / PIB (%)	8,15	10,35	10,09	8,37	8,03	6,11
Servicio de la Deuda / Exportaciones (%)	89,08	90,64	76,80	58,07	50,32	41,14
Intereses sobre Pagos al Extranjero / PIB (%)	2,84	3,46	3,33	3,02	2,53	1,97
Operaciones Corrientes / PIB (%)	-4,02	-4,55	-1,66	0,82	1,94	1,78
Reservas Exteriores / Deuda Externa Total (%)	15,22	17,08	17,95	22,94	26,29	31,75

Fuente: Bacen, *Boletim do Banco Central do Brasil*, varias ediciones.

nantes en el proceso de edificación de unos fundamentos más sólidos de la economía. En los tres últimos años del Gobierno de Cardoso, las operaciones corrientes como porcentaje del PIB eran negativas, pero presentaban una tendencia a mejorar, y pasaron a ser positivas en los tres primeros años de la Administración Lula, con lo que se confirmaba la evidente reducción de la vulnerabilidad exterior de Brasil.

En el frente fiscal, el Gobierno de Lula ha continuado e intensificado la política de creación de grandes superávits adoptada en 1999. Lo primero que hizo el presidente fue elevar el objetivo del 3,75% del PIB pactado con el FMI hasta el 4,25%. En los años siguientes, se ha superado con facilidad el superávit más alto logrado por Cardoso (3,89% en 2002). En 2004, el superávit alcanzó el 4,6% del PIB, y en 2005 aumentó hasta el 4,8%. Sin embargo, dado que los pagos de intereses han representado el 7,26% y 8,13% del PIB en los dos últimos años, la deuda ha seguido creciendo, ya que los superávits, por elevados que fueran, no han bastado para satisfacer las obligaciones. Así pues, Brasil ha estado incurriendo nominalmente en un déficit del 3% del PIB.

### **Cuando los fundamentos no contribuyen al crecimiento**

Brasil presenta ahora unos indicadores financieros y económicos notablemente mejorados, ha reducido fuertemente la vulnerabilidad exterior y los mercados consideran que está progresando mucho hacia la solidez fiscal. Sin embargo, ha sido incapaz de aprovechar esa situación para crecer. Mientras que la economía mundial ha crecido un 4,3%, la de Brasil solo lo



ha hecho el 2,3%. Latinoamérica, como región, ha crecido al ritmo de la media mundial, pero Brasil solo se ha comportado mejor que Haití, asolada por la guerra y cuya expectativa de crecimiento es del 1,5%. Argentina ha crecido el 9,1%, Venezuela, el 9%, e incluso México, azotada por los huracanes, ha crecido un 3%, lo que confirma que Brasil no ha utilizado sus mejores fundamentos económicos y la mejora de la situación internacional para recuperar su importancia relativa en la región y en el mundo.

El hecho es que, desde su lanzamiento en 1994, el Plan Real ha resultado ser contrario al crecimiento económico. Solo en los dos primeros años del plan, 1994-1995, Brasil consiguió crecer por encima de la media mundial, tal y como muestra la tabla 2. Desde entonces, el comportamiento del país ha sido inferior a la media mundial, y solo ha estado próximo a esta en los años 2000 y 2004, cuando las condiciones internacionales eran excepcionales. En todos los demás años, el crecimiento ha sido mediocre o nulo, como en 1998, 1999 y 2003.

Ha habido pocas diferencias, desde el punto de vista del crecimiento, entre los sucesivos Gobiernos brasileños. En el primer mandato de Cardoso (1995-1998), el crecimiento medio fue del 2,6%, mientras que en su segundo mandato fue de solo el 2,1% (véase tabla 3). En los tres primeros años de gobierno de Lula, el crecimiento medio fue del 2,6%, cifra que no será muy distinta en 2006. La media de los diez años del periodo 1996-2005, un 2,2%, es mediocre y no basta para que el país cree suficientes empleos para sus ciudadanos ni les ofrezca unas mejores condiciones de vida.

**Tabla 2: Tasas de crecimiento de Brasil y de la economía mundial, 1994-2005**

Año	Tasa de crecimiento (%)	
	Brasil	Mundo
1994	5,9	3,8
1995	4,2	3,6
1996	2,7	4,1
1997	3,3	4,2
1998	0,1	2,8
1999	0,8	3,7
2000	4,4	4,7
2001	1,3	2,4
2002	1,9	3,0
2003	0,5	4,0
2004	4,9	5,1
2005	2,3	4,3

Fuente: CNI, «Sem crescer, não há saída», *Revista da CNI*, São Paulo, CNI, n° 62, abril de 2006, pp. 16-21.

**Tabla 3: Brasil: tasas de crecimiento bajo los distintos gobiernos**

<b>Años / Periodos</b>	<b>Gobierno</b>	<b>Tasa media de crecimiento del PIB (%)</b>
1995-1998	Fernando Henrique Cardoso	2,6
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso	2,1
1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	2,3
2002-2005	Luiz Inácio Lula da Silva	2,6
2006 (previsión)	Luiz Inácio Lula da Silva	3,0
1996-2005	FHC y Lula	2,2

Fuente: IBGE.

Podría argüirse que el Gobierno de Cardoso hubo de enfrentarse a una serie de tormentas económicas internacionales e interiores que frenaron el crecimiento, aunque la falta de éxito en dicho terreno no puede atribuirse por completo a tales acontecimientos. En su primer mandato, Cardoso tuvo que hacer frente a la crisis financiera mexicana (1995), después a la crisis del Sudeste asiático (1997) y, por último, a la crisis de Rusia (1998), con el resultado de que el real se hundió y quedó fuertemente devaluado en 1999. Durante su segundo periodo, hubo de afrontar el enfriamiento de la economía estadounidense, el efecto de los atentados del 11-S (2001), la crisis de Argentina y, también en 2001, la crisis de la energía en el interior. A excepción del primer año de Lula en el cargo (2003), cuando aún prevalecía la desconfianza, Brasil ha navegado en aguas financieras tranquilas. Con el apoyo de los mercados y las instituciones financieras internacionales, ha conseguido mejorar enormemente los indicadores financieros, fiscales y de riesgo del país, tal y como veíamos más arriba. De hecho, Lula ha insinuado que con su administración Brasil iniciará un prolongado ciclo de crecimiento. Sin embargo, hasta la fecha el crecimiento ha seguido siendo débil y difícil, y no hay esperanza de que remonte el ritmo a corto plazo.

La tabla 4 muestra claramente lo rezagado que ha quedado Brasil en comparación con las economías desarrolladas, las economías emergentes e, incluso, otras economías latinoamericanas en crecimiento del PIB per cápita. En los diez años del periodo 1996-2005, el crecimiento del PIB per cápita brasileño ha sido únicamente del 0,7%, tan solo por delante de Venezuela, que ha decrecido un 0,5%. Todos los demás países que aparecen en la tabla han crecido más, sobre todo China (7,7%), India (4,4%) y las economías emergentes de Europa, como Polonia y Rusia. Incluso si lo comparamos con las tasas de crecimiento más modestas de las economías desarrolladas, el comportamiento de Brasil sigue siendo débil y, en algunos casos, no pasa de ser una cuarta o una tercera parte del crecimiento per cápita de dichos países. Brasil no solo ha quedado muy atrás con respecto

**Tabla 4: PIB per cápita: tasa media anual de crecimiento 1996-2005 y valor en dólares estadounidenses de 2004**

Grupos	Países	Crecimiento anual medio (1996-2005) (%)	Valor en dólares de 2004
<b>G7</b>	Estados Unidos	2,2	39.710
	Japón	1,0	30.040
	Alemania	1,2	27.950
	Reino Unido	2,4	31.460
	Francia	1,7	29.320
	Italia	1,2	27.860
	Canadá	2,4	30.660
<b>Otras economías avanzadas</b>	Australia	2,4	29.200
	Corea del Sur	3,7	20.400
	España	3,1	25.070
	Portugal	1,6	19.250
<b>Países emergentes</b>			
<b>Asia</b>	China	7,7	5.530
	India	4,4	3.100
<b>Europa</b>	Polonia	4,1	12.640
	Rusia	4,3	9.620
<b>África</b>	Sudáfrica	1,7	10.960
<b>Latinoamérica</b>	Argentina	0,9	12.460
	Brasil	0,7	8.020
	Chile	2,8	10.500
	México	2,1	9.590
	Venezuela	-0,5	5.760

Fuente: FMI y Banco Mundial en: *CNI Informa-Notas Econômicas*, São Paulo, CNI, vol. 7, nº 89, 15 de marzo de 2006.

a las naciones desarrolladas en términos per cápita, sino que corre el peligro de verse rápidamente superado por países como China e India, cada una con cinco veces su población.

Si los fundamentos de la economía son tan sólidos como sostiene el Gobierno y como indican los mercados, no está justificada la falta de crecimiento ni el desaprovechamiento de la situación internacional positiva. En resumidas cuentas, sentar unos cimientos económicos sólidos es algo que se hace precisamente para crecer. A menos que la estabilidad monetaria que se ha logrado se haya convertido en un fin en sí misma o que los fundamentos no sean, después de todo, tan sólidos, lo que está sucediendo es que el país está perdiendo una vez más la oportunidad de corregir muchas de sus asimetrías y de sus problemas.

## **El retraso del crecimiento: el modelo de estabilización**

Para comprender los factores que han impedido que Brasil crezca y sus líderes vuelen más alto, debemos atender a los elementos que han conformado la espina dorsal del modelo de estabilización, el Plan Real, desde sus inicios en 1994. Solo así podremos ver la trampa en que ha caído el país a fin de garantizar la estabilidad monetaria, con el elevado precio que supone la lentitud del crecimiento.

En su primera fase (1994-1998), el plan carecía de una base fiscal sólida y, para dominar la inflación, recurría a una combinación de moneda sobrevalorada, como medio para anclar los precios, y tasas de interés muy elevadas, para enfriar la demanda interna y atraer capital extranjero. Al mismo tiempo, hubo un repentino proceso de apertura comercial para mantener controlada la inflación, sin prestar atención a las pérdidas sufridas por la industria interior.

Esa mezcla de medidas funcionó y la inflación disminuyó a niveles manejables (entre el 5% y el 10% anual), pero las consecuencias fueron desastrosas para las cuentas exteriores y las finanzas públicas del país: de un balance bastante disciplinado de cuentas exteriores en 1994, el país pasó a un déficit de 33.000 millones de dólares en 1988 y la ratio de deuda pública neta sobre el PIB pasó del 30% al 43% (¡13 puntos porcentuales de PIB en solo cuatro años!).

Al observar esas cifras, algunos economistas han concluido que la estabilidad se logró mediante la asunción de deuda en una escala tan masiva que seguirá condicionando el crecimiento en años venideros. La vulnerabilidad externa del país lo hacía fuertemente sensible a las crisis exteriores que sacudieron las finanzas mundiales a partir de finales de la década de 1990 y que obligaron a Brasil a ajustar su economía. La crisis rusa de 1998 provocó una rápida salida de capitales de Brasil y la única solución fue recurrir al FMI y aceptar un nuevo plan de estabilización que resultaría aún menos favorable para el crecimiento.

En la actual segunda fase, iniciada en 1999, el modelo se ajustó para refrenar la deuda y mantener los precios estables. Los tipos de cambio se volvieron flexibles, los precios se sujetaron a través de los objetivos de inflación del Banco Central y unos crecientes superávits fiscales entraron a formar parte de la ecuación para crear una ratio más fiable de deuda por PIB y garantizar el pago a los acreedores.

La estabilidad monetaria y el control de la deuda dejan poco margen para el crecimiento, excepto en circunstancias internacionales excepcionalmente positivas, como las que predominaban en los últimos pocos años.

Aun así, si no se aprovechan las oportunidades, como ha sucedido con el Gobierno de Lula debido al conservadurismo o al miedo al crecimiento, el país seguirá condenado a vivir con tasas de crecimiento bajas o mediocres.

El modelo que se está aplicando ha sido fuertemente contrario al crecimiento porque sus instrumentos asfixian la producción y van en contra de la inversión pública y privada, lo que eleva el llamado «coste brasileño» asociado a factores tales como la falta de inversión en infraestructuras y las distorsiones del sistema impositivo, y frena los cambios necesarios para crear un desarrollo sostenible.

Tres son los instrumentos básicos que se han utilizado: tasas de interés, impuestos y gasto público.

Mantener unas tasas de interés muy altas (actualmente las más altas del mundo, rondando el 11% anual) ha inhibido el consumo, ha enfriado las inversiones y ha garantizado la entrada constante de capital extranjero en busca de ganancias rápidas y fáciles. También ha provocado la revalorización del real y ha dificultado las exportaciones. Aunque el modelo ha tenido un comportamiento excepcional y se ha beneficiado de un largo periodo internacional de crecimiento, algunas industrias como la del calzado y el vestido, incluso la industria automovilística, se enfrentan ya a dificultades para sostener sus actividades debido a los tipos de cambio. Brasil podría experimentar serios aprietos en una de sus pocas industrias dinámicas si los signos de enfriamiento de la economía mundial se hacen realidad en los próximos años.\* Además de todo eso, las altas tasas de interés han agravado la deuda pública, lo que ha hecho que resulte más difícil seguir generando superávit fiscales.

Desde 1999, una de las herramientas preferidas del Gobierno para generar superávit ha sido el régimen impositivo. Sin embargo, los impuestos altos elevan el «coste brasileño», reducen los márgenes de beneficio de los inversores y enfrían el mercado interior al absorber rentas de la población. Entre 1998 y 2004, los impuestos aumentaron del 29,7% del PIB al 35,9%. Peor aún, casi el 80% de la totalidad de los impuestos recaudados son indirectos y convierten al régimen impositivo en un poderoso instrumento de concentración de riqueza.

El tercer instrumento utilizado para generar superávit fiscales, el recorte del gasto público, ha propiciado la recesión y ha impedido que el Gobierno efectúe inversiones en infraestructuras capaces de mejorar las expectativas del sector privado y producir nuevas inversiones convencien-

---

\* Nótese que este artículo se publicó en febrero de 2007, cuando aún no había claras señales de la crisis económica y financiera que estallaría en 2008. [T.]

**Tabla 5: Grupos de países seleccionados: inversión en porcentaje del PIB**

<b>Media del grupo de países</b>	<b>1995-2004</b>	<b>2004</b>
Economías desarrolladas	21,3	20,6
África	20,0	21,3
Europa Central y del Este	23,9	24,5
Economías emergentes asiáticas	32,6	35,4
Latinoamérica	20,8	20,4
Brasil	19,3	19,6
Mundo	22,1	21,9

Fuente: FMI y Banco Mundial, en *CNI Informa-Notas Econômicas*, São Paulo, CNI, vol. 7, nº 89, 15 de marzo de 2006.

do a los empresarios de que las limitaciones a su expansión se verían ampliadas. Lo que ha ocurrido es que el Gobierno ha tenido que hacer frente primero a los gastos forzosos y satisfacer la creciente deuda. Por lo tanto, los recortes presupuestarios se han centrado en las inversiones y los programas de seguridad social no protegidos por mandato constitucional o por leyes específicas, como la sanidad y la educación. Con la inversión pública reducida a un mero 0,5% del PIB, no había forma de crear un clima de confianza capaz de contribuir a la atracción de inversiones.

No es sorprendente, pues, que Brasil tenga una tasa de inversión inferior a la de todas las principales regiones mundiales, según la investigación realizada por la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil, como aparece en la tabla 5. Mientras que la tasa media mundial de inversión ha sido del 22,1% entre 1995 y 2004, Brasil ha registrado una tasa de solo el 19,3%. La diferencia es aún más apreciable si atendemos a las distintas regiones: en ese periodo, las economías emergentes de Asia invirtieron una media del 32,6% de su PIB anual, seguidas de los países de la Europa Central y del Este, con el 23,9%. Brasil se ajusta mejor al caso de Latinoamérica y África, aunque sigue mostrando valores bajos.

Con niveles de inversión tan reducidos, no hay forma de tener un crecimiento fuerte y sostenido. Aún peor, sin expansión de la producción, cualquier aumento de la demanda desencadena nuevas presiones sobre los precios, lo que exige que se aborte la recuperación para mantener controlada la inflación, como sucedió en Brasil en los años 2000 y 2004. Se vuelven a utilizar esos tres instrumentos y la situación vuelve a caer en la trampa de la estabilización: tasas de interés más altas, mercados más enfriados, menor inversión, mayor deuda, mayores superávit presupuestarios, mayores recortes presupuestarios y más impuestos, lo que crea un nuevo periodo de crecimiento bajo o estancamiento.

Los mercados y los cargos responsables de la política económica han dicho que la estrategia producirá resultados con el tiempo, y generará un crecimiento sostenido que recompensará a la sociedad por los sacrificios realizados. Que así suceda sigue siendo cuestión de fe, pero beneficia al capital financiero y, de hecho, lo beneficia sobremanera. Los críticos del modelo han sostenido que, de no cambiar notablemente, este acabará por producir la calma mortal de un cementerio, con una economía más débil, pérdida de base industrial, mayor desempleo, mayor pobreza y más exclusión social. Después de diez años de crecimiento tibio, no existen señales de éxito, y la carga de la deuda del sector público sigue estando en niveles de más del 50% del PIB, y ello sin que exista una gran crisis internacional.

## Conclusión

Hemos intentado mostrar que la política macroeconómica seguida por la Administración Lula ha tenido éxito y ha mejorado los fundamentos de la economía brasileña en los años transcurridos desde el final del Gobierno de Cardoso. Sin embargo, la estructura interna del modelo económico ha provocado un crecimiento débil y fantásticos beneficios para el mundo financiero, así como ha hecho imposible esperar un crecimiento sostenido, suponiendo que eso sea posible dentro del actual orden capitalista mundial.

En los tres primeros años del Gobierno de Lula, se han gastado 263.300 millones de reales para pagar la deuda externa. En el mismo periodo, solo una décima parte de dicha cantidad se ha gastado en el Programa Hambre Cero, creado para alimentar a los más pobres entre los pobres. La oficina nacional de estadística ha mostrado que se ha producido un ligero descenso de la pobreza en el país a causa de dicho programa. Sin embargo, no puede considerarse que eso suponga un cambio en las catastróficas tasas de desigualdad social que desde hace siglos arroja Brasil. Hemos intentado mostrar aquí que el cambio fundamental de política macroeconómica parece descartar una política de crecimiento duradera. Y el crecimiento, un crecimiento estable y prolongado, es la única forma de crear empleos y generar rentas, y de disminuir la pobreza y la desigualdad social en Brasil.

## Notas

1. IPEADATA, <http://www.ipeadata.gov.br>.

2. El FMI y la comunidad financiera internacional reunieron un enorme préstamo de 41.600

millones de dólares para ayudar a Fernando Henrique Cardoso a ganar las elecciones contra Lula. El Fondo aportó 18.100 millones, seis veces lo que Brasil estaba facultado para recibir. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) prestaron 9.000 millones, y los Estados Unidos, Canadá y Japón aportaron 14.500 millones.

3. El 15 de febrero de 2006, el presidente Lula convirtió en ley el decreto 281 que eximía a las inversiones extranjeras en bonos del Gobierno del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre movimientos financieros. Véase J. Carlos de Assis, «Insenção de imposto para especulador estrangeiro», en <http://www.desempregozero.org.br>.
4. Gran parte de la mejora hay que atribuirla a la evolución de los tipos de cambio. Entre 1999 y 2002, la fuerte devaluación de la moneda brasileña hizo disminuir el PIB del país en dólares, lo que empeoró mucho los indicadores. Desde 2003, el real ha incrementado su valor en un 40% frente al dólar, y los indicadores han mejorado sustancialmente. Eso explica por qué Brasil ha pasado del puesto 14 al 11 en la clasificación internacional de las economías, aun sin presentar un gran crecimiento real.