

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL MARCO DE LA CRISIS POR LA COVID-19

ESTUDIO DE CASO: BRASIL



Análisis de las medidas adoptadas en el marco de la crisis por la Covid-19
Estudio de Caso: Brasil

Editado por: Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2021

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Coordinación FTC: Matti Kohonen

Coordinación General Latindadd: Carlos Bedoya

Coordinación de área: Luis Moreno

Revisión técnica y edición: Klelia Guerrero García

Elaboración: Adhemar S. Mineiro

Diseño y Diagramación: Omar Olivares Yzarra

Este informe contó con el apoyo de la Coalición por la Transparencia Financiera (FTC)

Junio de 2022

Contenido

1.	Historial de revisiones	4
2.	Lista de siglas y abreviaturas	5
3.	Principales hallazgos	6
4.	Introducción	7
5.	Análisis de contexto	9
5.1.	Contexto político	9
5.2.	Contexto social	10
5.3.	Contexto sanitario	14
5.4.	Contexto económico	14
6.	Descripción y análisis de las intervenciones	18
6.1.	Créditos vía Banco Central	19
6.2.	Presupuesto COVID	21
6.3.	Balance de las intervenciones	22
7.	Conclusiones y perspectivas	24
8.	Bibliografía	25

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tasa de desempleo por sexo (trimestral, 2014-2019)	10
Gráfico 2. Evolución del total de ocupados y la tasa de informalidad	13
Gráfico 3. Personas de 14 años o más, ocupadas en la informalidad en la semana de referencia, por categoría de empleo (2015 vs. 2020)	13
Gráfico 4. Crecimiento del PIB, porcentaje de variación interanual (2010-2020)	15
Gráfico 5. Déficit primario y costos de financiamiento del gobierno central (incluye al BCB), gobiernos subnacionales y empresas estatales (2012-2020, valores expresados como porcentaje del PIB)	16
Gráfico 6. Deuda Interna Pública Federal – Inventario (valores expresados en miles de millones de USD)	16

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución del índice de Gini (2012-2019)	12
Tabla 2. Principales medidas adoptadas por el BCB – (valores expresados en miles de millones de reales y millones de dólares)	20
Tabla 3. Presupuesto COVID: Detalle de gastos incurridos por acción	21

1. Historial de revisiones

Versión	Fecha	Responsable	Organización	Observaciones
1	19/08/2021	Adhemar Mineiro	Consultor	
2	25/08/2021	Klelia Guerrero	Latindadd	
3	20/09/2021	Adhemar Mineiro	Consultor	
4	28/09/2021	Klelia Guerrero	Latindadd	

2. Lista de siglas y abreviaturas

AE	Asistencia de Emergencia
ACCP	Adicional para la Conservación del Capital Principal
BCB	Banco Central de Brasil
BEM 2021	Beneficio Emergente de Empleo y Preservación de Ingresos
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BRICSS	Grupo de países compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CLT	Consolidación de Leyes del Trabajo
CMN	Consejo Monetario Nacional
DIEESE	Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos
DPMFI	Deuda Interna de Valores Públicos Federales
FGC	Fondo de Garantía de Crédito
FGO	Fondo de Garantía de Operaciones
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía e Estadística
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPES	Micro y Pequeñas Empresas
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NDPGE	Nuevo Depósito a Plazo con Garantías Especiales
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PIM-PF	Encuesta Industrial Mensual de Producción Física
PNADC	Encuesta Nacional por Muestra de Hogares Continuada
RGPS	Régimen General de la Seguridad Social
RPPS	Régimen Propio de la Seguridad Social
USD	Dólares Estadounidenses

3. Principales hallazgos

- La crisis de la pandemia por la Covid-19, que comenzó en 2020, golpeó a Brasil en un momento extremadamente delicado por el escenario de grave crisis política, social y económica, que limitan las medidas adoptadas y algunos de sus consecuencias.
- La Ley de Límite de Gasto, aprobada en 2016, establece que los gastos del gobierno central, excluyendo los financieros (pagos de intereses y amortización de deuda), no pueden crecer en términos de reales por veinte años (hasta 2036); por lo que deben mantenerse bajo el "techo" del valor de 2016 ajustado por la inflación anual.
- Desde el punto de vista económico, se han adoptado dos grandes órdenes de medidas. El primero, de financiamiento, liderado por el Banco Central de Brasil (BCB) y canalizado principalmente a través de bancos públicos. Pese al gran volumen de recursos disponibles, se discute sobre el llamado "empozamiento" del crédito en instituciones financieras privadas que, por los riesgos asociados a la retracción de actividades, habrían dificultado el acceso a estos recursos (especialmente a las empresas más pequeñas).
- El segundo lo constituyen las medidas aprobadas por el Congreso Nacional. Pese al contexto de polarización en sus escaños, particularmente en la Cámara de Diputados, se aprueba por primera vez el denominado "Estado de Calamidad Pública"¹. Este decreto permite al gobierno incumplir las metas de resultado fiscal en 2020, requeridas por la combinación de legislaciones como la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Límite de Gasto y las leyes de presupuesto. Esto le permite incrementar sus gastos para enfrentar los efectos de la pandemia incluso con la fuerte caída en la recaudación de impuestos tras la caída de la actividad económica.
- Se otorga recursos a estados y municipios para compensar la caída en la recaudación tributaria a nivel subnacional y para fortalecer el área de salud a estos niveles administrativos ya que, por la institucionalidad brasileña, la salud se entiende como un Sistema Único de competencia compartida entre la Unión, los Estados y los Municipios.
- Se aprueba la ayuda de emergencia como respuesta a la presión social y política, y al intenso debate con el Congreso Nacional y autoridades subnacionales. Esto fue fundamental para las estrategias de distanciamiento social, ya que era imposible mantener en cuarentena a la población, particularmente del sector informal, sin una fuente alternativa de ingresos.
- El programa de transferencias cubre a trabajadores informales, desempleados y beneficiarios de la Bolsa Familia, con alrededor de 65,9 millones de beneficiarios (casi un tercio de la población del país). Esta ayuda de emergencia contribuyó, además, a reducir el Índice de Gini sobre los ingresos durante el período de asistencia.

¹ Decreto Legislativo número 6, de 20 de marzo de 2020.

4. Introducción

La crisis de la pandemia Covid-19, que comenzó en 2020, golpeó a Brasil en un momento extremadamente delicado. La pandemia global emerge en medio de crisis políticas, sociales y económicas, que marcan la cancha de las medidas adoptadas y sus consecuencias.

En el marco político, el proceso electoral de 2014 se asocia a una larga crisis política que aún tiene sus capítulos en marcha en el país. La reelección de la presidenta Dilma Rousseff implicó la cuarta victoria electoral consecutiva de la centroizquierda en el país, señaló a la oposición que una victoria electoral (en condiciones normales) sobre la coalición de centroizquierda sería muy complicada. Por tanto, las fuerzas políticas y económicas conservadoras se articulan para imposibilitar el gobierno de la presidenta reelecta, movilizándolo su destitución del cargo y el levantamiento de acusaciones contra el expresidente Lula, impidiendo su futura postulación y dando cabida a la elección del actual presidente, Jair Bolsonaro.

El proyecto del gobierno asumido por Temer (2016-2018) se implanta con el desmantelamiento de la legislación laboral y sindical del país, la reducción de derechos, y la articulación y aprobación de una ley que limita el gasto público en el país, conocido como Ley de Límite de Gasto². Estas medidas se completan en el nuevo gobierno de Bolsonaro, con mayor flexibilización laboral y una reforma a la seguridad social, que estipulan reglas más estrictas y períodos más largos para acceder a los beneficios del sistema.

En el ámbito social, la pandemia encontró con un crecimiento acelerado del desempleo y de la concentración de ingresos. En 2018, cuando debió renovarse la política de apreciación del salario mínimo con previsión de la inflación y del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), solo se tuvo en cuenta el historial de inflación, depreciando así el crecimiento real del salario mínimo. Esto no solo impacta a quienes perciben el salario mínimo (trabajadores en la construcción civil, domésticos, de servicios, trabajadores agrícolas y servidores públicos), sino que sirve de referente para el sector informal y constituye la base para la definición de los ingresos de los jubilados (pensiones).

En política laboral, las modificaciones expuestas impusieron pérdidas de ingresos a los trabajadores en medio de la recesión, el estancamiento económico y el desempleo. Así, la precariedad y escasas laborales, dificultaban las condiciones de vida incluso antes de la pandemia, especialmente para los estratos más vulnerables de la población brasileña.

En el campo económico, en los últimos años se han vivido restricciones: una recesión inicial (-3,5% en 2015 y -3,3% en 2016, en variación del PIB), seguida de un estancamiento por tres años (alrededor de 1,1% entre 2017 y 2019), y con una nueva recesión en 2020 (-4,1%), ahora con el contexto de la pandemia. Es decir, en el neto, se perdió más del 6% del PIB en seis años.

La política anticíclica está delimitada por la Ley de Límite de Gasto, aprobada en 2016, que establece que el gasto del gobierno central, excluyendo los gastos financieros (intereses y amortización de la deuda), no puede crecer en términos de reales por veinte años (hasta 2036). Durante este período, debe mantenerse dentro del límite que viene dado por el valor de 2016 ajustado por inflación anual, medida por el Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA).

² También denominada “Ley del Tope de Gastos” o “Ley de Techo de Gastos”.

Su objetivo principal es prevenir el crecimiento explosivo de la deuda pública interna, que según evaluaciones de consultoras financieras fue una preocupación en 2015 y 2016, y garantizar los intereses de las entidades financieras inversoras. Promueve, por tanto, la solvencia financiera del Estado brasileño sin limitar ningún pago relacionado con la deuda pública. Al mismo tiempo, como algunos gastos tienen un crecimiento “automático” (por ejemplo, jubilaciones y pensiones), el cumplimiento de esa ley implica recortes en otros gastos. Por ello, y debido al sesgo contraccionista que impide el fortalecimiento de una reactivación económica con gasto público, la ley fue cuestionada por muchos.

No obstante, esta ley prevé excepciones incluyendo casos de calamidad pública, por lo que gran parte de los gastos asociados a la pandemia se exceptuaron de la evaluación de cumplimiento de la ley en 2020. Esto permitió una expansión del gasto y habilitó el gasto en salud y apoyo social como la "asistencia de emergencia", el principal programa social de respuesta a la pandemia, o el apoyo del gobierno federal a los niveles subnacionales (Estados y Municipios). Ambos resultaron del debate y aprobación en el Congreso Nacional, con medidas sustancialmente superiores a las propuestas por el Gobierno Federal.

Como resultado, la pandemia no solo golpea al país en términos económicos y sociales, sino que intensifica la tensión política. En 2021, una Comisión de Investigación Parlamentaria determinó las responsabilidades del Gobierno Federal y la Presidencia de la República en el manejo de la pandemia: estimaron que las 600 mil muertes registradas en el país pudieron reducirse a un tercio o menos si el Gobierno Federal hubiese tomado medidas consistentes con lo propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las autoridades y especialistas locales de salud.

Se destaca que este entorno definió el debate político, con intentos de profundizar la ruptura institucional y beneficiarse con los resultados en el próximo momento electoral (elecciones nacionales en 2022). Es decir, el debate está muy alejado de cualquier noción de “neutralidad”.

Finalmente, el hecho de que los recursos utilizados provenían mayoritariamente de fuentes internas, redujo las formalizaciones y escrutinios alrededor de su uso.

5. Análisis de contexto

5.1. Contexto político

La entrada del siglo XXI trajo un intento de reestructuración del poder para el país. En cuanto a las políticas sociales, los cambios incluyen la sustitución de políticas liberales y focalizadas por políticas más universales. Destaca la política de aumento del salario mínimo, que establecía ajustes por la inflación del año en curso y por la variación positiva del PIB del año anterior. Otro punto importante fue la unificación de varias políticas sociales subnacionales con subsidios a la población más pobre (como los vales para canje por leche, gas y otros) y otros programas de complemento de ingresos, en la denominada Bolsa-Familia.

Desde el punto de vista macroeconómico, Brasil se sujetó a las recomendaciones de instituciones financieras multilaterales. El ancla de la estabilización monetaria pasó del tipo de cambio al fiscal, con una política de superávit fiscal y metas de inflación; cada vez que la inflación se desviaba de la meta, se debía aumentar la tasa de interés base. Esto, más sucesivas políticas de incremento de la inversión pública, promovieron el crecimiento económico de la época.

Se amplía, entonces, la proyección internacional del país: aparece como miembro del G20 y los BRICS (grupo de países compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), como anfitrión de eventos mundiales como la Copa del Mundo y las Olimpiadas (con las obras previstas para el efecto). Con eso, el centro-izquierda consigue victorias electorales consecutivas en 2002, 2006, 2010 y 2014, tras lo que los sectores conservadores (y, desde 2011, también el sector financiero nacional) deciden reagruparse y cuestionar las acciones del bloque, incluyendo el resultado electoral de 2014.

Como respuesta, el nuevo gobierno anuncia la incorporación de un equipo económico conservador y su intención de implementar un fuerte ajuste fiscal. Sin lograr la mejora significativa en popularidad, este proceso precipitó el déficit fiscal que se ha mantenido desde entonces.

El vicepresidente electo, Michel Temer, aboga además por una rápida reanudación de las privatizaciones, y por la revisión de la legislación social y laboral del país. Luego de año y medio en un agudo proceso de crisis económica y política y tras la destitución de la presidenta, el vicepresidente asume el poder y se articula un gobierno abiertamente conservador.

Su trabajo se centró en cinco puntos: 1) la aprobación de una ley de limitación de gastos; 2) la reforma sindical y laboral; 3) el cambio en la legislación petrolera y la reanudación de concesiones y privatizaciones; 4) la reforma del sistema de seguridad social; y, 5) un enfoque más externo, con la reanudación de negociaciones sobre tratados de libre comercio y un progresivo distanciamiento de los BRICS. Se abordan los tres primeros puntos, y el alineamiento internacional es parcial, dada la dependencia comercial y de inversiones con China. El cambio de seguridad social se ve afectado por informes de tráfico de influencias y otras denuncias que restringen su capacidad de acción política.

El siguiente proceso electoral se desarrolla en el marco de las discusiones legales de la denominada “Operación lavado de autos”³, una operación anticorrupción que tomó cuatro años y se sometió al Poder Judicial. Sin embargo, en ese momento significó la no postulación del ex

³ O, en Brasil, “Operación Lava-Jato”.

presidente Lula, abriendo el camino a la victoria del actual presidente, Jair Bolsonaro. Este proceso electoral representó una fuerte polarización de la sociedad brasileña entre el candidato ganador, representante de la extrema derecha y apoyado por el sector empresarial (agroindustria, finanzas y gran comercio) –al que apoyó cerca del 55% del electorado–, y la centro-izquierda –con el 45% de los votos válidos–. Lo mismo sucedió en la representación parlamentaria, con la consecuente contracción de los partidos de centro y centro-derecha del espectro político.

El nuevo gobierno, al menos durante los dos primeros años, mantuvo un conflicto permanente con los poderes Legislativo y Judicial. Intenta, sin éxito, movilizar el regreso de la dictadura militar y el cuestionamiento de poderes, lo que lo pone en contra de varios de sus partidarios.

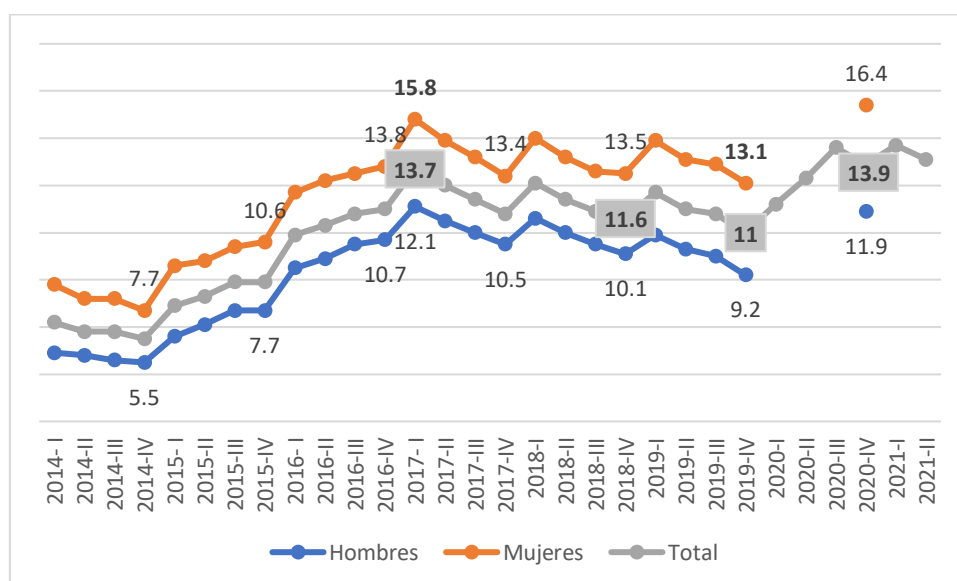
Esta tensión permanente entre los poderes del Estado ocasiona un momento político complicado. En el contexto de pandemia, se optó además por una estrategia aislacionista (solo se mantuvo algo de diálogo con EEUU mientras Trump estuvo en el poder) y "negacionista", resistiendo las medidas recomendadas internacionalmente para contrarrestar la pandemia (aislamiento social, uso de mascarillas, vacunación etc.).

Entre las principales respuestas de emergencia se mencionan las de apoyo financiero a los más pobres, para sostener el aislamiento social, y una serie de medidas de restricción a la movilidad y a la operación de ciertos sectores económicos.

5.2. Contexto social

La combinación de crisis políticas y económicas expuestas desembocó en una crisis social explícita durante los cinco años previos al estallido de la pandemia por la Covid-19 en el país. El primer elemento clave para comprender este panorama es el rápido aumento del desempleo que, a partir de 2015, mostró una fuerte expansión, especialmente entre las mujeres: la brecha de género fue de 2.9 puntos porcentuales en diciembre de 2015, pero se incrementó a 4.5 puntos porcentuales en el mismo periodo de 2020.

Gráfico 1. Tasa de desempleo por sexo (trimestral, 2014-2019)



Fuente: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral

Los ingresos exhibieron un comportamiento más fluctuante. Cayeron drásticamente entre finales de 2014 y mediados de 2016, y subieron lentamente hasta fines de 2019, donde se alcanzaron los niveles de 2014. Por otra parte, el incremento del número de subempleados⁴ refleja el aumento de la precariedad laboral en el país. Según información del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), el número de trabajadores en esta situación aumentó un 66% entre el último trimestre de 2015 y el primer trimestre de 2019, afectando a un total de 6,8 millones de trabajadores⁵.

Con la reforma sindical y laboral de 2017, se incrementó el malestar nacional en materia laboral. Esta reforma asumía que el aumento del desempleo era reflejo de la rigidez del mercado laboral, por encima de la reducción de la actividad económica. A efectos de simplificación, se la reduce a tres ejes principales. El primero, más amplio, con medidas de reducción de derechos y flexibilización de la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT), el marco legal que organiza el sistema de relaciones laborales en Brasil. La segunda, limita las posibilidades de apelación de los trabajadores ante la justicia laboral (en Brasil existe un tribunal específico para juzgar asuntos de relaciones laborales). El tercero, reduce la capacidad de los sindicatos para organizar y representar a los trabajadores, y elimina el impuesto sindical, valor de deducción obligatoria para los trabajadores formales (sindicalizados o no), equivalente a un día de trabajo, transmitido a sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales⁶.

Lo anterior, con el fin de reducir los costos laborales de las empresas y flexibilizar las formas de relación laboral, incluyendo la ampliación de posibilidades de empleo temporal. No obstante, las cifras mostraron efectos muy pequeños sobre el empleo pleno, con aumentos del subempleo y de empleos mal remunerados (es decir, se deterioró aún más la calidad del mercado laboral⁷).

Por otra parte, el aumento de la concentración del ingreso en Brasil es más bien un problema estructural (con un crecimiento sostenido de la concentración de los ingresos entre 2016 y 2019), que coexiste con la población incluso en períodos con políticas redistributivas activas. No obstante, como se explicará más adelante, las estimaciones indican que el gran programa de

⁴ Trabajadores que tenían ocupaciones con jornada laboral inferior a la que les gustaría trabajar y las horas establecidas por ley.

⁵ “O número de subocupados tem crescido, pelo menos desde o final de 2015. Esse crescimento é reflexo do fraco desempenho da atividade econômica, incapaz de gerar quantidade suficiente de postos de trabalho adequados e que atendam aos anseios dos trabalhadores, principalmente no que se refere à remuneração.” (DIEESE, Boletim Emprego em Pauta, no. 12, abril/maio de 2019).

⁶ “No Brasil, uma ampla reforma trabalhista foi realizada em 2017, com o objetivo de reduzir, desregular ou retirar diversos direitos relativos às condições de trabalho. A reforma instituiu um cardápio de contratos de trabalho precários, seja pela insuficiência de horas trabalhadas ou pela possibilidade de redução de direitos; alterou a extensão da jornada de trabalho a partir de diversos mecanismos, inclusive de negociação individual; reduziu garantias relativas ao salário, às férias, à isonomia salarial e proteção às mulheres lactantes; e incluiu medidas que facilitam a demissão e reduzem a possibilidade de o trabalhador e a trabalhadora reclamarem os direitos trabalhistas na Justiça do Trabalho. Além disso, aprovou pontos com repercussão negativa na organização sindical e no processo de negociação coletiva.” DIEESE, Nota Técnica 215, Novembro de 2019, en <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec215MP905.pdf>

⁷ “A reforma trabalhista não trouxe o crescimento da economia e do emprego prometidos, o PIB não variou mais do que 1,4% (resultado dos dois últimos trimestres de 2018). No mercado de trabalho, houve elevação do número de trabalhadores subocupados e, frequentemente, encontrados em postos de trabalho desprotegidos e com baixa remuneração. Mais de um quarto dos trabalhadores que se tornaram subocupados o fizeram depois de terem as jornadas reduzidas para menos de 30 horas semanais. E ainda, segundo o IBGE, a taxa de pessoas subutilizadas no mercado de trabalho brasileiro foi de 24,8%, no primeiro trimestre de 2019, de forma que nesse percentual estão incorporados os desocupados, os subocupados por horas de trabalho e os inativos desalentados.” (LINO COSTA, Patrícia, e PELATIERI, Patrícia, O mercado de trabalho entre 2012 e 2019: um olhar multidimensional, REVISTA DE CIÊNCIAS DO TRABALHO, n. 16, Mercado de Trabalho: Novos Olhares, S. Paulo, Dezembro/2019 (em <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/issue/view/17>)).

sostenimiento social instaurado con la pandemia ayudó a mejorar la distribución⁸. La pregunta que queda pendiente es sobre los costos escondidos de su implementación y su potencial de sostenimiento.

Tabla 1. Evolución del índice de Gini (2012-2019)

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Índice de Gini	0,541	0,534	0,527	0,525	0,538	0,539	0,545	0,543	0,524 *

Fuente: Desigualdad de renta en Brasil, DADOS, Revista de Ciencias Sociales, Julio de 2020

*Dato complementario obtenido de SWISSINFO⁹

Retomando el contexto previo a la pandemia, se revisa también la evolución del salario mínimo. En 2015, se expide la Ley 13.152¹⁰, que renueva la “política de apreciación del salario mínimo” que incluye, para su mantenimiento en el año t, dos componentes: la inflación del año que finaliza (t-1) y el crecimiento del PIB del año anterior (t-2), para garantizar su previsibilidad.

Esta política fue modificada en 2019, excluyendo el componente ajuste por crecimiento del PIB. Se resalta que el impacto de este ajuste no se limita al salario real mínimo de los trabajadores formales que lo perciben (particularmente pertenecientes a sectores comerciales, trabajadores de servicios, trabajadores domésticos, trabajadores de la construcción civil, trabajadores rurales y empleados públicos), sino que guía los salarios del sector informal de la economía (40,8% de los trabajadores en el segundo trimestre de 2021¹¹) y es la base de cálculo para los montos de jubilaciones y pensiones. Es decir, impacta a grupos con vulnerabilidades incluso fuera del marco de la pandemia.

En cuanto al desenvolvimiento de la ocupación, si bien esta se recuperó parcialmente en el último trimestre de 2020 (con 3,7 millones de trabajadores adicionales en la ocupación), todavía no alcanza los niveles nominales (en número de trabajadores) de 2019: se tienen 86,2 millones de trabajadores para finales de 2020 de los 94,6 millones de trabajadores que se registraron como ocupados en el mismo periodo de 2019 (ver gráfico 2).

Por otra parte, los niveles de informalidad ya son similares a los de 2019 (52% y 53% respectivamente), pero en términos nominales también se mantienen por debajo de lo registrados en ese año: 45,2 y 50,0 millones de trabajadores en 2020 y 2019 respectivamente. Este comportamiento es similar al del resto de la región, con muchos de los trabajadores que se desempeñaban en la informalidad trasladándose a la inactividad, al menos temporalmente, por las restricciones de movilidad y oportunidades que implicaron las medidas de cuarentena y su refuerzo mediante ayudas económicas.

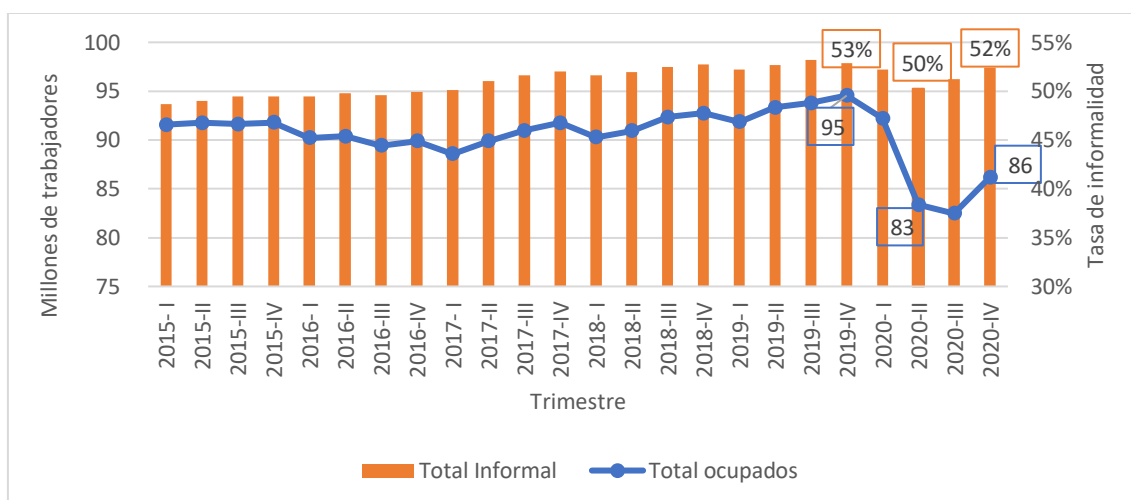
⁸ Ver sobre el tema BARBOSA, Rogério; FERREIRA DE SOUZA, Pedro; SOARES, Serguei. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. Blog DADOS, 2020 [publicado el 16 de Julio de 2020]. Disponible en: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>

⁹ SWI. “Los más ricos de Brasil ganaron 35 veces más que los más pobres en 2020”. [publicado el 19 de Noviembre de 2021]. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/brasil-desigualdad_los-m%C3%A1s-ricos-de-brasil-ganaron-35-veces-m%C3%A1s-que-los-m%C3%A1s-pobres-en-2020/47126150

¹⁰ La Ley inicial se denominó 12.382, expedida en 2011.

¹¹ VALORA ANALITIK. “Cae desempleo en Brasil, pero se incrementa tasa de informalidad laboral”. [publicado el 20 de Septiembre de 2021]. Disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/2021/09/30/cae-desempleo-brasil-pero-incrementa-tasa-de-informalidad-laboral/>

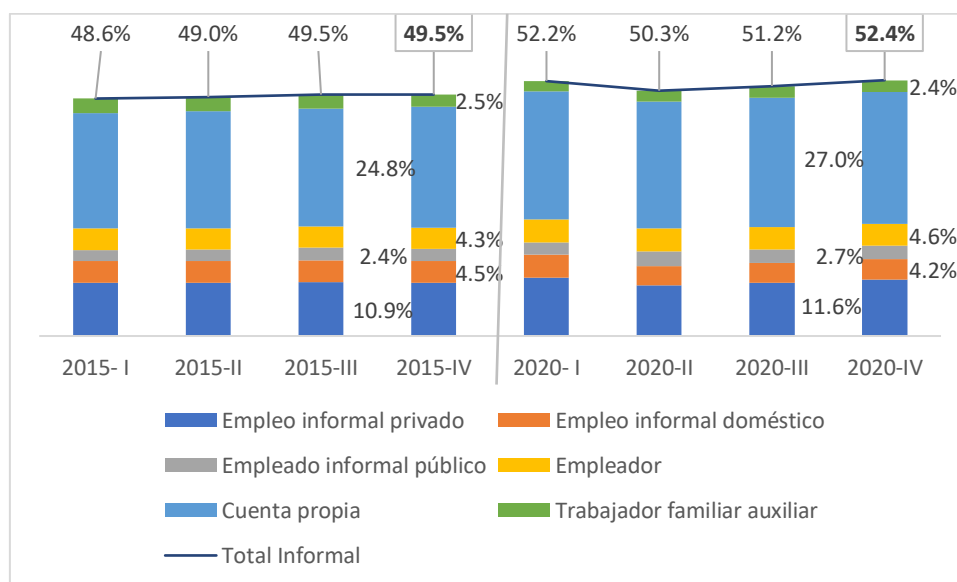
Gráfico 2. Evolución del total de ocupados y la tasa de informalidad



Fuente: Instituto Brasileño de Geografía e Estadística (IBGE) - Encuesta Nacional por Muestra de Hogares Continuada (PNADC). Elaboración propia

Como consecuencia, al revisar el comportamiento trimestral de la participación informal, se observa la caída de este indicador en los momentos con más cierres de la economía. Al revisar la composición de esta tasa (Gráfico 3), destaca el crecimiento del llamado “autoempleo” o “empleo por cuenta propia”. La participación de estos trabajadores, que asumen cualquier actividad para obtener recursos, ha aumentado en 2.2 puntos porcentuales entre 2015 y 2020.

Gráfico 3. Personas de 14 años o más, ocupadas en la informalidad en la semana de referencia, por categoría de empleo (2015 vs. 2020)



Fuente: IBGE - PNADC. Elaboración propia

Otro tema de preocupación es el de las pensiones. Para abordarlo, en el marco del ajuste fiscal iniciado en 2015, se aprueban restricciones para el acceso a beneficios de este tipo. Se aumentan, por ejemplo, las edades de jubilación para hombres y mujeres; se reducen los valores de jubilación a través de mecanismos como la “efectividad” de las cotizaciones, que perjudican más a las mujeres (por maternidad o dedicación al cuidado del hogar, tienen más intermitencias laborales, rebajando sus valores de cotización); y, se aumentan las tasas de cotización.

Los cambios en el Régimen General de la Seguridad Social (RGPS) implicaron cambios paralelos en el Régimen Propio de la Seguridad Social (RPPS), generalmente asociado con los trabajadores del sector público (federales y subnacionales, excluyendo los militares).

El alargamiento del tiempo de actividad en el mercado laboral afecta de forma particular a los trabajadores involucrados en actividades con mayor exigencia física; la exigencia de mayor regularidad en las cotizaciones, impacta (además de a las mujeres) a los trabajadores por cuenta propia y rurales, con mayores restricciones de liquidez y acceso para la acreditación de sus cotizaciones a la seguridad social.

En el contexto de la pandemia, fueron precisamente estos grupos (mujeres, trabajadores rurales, trabajadores con mayor exigencia física y trabajadores por cuenta propia) y los empleados próximos a jubilarse (que hubiesen estado retirados bajo las reglas anteriores), los que concentraron más pérdidas de empleo y que ahora enfrentan menos facilidades para su reintegración laboral, clave para su supervivencia actual y futura (mediante el alcance de sus pensiones).

5.3. Contexto sanitario

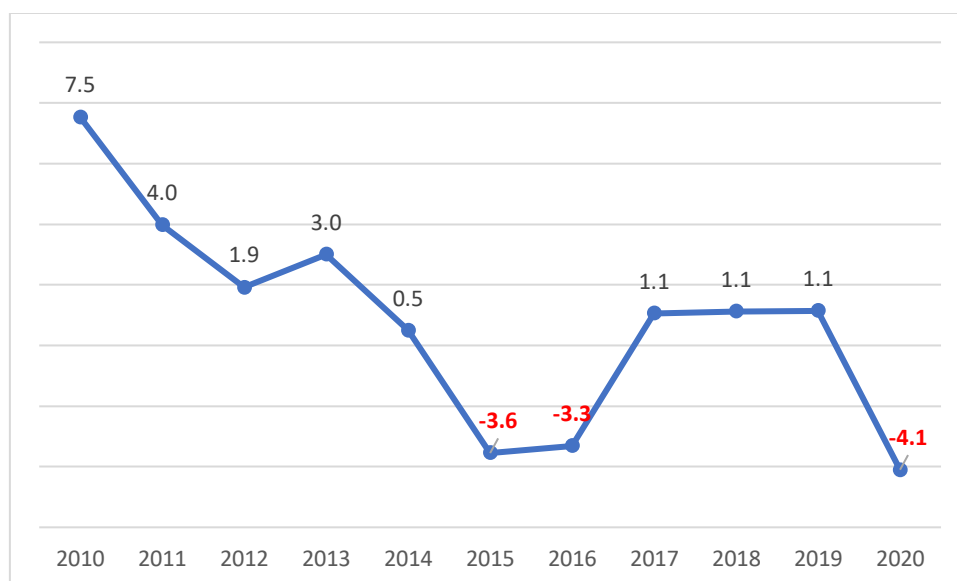
En el país, se vivían complicaciones sanitarias varias desde antes de la pandemia. En 2016 reaparecen enfermedades como el sarampión, la poliomielitis y la rubéola, consideradas erradicadas, dando lugar a campañas y acuerdos de vacunación en las fronteras con los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y con Chile.

Paralelamente, se registró un aumento de casos de tuberculosis, con énfasis en la población urbana más pobre y en la población encarcelada. Enfermedades como la difteria y el tétanos también son objeto de nuevas campañas de vacunación. Los casos de fiebre amarilla inician su incremento, evolucionando desde la zona amazónica hacia la zona central del país. Todo lo anterior, sin contar con los brotes estacionales usuales (especialmente en verano) de las variedades de dengue y dengue hemorrágico en los grandes centros urbanos.

5.4. Contexto económico

La evolución de la economía brasileña fue bastante inestable en la segunda década de este siglo. Como se expuso en la introducción, tras el periodo inicial de crecimiento (2010-2013), dicha evolución estuvo marcada por la recesión de 2015 y 2016, a lo que se sumó el estancamiento de los años 2017-2019 y que terminó con la recesión de 2020 (la única asociada a la pandemia).

Gráfico 4. Crecimiento del PIB, porcentaje de variación interanual (2010-2020)



Fuente: IBGE. Elaboración Propia.

Como respuesta, hasta 2014 la política económica siguió la fórmula del “trípode macroeconómico” (tipo de cambio flotante, superávit primario y política de metas de inflación regulada por la tasa de interés). En 2015, la política se mantiene formalmente, no se cumple con el superávit primario debido, en particular, a las exenciones tributarias otorgadas a los sectores industriales desde 2011 y a la reducción de la base imponible originada con la recesión. Para el segundo semestre de 2016, se abandona este mecanismo; la inflación cae y el gobierno reduce las tasas de interés básicas, tratando de estimular la economía, pero el mecanismo no funciona.

A partir de 2013 se refuerza la llamada “desindustrialización” del país¹², movimiento que logra cierta recuperación para los sectores de comercio y servicios entre 2017 y 2019, pero que pese a ser reforzada en medio de la pandemia, no logra sostener los avances de estos sectores¹³.

En términos monetarios, economía brasileña ha demostrado su dependencia del dólar estadounidense (USD). Entre 2014 y 2016, los precios locales subieron cuando el real se depreció frente a esta moneda y volvieron a bajar (en menor medida) cuando esta relación volvió a apreciarse. Durante el período de la crisis por la Covid-19 (2020-2021), este proceso se repitió.

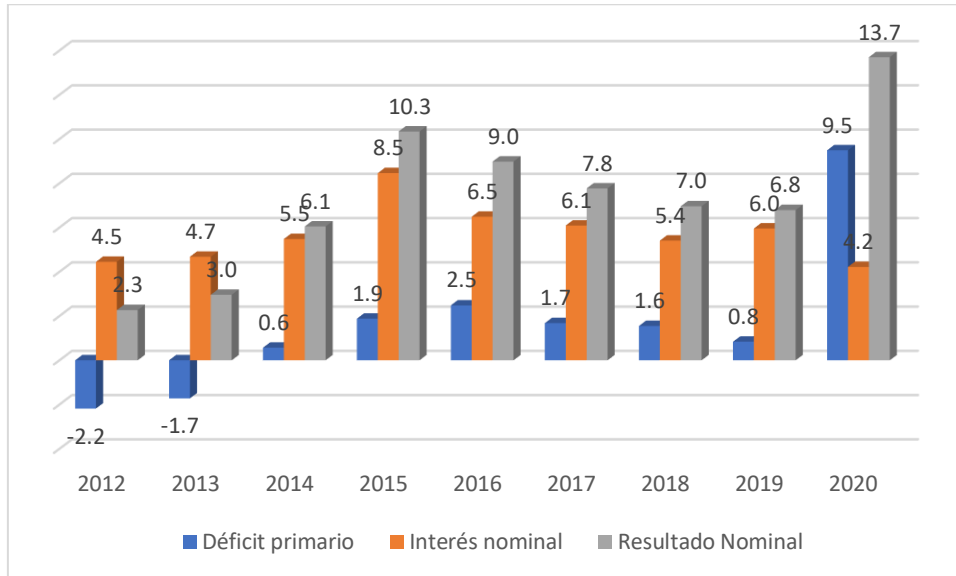
En lo que respecta a la situación fiscal, el principal resultado primario (ingresos menos gastos) fue positivo hasta 2013, iniciando con un déficit pequeño en 2014, y continuando con déficits mayores a partir de entonces. En 2019 el resultado se mantuvo negativo, pero disminuyó significativamente en su valor. Sobre el pago de intereses, los valores nominales llegaron a más

¹² “Antes da crise sanitária, a produção industrial brasileira já mostrava sinais de extrema dificuldade. Segundo informações disponibilizadas pela Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física - PIM-PF (IBGE, 2020b), a produção física da indústria de transformação amargou uma redução acumulada de cerca de 16% entre 2013 e 2019. A evolução do indicador de nível de utilização da capacidade instalada (NUCI) produzido pela CNI revela uma queda de 5,4% para o mesmo período, simbolizando a própria dificuldade das empresas industriais em ocupar o espaço fabril e encontrar escoamento para produção (CNI, 2020a). O dinamismo interno para que a indústria pudesse se amparar e eventualmente avançar de fato não ocorreu nos últimos tempos. Dessa forma, a dimensão produtiva, aqui consolidada na análise do valor bruto da produção e no valor adicionado, tende a apresentar um agravamento dessa condição prévia.” (em MARCATO et al. Impactos da Covid-19 na indústria da transformação do Brasil. *Texto para Discussão 019*, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil, 2020, p. 16).

¹³ Ver sobre, por ejemplo, IPEA, Carta de Conjuntura no. 47, 2do Trimestre 2020, Brasília, Brasil.

del 10% como porcentaje del PIB en 2015 (como resultado de la explosión de las tasas de interés). Esta cifra se supera en 2020, con una representación de casi 14% del PIB, por el déficit primario derivado del gasto para responder a la pandemia (aun cuando el pago de intereses, por el traslado a deuda pública interna, es menor). Véase gráfico 5.

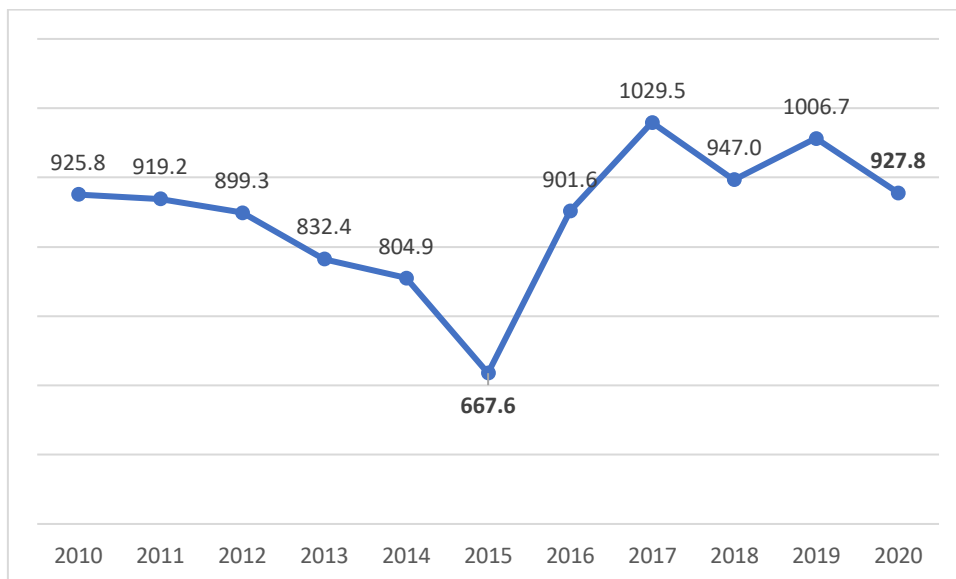
Gráfico 5. Déficit primario y costos de financiamiento del gobierno central (incluye al BCB), gobiernos subnacionales y empresas estatales (2012-2020, valores expresados como porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Brasil, elaborado por el autor.

De 2010 a 2020, si se revisa la deuda pública en USD, su comportamiento es muy variable (por las fluctuaciones del tipo de cambio). En reales, se mantuvo creciendo a lo largo de todo el periodo, principalmente debido a los movimientos especulativos que resultaron de la situación política y económica nacional (Gráfico 6).

Gráfico 6. Deuda Interna Pública Federal – Inventario (valores expresados en miles de millones de USD)



Fuente: Banco Central de Brasil – Deuda Interna de Valores Públicos Federales (DPMFI). Elaboración propia.

Un elemento muy importante en el contexto económico fue la aprobación de la “Ley de Tope de Gasto”, una enmienda a la constitución conocida como EC-95. Determina que el límite máximo de crecimiento del gasto para las agencias públicas federales¹⁴, lo define la inflación del año anterior (correspondiente a los doce meses anteriores a junio), medida por el IPCA. Esta medida, de acuerdo con su concepción original, se mantendrá vigente durante 20 años.

Cabe señalar que los gastos financieros (pagos de deuda pública) no están sujetos a este límite, por lo que su aprobación contó con gran apoyo de ese sector. Por otra parte, no contempla que algunos gastos aumentan “automáticamente” a tasas superiores a la de la inflación (como los salarios públicos, que aumentan con la antigüedad y los ascensos); no permite cambiar la proporción de transferencias a niveles subnacionales (vinculadas a los ingresos); y no se flexibiliza para cumplir con mínimos constitucionales asociados a gastos sociales (como salud y educación). Finalmente, su plazo de 20 años no prevé el envejecimiento de la población y el consecuente aumento en el gasto en jubilaciones y pensiones (en comparación con las aportaciones).

Como resultado, en una situación en la que la recaudación crece mucho, el mejor desenvolvimiento terminaría en superávit público. En casos de estancamiento o recesión, los gastos discrecionales (y el más importante entre estos, la inversión pública) son los que deberán ser reducidos para hacer frente a lo expuesto.

¹⁴ El texto completo de la ley aprobada se encuentra en <https://legis.senado.leg.br/norma/540698/publicacao/15655553>

6. Descripción y análisis de las intervenciones

En marzo de 2020, hubo cierta vacilación sobre cómo empezar la respuesta, dado el marco de la disputa política expuesto. El gobierno federal se resiste a la adopción de medidas firmes de aislamiento social, por la potencial paralización económica, especialmente de comercio y servicios que causaría. A medida que se complicó la situación, con el aumento del número de contaminaciones y muertes, más el agotamiento de camas y Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), se comenzaron a adoptar medidas. Estas se articulan desde los niveles subnacionales (estados y municipios), por la autonomía que les fue otorgada por el Tribunal Supremo Federal para el manejo de la pandemia.

Desde el punto de vista económico, se adoptan dos órdenes de medidas. El primero, de financiamiento, liderado por el BCB e implementada principalmente a través de los bancos públicos. A pesar de la iniciativa y del volumen de recursos disponibles, se generó un "empozamiento" del crédito en las instituciones financieras privadas que, dados los riesgos asociados al entorno de retracción de actividades y a la incertidumbre asociada con la pandemia, habrían dificultado el acceso a estos recursos, especialmente a las empresas más pequeñas.

El segundo agrupa las aprobadas por el Congreso Nacional. Pese a la polarización entre el gobierno federal y el Congreso, especialmente en la Cámara de Diputados, surge la declaración del "Estado de Calamidad Pública" mediante el Decreto Legislativo núm. 6, de 20 de marzo de 2020¹⁵. Este decreto permite el incumplimiento de las metas fiscales estipuladas para 2020 en la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Límite de Gasto y las leyes de presupuesto¹⁶. Así, considerando la paralización económica y la consecuente caída recaudatoria, el gobierno pudo aumentar sus gastos para enfrentar los efectos de la pandemia durante 2020.

En mayo del mismo año, el Congreso Nacional aprueba la Enmienda Constitucional 106¹⁷, que excluye a los recursos destinados al combate de la crisis de las restricciones previstas en el "techo de gasto" y de la "regla de oro" (que prohíbe la emisión de deuda pública para cubrir gastos corrientes). Esta enmienda también autorizó al BCB a negociar bonos públicos y privados en el mercado secundario, ampliando su capacidad para brindar liquidez y crédito a la economía, para formar el "presupuesto COVID" y para apoyar la ejecución de programas de ayuda social.

Luego se aprueban medidas de apoyo a estados y municipios, para posibilitar respuestas locales pese a la menor recaudación tributaria estatal y municipal, y a la exclusividad del gobierno federal en la emisión de deuda pública. Esto resulta prioritario para combatir la pandemia considerando que, por institucionalidad brasileña, la salud es una competencia compartida entre la Unión, los Estados y los Municipios (a través del "Sistema Único de Salud").

De forma paralela, la disputa política entre el ejecutivo federal y los niveles subnacionales fue particularmente clara. Algunas medidas resultantes incluyen: la Medida Provisional núm. 939, del 02 de abril de 2020, que permitió la apertura de un crédito extraordinario por un monto aproximado de USD 3 mil millones (R\$ 16 mil millones); una ayuda financiera de la Unión a

¹⁵ <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957/publicacao/31994188> .

¹⁶ "Lei das Diretrizes Orçamentárias" y "Lei Pressupuestaria Anual"

¹⁷ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715> .

estados y municipios¹⁸, por casi USD 11 mil millones (R\$ 60 mil millones); y, la suspensión de deudas de entidades subnacionales con la Unión, valoradas en alrededor de USD 9 mil millones (R\$ 50 mil millones).

A continuación, mediante la Ley 13.982 de 02 de abril de 2020, se aprobó un programa de transferencia de ingresos, denominado Asistencia de Emergencia (AE)¹⁹. Este auxilio de emergencia contemplaba la entrega de aproximadamente la mitad de un salario mínimo (USD 114 o R\$ 600,00 mensuales), inicialmente prevista por 3 meses, pero con extensión por dos meses adicionales. Se enfocó en trabajadores desempleados, informales y aquellos registrados en programas sociales (como el Bolsa Familia, destinado a grupos familiares con ingresos conjuntos de hasta tres salarios mínimos), cubriendo a cerca de 65,9 millones de beneficiarios o el equivalente a un tercio de la población brasileña.

Su institución fue fundamental para habilitar la posibilidad real de que los sectores sociales con menores ingresos cumplan con las medidas de aislamiento social, imperiosas para evitar la propagación y muertes por causa de la Covid-19 en el período previo a la vacunación. Además, funcionó como instrumento de redistribución de ingresos: los USD 57 mil millones inyectados con este mecanismo representaron más de la mitad de los recursos presupuestados para mitigar los efectos sociales de la pandemia en el país.

6.1. Créditos vía Banco Central

El 23 de marzo de 2020, el BCB anunció las pautas que guiarían sus acciones ante la crisis²⁰:

- a) Mantener el sistema bancario líquido y estable para enfrentar los desafíos futuros.
- b) Asegurar capital para que el canal crediticio continúe funcionando con normalidad.
- c) Facilitar que los bancos puedan refinanciar las deudas de los sectores afectados por la crisis, monitoreando su evolución, para evitar posibles contagios.
- d) Asegurar el funcionamiento normal del mercado de divisas, sin disfunciones de liquidez.
- e) Mantener condiciones monetarias estimulantes, donde el crédito impulse la recuperación/crecimiento, sin afectar el objetivo de mantener controlada la inflación.

Ante estas pautas, el BCB opta por las siguientes medidas:

- a) Reducción del encaje legal (del 31% al 25%) estipulado para las instituciones financieras en recursos a plazo y de los niveles requeridos de otros activos líquidos de alta calidad.
- b) Reducción de la tasa de depósitos a plazo del 25% al 17% y una liberación adicional en depósitos obligatorios como medidas de fortalecimiento de la liquidez de los bancos.
- c) Flexibilización de las reglas para crédito agroindustrial.
- d) Provisión de liquidez en el mercado de bonos soberanos brasileños, que podría traducirse en liquidez para los bancos nacionales, reanudando operaciones de compra y con el compromiso de vender bonos soberanos brasileños denominados en dólares.
- e) Activación preventiva del mecanismo de protección de depósitos mediante el Nuevo Depósito a Plazo con Garantías Especiales (NDPGE), y la posibilidad de que los bancos incrementen su fondeo con garantía del Fondo de Garantía de Crédito (FGC) por una

¹⁸ Aprobada el 02 de mayo de 2020 por el Senado Federal

¹⁹ <https://legis.senado.gov.br/norma/32045742/publicacao/32050248>.

²⁰ Presentación disponible en su totalidad en https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RCN_Coletiva%2023.3.2020.pdf.

sola vez y con un límite de R\$ 2 mil millones, expandiendo sus posibilidades de concesiones crediticias.

- f) Emisión de un préstamo respaldado por debentures²¹, fomentando el mercado secundario;
- g) Exención de parte del Consejo Monetario Nacional (CMN) en la deducción de capital por las operaciones de cobertura excesiva sobre inversiones de capital extranjero realizadas por instituciones financieras;
- h) Reducción del Adicional para la Conservación del Capital Principal (ACCP), un mecanismo de reserva adicional que los bancos deben mantener, liberándoles recursos.
- i) Reanudación de las operaciones de compra con compromiso de venta de bonos soberanos brasileños denominados en dólares, para brindar liquidez al mercado de bonos soberanos y a los bancos nacionales, con el apoyo de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Tabla 2. Principales medidas adoptadas por el BCB – (valores expresados en miles de millones de reales y millones de dólares)

<i>Medidas</i>		Inversión en millones de R\$	Inversión en USD
<i>Liberación de liquidez</i>		1216,2	239.385,89
	Préstamo Forzoso + Liquidez Corto Plazo (LCR)	135	26.572,19
	Liberación Adicional de Préstamo Forzoso	68	13.384,51
	Flexibilidad de la línea de crédito agrícola	2,2	433,03
	Préstamo respaldado por LF garantizada	670	131.876,78
	Comprometidos con los bonos soberanos brasileños	50	9.841,55
	Nuevo DPGE (Depósitos a plazo con garantía especial)	200	39.366,20
	Préstamo respaldado por obligaciones	91	17.911,62
<i>Liberación de capital</i>		1157	227.733,49
	Overhedge	520	102.352,13
	Reducción de la ACCP	637	125.381,36
<i>Otras Medidas</i>			60.000,00
	Línea de swap de dólares con el FED		60.000,00
<i>Total</i>			527.119,38

Con esto, el BCB expuso su preocupación por mantener el funcionamiento y estabilidad del sistema financiero nacional. La inyección de liquidez al sistema financiero con el fortalecimiento del sistema crediticio, la instauración de condiciones especiales para el acceso a crédito, la creación de fondos de garantía y otras medidas facilitadoras de la canalización del crédito.

²¹ Títulos negociables que contraen una deuda importante para dividirla en fracciones, o partes alicuotas, representadas por dichos títulos valores.

Sin embargo, según algunos autores, solo se ha usado alrededor del 25% del potencial generado con las medidas de liberación de liquidez²². Aun cuando contribuyeron con los objetivos planteados, todavía se discute su aprovechamiento para buscar ganancias de la expansión de la deuda pública en el período y financiar el déficit generado por la expansión del gasto en la pandemia a detallarse en el siguiente apartado.

6.2. Presupuesto COVID

La principal medida en términos presupuestarios fue la AE, pese al intenso debate que la precedió. Surgió para mantener las estrategias de distanciamiento social, particularmente en el sector informal, que representa casi la mitad de la población ocupada y cubre sus necesidades básicas con actividad laboral diaria. Además de los trabajadores informales, cubrió a desempleados y a hogares registrados en la Bolsa Familia, con una cobertura de alrededor de 65,9 millones de beneficiarios, casi un tercio de la población del país.

La propuesta inicial del gobierno federal estipulaba una transferencia única de USD 40. Con la presión social, se aprobó como ayuda mensual de USD 114 por tres meses. Luego se extendió por dos meses más y una medida provisional subsiguiente del gobierno federal, aprobó cuatro cuotas adicionales por la mitad del importe, prorrogándose así hasta diciembre de 2020.

Le sigue, en orden de inversión, el apoyo a los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios). También resultó de negociaciones conflictivas entre los distintos niveles del ejecutivo y de la presión política impuesta en públicamente en debates parlamentarios.

Se tienen, como complemento, medidas de apoyo al sector salud, programas de garantía de pago del salario a trabajadores durante el período de cierre de actividades, enfatizando en Micro y Pequeñas Empresas (MIPES). Entre estas últimas, destaca el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos, que establece medidas para enfrentar la emergencia de salud pública derivada de la Covid-19. Crea el Beneficio Emergente de Empleo y Preservación de Ingresos (BEM 2021), cuando existen convenios entre trabajadores y empleadores para reducciones proporcionales de jornada y salario, o suspensiones temporales de contratos de trabajo.

Del monto destinado a la respuesta, 54% se destinó a las AE; las ayudas a Estados y Municipios representan 14,5%; el monto destinado al sector salud suma 9%; las ayudas a MIPES congregan cerca del 11%; y, los programas de apoyo para el pago de nóminas congregan 9%.

Tabla 3. Presupuesto COVID: Detalle de gastos incurridos por acción

Acción	Participación	Millones de USD
Asistencia de protección social de emergencia para personas en vulnerabilidad por la pandemia	42,80%	44.486,13
Ayuda de emergencia residual para atender la emergencia de salud pública por la Covid-19	11,86%	12.325,47
Auxilio financiero a los estados, al distrito federal y a los municipios, para enfrentar la Covid-19	11,14%	11.574,44
Abordaje de la emergencia de salud pública por la Covid-19	8,72%	9.066,06
Beneficio de emergencia de empleo y mantenimiento de ingresos por la Covid-19	7,69%	7.994,79
Pago de cuotas del programa nacional de apoyo a MIPES (PRONAMPE) en el FGO	7,05%	7.330,27

²² Ver sobre, DE PAULA, LUIZ FERNANDO, A crise do coronavírus e as políticas contracíclicas no Brasil: uma avaliação, Texto para Discussão 016/2021, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, Mayo 2021. Disponible en: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2021/TD_IE_016_2021_DE%20PAULA.pdf, p.20.

Pago de cuotas del FGC para el programa de acceso de MIPYMES al crédito de emergencia	3,70%	3.848,60
Compensación a estados, distrito federal y municipios por la caída nominal de transferencias del fondo	2,80%	2.905,36
Financiamiento para el pago de nómina empresarial por la pandemia de la Covid-19	1,26%	1.309,82
Apoyo al BNDES para el otorgamiento de préstamos de emergencia PEAC Maquininhas	0,93%	962,15
Financiamiento de la infraestructura turística nacional	0,93%	962,15
Financiamiento a estados, distrito federal y municipios para el sector cultural por la Covid-19	0,56%	577,29
OTROS (Acciones que representan porcentajes inferiores al 0,2%)	0,58%	598,31
Total	100,00 %	103.940,8 4

Fuente: Ministério da Economia (2021), disponible en: <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavírus>, Accedido el 19 de noviembre de 2021. Elaboración propia.

Finalmente, entre las intervenciones sanitarias, se resalta también la producción de vacunas. Hubo una disputa entre un laboratorio vinculado al gobierno del Estado de São Paulo (Instituto Butantã, productor de la vacuna CORONAVAC de origen chino) y un laboratorio vinculado al gobierno federal (la Fundación Instituto Osvaldo Cruz - FIOCRUZ, que produjo la vacuna COVISHIELD, en alianza con la empresa AstraZeneca de Reino Unido), competencia a la que se atribuye la aceleración del proceso de vacunación, y la implementación de iniciativas de compra de vacunas en el mercado internacional.

Para 2021, varias políticas públicas de asistencia social, salud, educación, empleo y renta se condensan en un solo programa, denominado Auxilio Brasil²³. Consiste en transferencia directa e indirecta de ingresos a familias en situación de pobreza (ingreso mensual per cápita de entre R\$ 105 y R\$ 210) y pobreza extrema (ingreso mensual per cápita de R\$ 105), en todo el país, y busca simplificar su acceso a la canasta de beneficios provista por la política pública.

6.3. Balance de las intervenciones

La respuesta a la pandemia de la Covid-19 en Brasil, se fundamentó primariamente en recursos propios; su despliegue se dio en un marco de minimización de la gravedad de la crisis y de conflicto entre el ejecutivo federal, el Legislativo y los gobiernos subnacionales.

Las medidas de salud se enfocaron en la producción y distribución de vacunas, junto con la administración de medidas de aislamiento social y hospitalización (ambos con varias limitaciones), fortalecidas con ayudas económicas que se revisan en la categoría de intervenciones sociales.

En el campo económico hubo, por un lado, una postura destacada del BCB para mantener el funcionamiento del sistema financiero nacional y potenciar la expansión crediticia, contrarrestando la agudez de la crisis. Así, la caída de 4,1% del PIB brasileño no “desorganizó” el sistema bancario. No obstante, muchos consumidores, MIPYMES, e incluso empresas grandes han señalado que las líneas de crédito liberadas para el efecto no llegaron la base del sistema. Otro gran debate es si los fondos liberados se estancaron en las grandes instituciones financieras, o si efectivamente apoyaron a los consumidores, trabajadores y empresas; las estadísticas futuras permitirán una valoración más precisa de estos efectos.

El trabajo del BCB consistió, además, en una campaña para reducir la preocupación por el riesgo asociado a la pandemia. Es decir, además de la facilitación de fondos y créditos, trabajó para inducir al sistema financiero a dejar a un lado sus parámetros de riesgo tradicionales y disminuir su aversión a la expansión y reestructuración de operaciones que el contexto requería.

Las medidas de respuesta que preveían financiamiento, lo encontraron con la expansión del déficit fiscal y el endeudamiento público, dentro de los márgenes permitidos (expandidos en el escenario de calamidad pública). Su implementación trasladó USD 15 mil millones hacia los estados y municipios, en respuesta de la descentralización atribuida en la institucionalidad local.

La principal medida de respuesta y apoyo social fue la AE, un espacio de ayuda de emergencia que se extiende hasta diciembre de 2020 y se sustituye por una versión simplificada (y más pequeña) denominada Auxilio Brasil. Estas ayudas jugaron un papel fundamental en la etapa previa a la vacunación al fortalecer, al menos por un tiempo, el aislamiento social en la población más pobre, y evitar una propagación aún mayor del contagio por el coronavirus. Si bien se resalta

²³ Disponible en: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>

que este programa superó los valores y alcance de otros programas (locales previos y los instaurados en otros países), debido al contexto de emergencia no aprovechó potencialidades con condiciones como la matrícula o seguimiento de la asistencia escolar.

La ayuda de emergencia también actuó en la redistribución de ingresos²⁴, al evitar la reducción de ingresos en las familias menos privilegiadas, en comparación con otros segmentos de la población. Con datos de la PNAD a noviembre de 2020 sobre el ingreso efectivo promedio por decil, si se comparan los escenarios con y sin la AE, la diferencia es significativa. Al incorporar ingresos por la AE, el primer y segundo decil tienen una ganancia media aproximada de 76% y 32%, respectivamente²⁵; un fuerte impacto distributivo para estos segmentos y para otros grupos vulnerables (negros y mujeres) beneficiados con el programa.

²⁴ Gonçalves, R., Nascimento, J.C., Oliveira, A.A., Michelman, C., Guidolin, P., Melo, G. (2021). Impactos do auxílio emergencial na renda e no índice de Gini. Nota do Cecon n.16, abril. Disponível em <https://www.ie.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-cecon-auxilio-emergencial-01042021final.pdf>.

²⁵ Idem, pp. 7-10.

7. Conclusiones y perspectivas

El momento en que la pandemia de la Covid-19 llegó a Brasil, ya existían tensiones políticas, económicas, sociales y de salud, que agravaron los impactos de la pandemia de forma exponencial.

La resistencia social y política fue clave para motivar y articular acciones para afrontar la situación. Se destaca puesta a disposición de recursos a los niveles subnacionales (estados y municipios), que junto con el gobierno federal son constitucionalmente responsables de la gestión de la salud en el país. Lo anterior sirvió, para garantizar su autonomía de acción y la contextualización de las respuestas.

Los mecanismos de protección para las pequeñas y medianas empresas se califican de bien intencionados, pero con pocos impactos, por los empozamientos y sesgos de acceso observados en su ejecución, principalmente en lo que se refiere a garantías y mecanismos de crédito. Los programas dirigidos a la situación laboral abrieron el camino a iniciativas para garantizar ingresos y empleo a los trabajadores del sector formal (mejorables en cuanto a coherencia de plazos y medios de implementación). Sin embargo, no se encuentran medidas específicas para el sector informal (la medida universal de AE pudo incluirlo, pero no se conoce cuánto).

El programa más importante fue el de AE. Demostró ser muy eficaz en términos de contención social y redistribución de recursos; esto, sumado a su popularidad entre la ciudadanía llevó a que se extienda y ajuste, con una versión simplificada que se mantiene vigente.

A cambio, se detuvo un programa preexistente (y permanente) de transferencias. Esto, sumado a las incertidumbres conceptuales, financieras y de sostenibilidad sobre el nuevo programa, Auxilio Brasil, plantean dudas sobre su efecto social neto en el mediano y largo plazo.

El sistema de salud (y la institucionalidad que lo define) se ha mostrado resiliente. Sin embargo, es claro que necesita grandes inversiones para que esta resiliencia se mantenga en el tiempo, a menores costos.

8. Bibliografia

BARBOSA, Rogério; FERREIRA DE SOUZA, Pedro; SOARES, Serguei. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. Blog DADOS, 2020 [Publicado el 16 de Julio de 2020]. Disponible en: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>

DE PAULA, LUIZ FERNANDO, A crise do coronavírus e as políticas contracíclicas no Brasil: uma avaliação, Texto para Discussão 016/2021, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, Maio 2021, em https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2021/TD_IE_016_2021_DE%20PAULA.pdf, p.20.

DIEESE, Boletim Emprego em Pauta, no. 12, abril/maio de 2019, S. Paulo, Brasil.

DIEESE, Nota Técnica 215, Novembro de 2019, S. Paulo, Brasil, en <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec215MP905.pdf> .

Gonçalves, R., Nascimento, J.C., Oliveira, A.A., Michelman, C., Guidolin, P., Melo, G. (2021). Impactos do auxílio emergencial na renda e no índice de Gini. Nota do Cecon n.16, abril. Disponible en: <https://www.ie.unicamp.br/images/arquivos/nota-cecon/nota-cecon-auxilio-emergencial-01042021final.pdf>

IPEA, Carta de Conjuntura no. 47, 2do Trimestre 2020, Brasília, Brasil.

LINO COSTA, Patrícia, e PELATIERI, Patrícia, O mercado de trabalho entre 2012 e 2019: um olhar multidimensional, REVISTA DE CIÊNCIAS DO TRABALHO, n. 16, Mercado de Trabalho: Novos Olhares, S. Paulo, Dezembro/2019. Disponible en: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/issue/view/17>

MARCATO et al. Impactos da Covid-19 na indústria da transformação do Brasil. *Texto para Discussão 019*, IE-UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil, 2020, p. 16).

Enmienda Constitucional Numerada - 95 de 15 de diciembre de 2016. Publicação Original [Diário Oficial da União de 16/12/2016] (p. 2, col. 2). [Publicada el 15 de diciembre de 2016]. Senado legislativo de Brasil. Recuperado el 21 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/norma/540698/publicacao/15655553>

Decreto Legislativo - 6 de 20 marzo de 2020. Publicação Original [Diário Oficial da União - Edição Extra de 20/03/2020 - no 55-C] (p. 1, col. 1). [Publicada el 20 de marzo de 2020]. Senado legislativo de Brasil. Recuperado el 23 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957/publicacao/31994188>

Enmienda Constitucional Numerada – 106 de 8 de mayo de 2020. Publicação Original [Diário Oficial da União] (Edição: 87, Seção: 1, Página: 1). [Publicada el 8 de mayo de 2020] Atos do Congresso Nacional. Recuperado el 23 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715>

Lei Numerada - 13982 de 02 de abril de 2020. Publicação Original [Diário Oficial da União - Edição Extra de 02/04/2020] (p. 1, col. 1). [Publicada el 02 de abril de 2020]. Senado legislativo de Brasil. Recuperado el 23 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://legis.senado.gov.br/norma/32045742/publicacao/32050248>

Apresentação_RCN_Coletiva. Medidas de combate aos efeitos da Covid-19. [Publicada el 23 de marzo de 2020]. Banco Central do Brasil. Recuperado el 1 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_RCN_Coletiva%2023.3.2020.pdf