

FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: REFLEXIONES PARA EL CASO DE BRASIL

I. LA CRISIS EN EUROPA Y SUS EFECTOS SOBRE BRASIL

La incertidumbre de la economía internacional y el crecimiento lento, debido especialmente a la prolongada crisis en la Zona del Euro, han sido las causas principales de la disminución en el ritmo del crecimiento en Brasil desde el máximo alcanzado después de la crisis de 7,5% en 2010, hasta 2,7% en 2011 y el 1% estimado para 2012 (cuadro 1).

CUADRO 1: América Latina y Brasil: Evolución del PIB y proyecciones 2012 y 2013
(Variaciones porcentuales anuales del PIB)

Instituciones	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe^a	-1,6a	6,2a	4,5a		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,7a 3,4b, 3,2c	4,1a 3,9c
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,7d 2,8e	4,1e
Brasil					
- Banco Central de Brasil	-0,3h	7,5h	2,7h	1,0h	3,3h
- Fondo Monetario Internacional (FMI)	-0,6a	7,5b	2,7f	1,0f	3,5f
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	-0,3d	7,5g	2,7g	1,2g	

Fuente: CEPAL y FMI.

- a) FMI (2012) "Perspectivas de la economía mundial. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes", en *Estudios económicos y financieros* (Washington D.C., FMI).
- b) FMI (2012) *Actualización de perspectivas de la economía mundial* (Washington D.C., FMI).
- c) FMI (2012) *Regional Economic Outlook, Update* (Washington D.C., FMI), otoño.
- d) CEPAL (2012) *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL), junio.
- e) CEPAL (2012) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (Santiago, CEPAL), octubre.
- f) FMI (2013) *Actualización de perspectivas de la economía mundial* (Washington D.C., FMI).
- g) CEPAL (2013) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2012: Brasil* (Santiago, CEPAL).
- h) Banco Central de Brasil.

Por contraste, los indicadores del mercado de trabajo se mantuvieron sólidos, con un desempleo promedio de 5,5% en 2012 (en diciembre 2012 llegó a un mínimo histórico mensual de 4,6%) y una masa salarial que aumentó 8,3% entre noviembre 2011 y noviembre 2012. El aumento del consumo fue impulsado en gran medida por las clases C y D, llamadas la "nueva clase media", cuya demanda reprimida fue liberada mediante diversas políticas sociales y de mercado de trabajo, como reajustes del salario mínimo, mayor generación de empleo formal, transferencias condicionadas de ingresos y el fortalecimiento de la protección social. De este modo, el crecimiento del PIB en 2012 se mantuvo principalmente gracias a una demanda interna pujante.

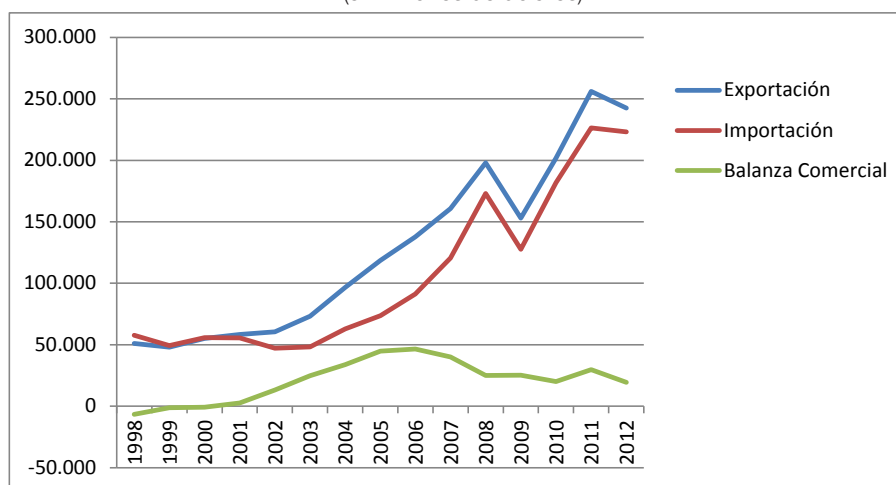
El sector productivo de Brasil ha sido afectado por el clima de incertidumbre y una menor demanda internacional, lo que llevó a las empresas a restringir la inversión, prefiriendo en su lugar reducir inventarios y operar a la capacidad instalada existente. La brecha resultante entre producto y demanda interna fue satisfecha mediante la importación.

El desempeño comercial fue impactado negativamente por la debilitada demanda internacional y la caída de los precios de sus principales productos (tales como mineral de hierro, azúcar en bruto y etanol). Como se puede apreciar en el gráfico 1, las

La estabilidad macroeconómica, junto a una década de políticas socialmente inclusivas, han redituado en un efecto acumulado, llevando a un nuevo contexto social y del mercado de trabajo.

Brasil continuó su trayectoria de reducción de la desigualdad per cápita, medida según el coeficiente de Gini, cayendo aproximadamente 5% desde 0,572 en 2004 a 0,543 en 2009 (PNAD/IBGE). Tales tasas resultan altas en comparación a los estándares internacionales; sin embargo, reflejan un avance significativo e indican que los altos niveles de crecimiento económico han sido utilizados para reducir las tasas de pobreza.

GRÁFICO 1: Exportación, importación y balanza comercial de Brasil, 1998-2012
(en millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

exportaciones de Brasil alcanzaron un máximo histórico en 2011 de US\$ 256.000 millones, pero sufrieron un revés de 5,3% en 2012, cayendo a US\$ 243.000 millones. En el entretanto, las importaciones también alcanzaron un máximo histórico en 2011 de US\$ 226.000 millones, con una caída modesta de 1,4% en 2012 (US\$ 223.000 millones). Como resultado de lo anterior, la balanza comercial de Brasil en 2012 cayó a US\$ 19.400 millones, una reducción de -57% desde el máximo alcanzado de US\$ 46.000 millones en 2006. En una reconfiguración de las relaciones comerciales, Asia es hoy el principal socio comercial de Brasil como región (31%), superando a América Latina y el Caribe (20,8%) y la Unión Europea (20%). China surgió como el principal socio comercial de Brasil (17% del total de las exportaciones en 2012), superando a Estados Unidos (11% del total de las exportaciones).

II. DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN DE 2008 Y LA ACTUAL EN BRASIL

La crisis de 2008 interrumpió un período de crecimiento económico sostenido iniciado en 2003. Sin embargo, una respuesta rápida y decisiva de parte del gobierno de Brasil mediante políticas anti-cíclicas rápidamente logró que el crecimiento retornara a su trayectoria de 7,5% en 2010, aun cuando el crecimiento del PIB en años posteriores ha sido moderado.

No obstante el impacto de la crisis de 2008, las políticas del gobierno perseveraron en lograr la meta transversal de enfrentar las desigualdades socioeconómicas profundamente arraigadas, produciendo una importante transformación estructural del país.

Se estima que el ingreso del trabajo representa 58% de la disminución del coeficiente de Gini entre 2001-2008; la ampliación y extensión de las prestaciones en seguridad social representan 19% y el programa *Bolsa Família* 13% (IPEA, 2012).¹ Los índices de extrema pobreza han caído significativamente. Entre 2001 y 2011, el porcentaje de la población con un ingreso per cápita del hogar por debajo de US\$ 1,25 por día, cayó de 14% a 4,2% (muy por debajo de la Meta de Desarrollo del Milenio de 12,8%).

Los indicadores del mercado de trabajo se mantuvieron pujantes durante todo el año 2012. La tasa promedio de desempleo fue de 5,5% en 2012 (4,6% en diciembre 2012, el valor históricamente más bajo) (PME/IBGE). Durante la década del 2000 hubo un aumento continuo en la generación de empleo formal, asegurando así que un mayor número de trabajadores pudieran acceder a los derechos laborales definidos en la legislación, tales como el salario mínimo, seguro de salud, pensiones, seguro de desempleo, licencia por maternidad y cobertura contra accidentes del trabajo. El número de empleos formales asalariados (en lugares de trabajo con 5 o más empleados) aumentó de 27,2 millones en 2001 a 46,3 millones en 2011, un total de más de 19,1 millones de empleos formales creados durante el último período (RAIS/MTE) aunque las tasas de rotatividad de mano de obra son elevadas. Al mismo tiempo, el salario mínimo aumentó 108% en términos reales entre enero del 2000 y enero del 2012 (http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/indicadores/gac12_salminre12/indicadorview). A su vez, el bajo nivel de desempleo genera escasez en muchos sectores, particularmente de mano de obra calificada.

¹ IPEA, "A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda", 25 de septiembre 2012, Brasília.

A diferencia de la crisis en Europa, las políticas redistributivas y de crecimiento inclusivo desarrolladas en Brasil han liberado una demanda reprimida e impulsado un fuerte consumo interno, el cual a su vez ha sostenido el crecimiento económico. Mientras que Brasil pudo sobrellevar los primeros impactos de la crisis de 2008, la secuela de lento crecimiento mundial erosiona el desempeño de otros mercados emergentes dinámicos y podría amenazar con el debilitamiento de los cimientos económicos que son cruciales para sostener el crecimiento inclusivo en Brasil.

Temas y presiones económicas emergentes

El contexto actual en Brasil involucra tasas históricamente bajas de desempleo y un fuerte consumo interno, compensado por un débil crecimiento del PIB, una caída del producto industrial y bajos niveles de inversión productiva privada. Las bajas tasas de interés impulsan la demanda, la cual actualmente sobrepasa la oferta y, combinada con una ola de recientes aumentos de los precios, genera presión al alza sobre la inflación. En esta coyuntura, las políticas deben abordar las presiones económicas emergentes para prevenir potenciales impactos negativos en el empleo. Las principales presiones económicas en juego se destacan a continuación.

a) Inversión

Mientras que la inversión pública ha jugado un papel central en las políticas anticíclicas, la tasa de inversión privada (nacional y extranjera) en Brasil declinó, en gran medida debido a la incertidumbre en relación a las perspectivas de recuperación de la economía mundial. El gobierno priorizó el estímulo a la inversión privada mediante una serie de medidas para reducir el riesgo y generar confianza entre los inversionistas, incluso rebajas tributarias al costo de la masa salarial en ciertos sectores, reducción del precio de la electricidad e incentivos sectoriales, especialmente para infraestructura. Se requiere de inversión para modernizar y expandir la capacidad pública productiva existente e infraestructura, especialmente en puertos, ferrocarriles, autopistas y aeropuertos, las que pasarán por algunas privatizaciones en 2013. El "Plan Brasil Mayor" (*Plano Brasil Maior*) creado en 2011, apunta a aumentar la inversión, el gasto en investigación y desarrollo, competencias laborales, valor agregado y diversificación de las exportaciones para sostener el crecimiento económico inclusivo y fortalecer la base competitiva del país.

b) Productividad laboral

Vinculado a la necesidad de aumentar la inversión privada, está la necesidad de aumentar la productividad laboral. Este desafío requerirá de inversión en áreas tales como la educación, formación técnica y capacitación, además de la modernización de la producción y mejores técnicas de gestión.

c) Tasas de interés

El gobierno redujo las tasas de interés básicas (tasa Selic) a su nivel histórico más bajo de 7,25%, con importantes implicancias para facilitar el acceso al crédito para el sector productivo, pequeñas empresas y los hogares. A pesar de este logro, la inversión privada se mantiene poco dinámica y las presiones inflacionarias podrían requerir de un ajuste al alza de las tasas de interés.

d) Tríada de políticas para la estabilidad y el crecimiento

Los resultados socioeconómicos exitosos de los últimos años han descansado en un conjunto de metas interrelacionadas de políticas para: (i) inflación; (ii) tasa de cambio flotante del dólar;

y (iii) disciplina fiscal. Esta tríada de metas de las políticas ha generado estabilidad económica, crecimiento y reservas públicas que han servido para financiar importantes políticas sociales, componentes esenciales de los esfuerzos por reducir el alto nivel de desigualdades económicas y sociales. En este sentido:

- La inflación alcanzó la banda superior de la meta de 4,5% (la banda permite más o menos 2 puntos porcentuales), registrando una tasa de inflación acumulada a doce meses de 6,15% a principios de 2013. Mientras que una mayor inflación podría ayudar a reactivar el crecimiento económico, existen temores que se podría arraigar en un nivel más alto.
- El Banco Central intervino en diversos momentos durante el último año para controlar la tasa de cambio del dólar, manteniendo una tasa levemente por debajo del 2:1 para el Real brasileiro en relación al dólar.
- El gobierno de Brasil adoptó una política fiscal expansionista en 2012 para estimular el crecimiento económico. Como resultado, el superávit primario cayó por debajo de su meta actual de 3,1% del PIB a 2,1% para el año 2012, según informes del gobierno.

e) Deuda de los hogares

Un desafío clave será sostener el nivel de consumo de los hogares y al mismo tiempo asegurar que la deuda de los hogares (estimada en 43% de su ingreso) y las tasas de morosidad del crédito no aumenten a niveles tales que socaven la fortaleza del consumo interno.

f) Balanza comercial

Las importaciones aumentaron para compensar la brecha entre la producción nacional y la fuerte demanda interna, debilitando así la balanza comercial y agotando las reservas. Un desafío para las políticas será aumentar la producción nacional, fortaleciendo la confianza de los inversionistas y generando un ambiente favorable para reanudar la inversión privada, a fin de aprovechar la creciente demanda por el consumo de bienes y servicios, elementos que podrían figurar dentro de una política industrial para aumentar el valor agregado de la producción nacional y contrarrestar la dependencia de las exportaciones de productos básicos.

Mirando hacia adelante, la agenda de políticas involucra medidas para consolidar el desempeño positivo en términos sociales y del mercado resguardando estos logros contra los efectos negativos resultantes del incierto contexto internacional y las presiones económicas emergentes a nivel nacional. La siguiente sección ofrece algunas consideraciones sobre políticas en este sentido.

III. CONSIDERACIONES SOBRE POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN EL CONTEXTO ACTUAL

Existe un papel para las políticas del mercado de trabajo para contrarrestar los posibles efectos negativos que pudieran surgir de las presiones económicas emergentes descritas anteriormente. A continuación se consideran algunos temas de políticas, a la luz de la necesidad de aumentar la productividad y competitividad laboral, mejorar la calidad de las oportunidades de empleo particularmente para jóvenes y las categorías de trabajadores vulnerables, generando condiciones para que las micro y pequeñas empresas se potencien y generen mayores

oportunidades de empleo formal con cobertura de protección social para sus trabajadores y trabajadoras.

a) Educación, desarrollo de capacidades y formación técnica

El acceso universal a la educación de calidad y el desarrollo de capacidades técnicas son pilares claves para sostener una fuerza de trabajo competitiva y productiva. El gobierno de Brasil ha implementado diversas políticas para aumentar la calidad de la educación básica y prestar mayor atención a la educación técnica en establecimientos públicos de educación secundaria. Se han tomado medidas audaces bajo el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y el Empleo (PRONATEC), creado en 2011, para expandir rápidamente la oferta de educación pública a nivel técnico y profesional en todo el país, con el objetivo de generar ocho millones de nuevas matrículas en cuatro años. La asistencia financiera y las cuotas para alumnos afro-brasileños e indígenas apuntan a lograr una educación técnica/profesional más inclusiva. A su vez, está en curso una rápida expansión de la educación universitaria, con la construcción de nuevas universidades públicas (incluso en regiones relativamente poco atendidas del interior del país) y una mayor diversidad y profundidad de cursos ofrecidos. Para fomentar el acceso a estudiantes menos privilegiados, en el año 2004 se creó el programa PROUNI. Al año 2013, el número de estudiantes que habían recibido apoyo de este programa era de aproximadamente 1.100.000. En el 2012 el programa PROUNI entregó 284.662 becas para que alumnos de familias de bajos ingresos y egresados de escuelas públicas puedan estudiar en universidades privadas. Adicionalmente, el programa "Brasil sin Fronteras" brinda apoyo para estudios universitarios avanzados en el extranjero. El objetivo ambicioso pero crucial de esta política para expandir la oferta, aumentar/diversificar el acceso y aumentar la calidad de la educación en todos estos diferentes niveles se debe mantener y fortalecer.

b) Fortalecimiento de las oportunidades para el empleo juvenil

Las bajas tasas de desempleo no significan el empleo pleno en un país tan vasto y diverso como Brasil. Los grupos vulnerables y discriminados enfrentan barreras significativas para su participación equitativa y de calidad en el mercado de trabajo. En particular, las tasas de desempleo entre los jóvenes fueron 2,5% más elevadas en promedio que la de los adultos en 2011 (PME/IBGE). Un preocupante 18% de jóvenes de entre 15-24 años de edad en 2011 (PME/IBGE) no se encontraban estudiando, ni trabajando, ni en capacitación, especialmente entre mujeres jóvenes, afro-brasileñas, indígenas y otros jóvenes vulnerables o discriminados. Las políticas por el lado de la demanda actualmente en vigencia incluyen la Ley de Pasantías, establecida en el año 2000, la cual requiere que empresas medianas y grandes contraten jóvenes de entre 14-24 años de edad en esa condición; esta ley ha impulsado las colocaciones laborales, sin embargo, requiere de una aplicación mayor. Se también de mayor supervisión y evaluación de los impactos de las políticas, a fin de evaluar y ajustar la gama de políticas dirigidas al empleo juvenil. Abordar las múltiples dimensiones del empleo juvenil requiere de una fuerte integración de las diferentes instancias de gobierno y de coordinación entre diferentes ministerios. Fue con este objetivo que el Gobierno de Brasil creó la Secretaría Nacional de la Juventud en 2005, precisamente para coordinar las políticas entre las ramas de gobierno, estimular nuevas iniciativas y difundir información y buenas prácticas. La Agenda Nacional del Trabajo Decente para la Juventud desarrollada en forma tripartita enfatiza temas de políticas prioritarias como: (i) Más y mejor educación; (ii) Conciliar entre el estudio, el trabajo y vida

la familiar; (iii) Inserción digna y activa en el mundo del trabajo, con igualdad de oportunidades y tratamiento; y (iv) Diálogo social sobre la juventud, el trabajo y la educación.

c) Derechos fundamentales de los trabajadores

Los trabajadores vulnerables o discriminados debido a su género, raza, discapacidad u otras características necesitan de medidas focalizadas para promover sus derechos laborales. La legislación que fija cuotas de empleo para trabajadores discapacitados ha existido desde 1991; no obstante, se requiere de una implementación más eficaz de esta norma. Los trabajadores domésticos ascienden a 7,2 millones; sin embargo, solo 29% de ellos tenían contratos formales de trabajo en 2012 (PNAD, 2011). Dos medidas aún pendientes podrían representar logros significativos para esta categoría de trabajadores en Brasil: (i) Ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos y medidas consiguientes para asegurar la supervisión y aplicación eficaz y procedimientos legales para manejar las violaciones; y (ii) Aprobación de la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC 478/10) presentada al Congreso en 2010 y que fortalecería los derechos laborales acorde a otras categorías de trabajadores.

Durante los últimos 10 años, Brasil ha formado más de 25 consejos nacionales, comisiones y foros en diversas esferas de la política social, económica y laboral, con la activa participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores, con representación tripartita o cuatripartita garantizada. Estas instancias de diálogo social han formulado propuestas para guiar legislación futura, regulaciones, acciones ejecutivas y política monetaria y fiscal. Su mayor desarrollo puede jugar un papel decisivo en evitar los efectos negativos de las presiones económicas globales descriptas anteriormente, al convocar a trabajadores, empleadores y gobiernos a desarrollar soluciones creativas y eficaces. Igualmente, un activo proceso sirvió de piedra angular en los preparativos de la Primera Conferencia Nacional sobre Empleo y Trabajo Decente, efectuada en agosto del 2012 en Brasilia y que fue precedida por conferencias al nivel municipal, involucrando aproximadamente a 25.000 participantes.

d) Micro y pequeñas empresas

Se estima que la mitad de todos los empleos registrados en Brasil son generados por micro y pequeñas empresas (MyPEs). Las MyPEs demostraron su resiliencia al débil crecimiento económico de 2012, cuando los empleos productivos declinaron en empresas grandes y medianas, y aumentaron en las empresas pequeñas, particularmente en el área de servicios. Para asegurar su sobrevivencia, crecimiento y modernización, las MyPEs requieren de políticas para mejorar su acceso al crédito y mantener su tendencia creciente hacia la formalidad. Significativamente, en marzo 2012, 79% de los nuevos empleos formales fueron generados por pequeñas empresas (CAGED, 2012). Entre las importantes iniciativas para aumentar la formalidad y la inclusión social entre pequeños emprendedores se encuentra la Ley del Microemprendedor Individual, creada en 2008, la cual ha contribuido significativamente a facilitar el registro formal de microempresas y trabajadores autónomos, la apertura de cuenta corriente en bancos y el acceso al crédito, además de ofrecer exenciones de diversos impuestos federales y reducir el costo de la protección social para microemprendedores y trabajadores autónomos que cumplen con los requisitos para calificar con un movimiento anual entre aproximadamente US\$ 2.500 y US\$ 30.000. En abril 2012 se estimaba que 2,5 millones de personas se habían registrado formalmente desde el inicio de este programa (SEBRAE).