



Center for  
Latin America

# EL COVID-19 Y LA ECONOMÍA BRASILEÑA: ENTRE ERRORES Y ACIERTOS Y EL CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE Y DESCOORDINACIÓN NACIONAL

**\*por Liliane Cristina Segura, Mariana Piaia de Abreu,  
Maurício Loboda Fronzaglia, Pedro Raffy Vartanian,  
Ulisses Ruiz de Gamboa y Vladimir Fernandes Maciel**



Centro de Liberdade Econômica  
**Mackenzie**



\*

**Liliane Cristina Segura**

Coordinadora del curso de Licenciatura en Ciencias Contables y profesora del Programa de Postgrado en Contraloría y Finanzas Corporativas e investigadora del Centro Mackenzie para la Libertad Económica de la Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Mariana Piaia de Abreu**

Profesora de la carrera de Licenciatura en Ciencias Económicas e investigadora del Centro Mackenzie para la Libertad Económica de la Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Maurício Loboda Fronzaglia**

Profesor del Máster Profesional en Economía y Mercados e investigador del Centro Mackenzie para la Libertad Económica de la Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Pedro Raffy Vartanian**

Coordinador del Máster Profesional en Economía y Mercados e investigador del Centro Mackenzie para la Libertad Económica de la Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Ulisses Ruiz de Gamboa**

Profesor del Máster Profesional en Economía y Mercados e investigador del Centro Mackenzie para la Libertad Económica de la Universidade Presbiteriana Mackenzie.

**Vladimir Fernandes Maciel**

Coordinador del Centro Mackenzie para la Libertad Económica de la Universidade Presbiteriana Mackenzie y profesor del Máster Profesional en Economía y Mercados.

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Evolución y panorama general del covid-19 en Brasil .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Las políticas adoptadas: errores, aciertos y consecuencias.....</b>	<b>8</b>
2.1 Política económica anticíclica .....	8
2.2 Las medidas de distanciamiento social y los desajustes del federalismo brasileño .....	14
<b>3. ¿Qué debería hacerse en Brasil     para su recuperación económica efectiva?.....</b>	<b>15</b>
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>18</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>18</b>

## INTRODUCCIÓN

---

El objetivo de este capítulo es presentar la forma intensa y desigual en que la pandemia del covid-19 alcanzó a Brasil e indicar los errores y aciertos de su manejo, para señalar cómo la gestión de la crisis podría haber sido mejor conducida. La economía brasileña venía de una trayectoria de recuperación lenta de la recesión de 2015 y 2016 y fue duramente alcanzada. El impacto inicial se dio en el sector externo y se desplegó en cuatro efectos.

El primer efecto fue la reducción del nivel de actividad industrial de China y del mundo como un todo, ya que miles de procesos de producción dispersos por todo el mundo dependen de insumos, piezas y componentes fabricados en Wuhan. Las vacaciones colectivas forzadas en las plantas de LG, Samsung y Flextronics (fabricante de celulares Motorola) en Brasil son ejemplos inmediatos. La Zona Franca de Manaus fue una de las concentraciones industriales más afectadas del país. El segundo efecto fue sobre la actividad comercial. Importadores y comerciantes de productos chinos sufrieron fallas de abastecimiento y tuvieron reducción de ventas por falta de mercaderías. Ya el tercer efecto fue sobre los viajes de negocios y de turismo, lo que afectó a la cadena que involucra a la red hotelera, agencias de viajes y compañías aéreas. El cuarto efecto afectó el volumen de las exportaciones de bienes manufacturados en el país.

A partir del impacto externo, ya sentido en marzo de 2020 y con la diseminación del virus en Brasil, los efectos económicos pasaron a ser más profundos. La actividad económica

sufrió una caída histórica en el segundo trimestre de 2020 causada por medidas de distanciamiento social y por la interrupción de la producción y de la prestación de servicios de modo generalizado. La expansión de la contaminación, antes restringida a las principales capitales de Brasil, propagó de forma amplia la crisis económica.

El gobierno nacional fue rápido y bastante efectivo en las medidas económicas anti-cíclicas, pero hubo fallas y limitaciones de gran alcance. Los gobiernos locales, ante la falta de una mayor coordinación nacional, adoptaron medidas contradictorias y poco eficientes de alejamiento social, resultando en poca efectividad y fatiga de la población, llevándola a cuestionar la validez de tales medidas. El hecho es que en el comienzo de 2021 Brasil se tornó el epicentro mundial de la pandemia, y la reanudación de la actividad económica a partir del segundo semestre de 2021 se muestra amenazada por el agravamiento de contaminaciones y fallecidos y por el ritmo lento de la vacunación.

## 1. EVOLUCIÓN Y PANORAMA GENERAL DEL COVID-19 EN BRASIL

---

Como una de las principales características de la evolución de la pandemia del covid-19 en el mundo, la entrada del virus a Brasil ocurrió por medio del transporte aéreo de pasajeros. El 26 de febrero de 2020 fue identificado el primer caso en el país, en el Estado de São Paulo, de un ciudadano brasileño recién llegado de Italia. En aquel momento, Italia tenía algunas regiones del país, como por ejemplo Lombardía, que venían pasando por un crecimiento acelerado en el número de casos y de fallecidos. Italia se había tornado

en una preocupación no solo para Europa, sino también para el mundo, delante de la comprobación del potencial contagioso del virus. Como hubo un intenso flujo migratorio de italianos para Brasil a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, es natural que haya un intenso flujo de vuelos entre los dos países.

En realidad, además de las cuestiones históricas, los dos estados más ricos de Brasil en términos de producción (São Paulo y Río de Janeiro) tienen aeropuertos que constituyen una «puerta de entrada» al país y a América Latina, con conexiones para todos los estados, países y continentes. El flujo de vuelos entre Brasil y los demás países se da predominantemente en estos dos estados, que fueron justamente los primeros en presentar un crecimiento vertiginoso de la enfermedad. Posteriormente, la epidemia se diseminó para otros estados también.

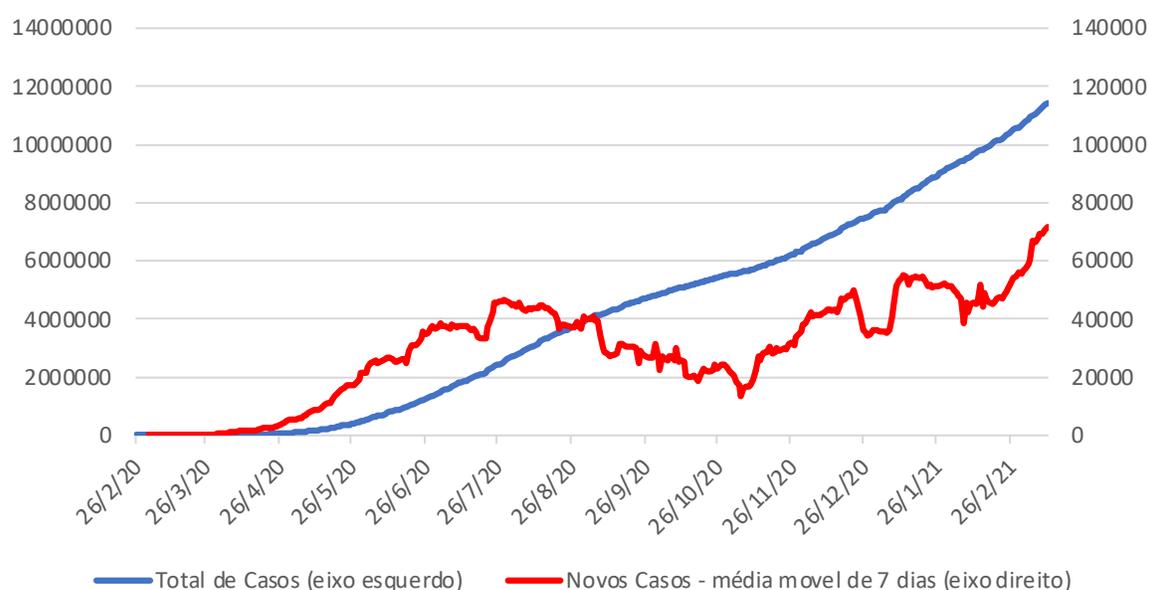
En la propagación inicial de la epidemia, además de São Paulo y Río de Janeiro, uno de los estados más alcanzados de Brasil fue el estado de Amazonas. La temporada de lluvias en la región se identifica como uno de los factores determinantes para el aumento del contagio como consecuencia de la ampliación de aglomeraciones en ambientes cerrados. En este período, la región tiene, históricamente, aumento en los casos de enfermedades respiratorias. En 2020, el volumen de lluvia aún mayor con la existencia del nuevo coronavirus constituyó la combinación para que el Estado presentase tasas de casos y de fallecidos altísimos. Otros factores que contribuyeron a la diseminación del coronavirus en la región tiene que ver con el limitado sistema de salud (el estado Amazonas es uno de los más pobres del país) y de la propia conexión económica de Manaus, capital de

Amazonas, con otros estados y, sobre todo, con otros países, a pesar de la pobreza. La falta de pruebas de los casos sospechosos colaboró para que la enfermedad se ampliase de forma «invisible» por parte de las autoridades y la población. La existencia de un parque industrial en la región y el que se considera el puerto flotante más grande del mundo resulta en una fuerte «conexión» con otros países, lo que innegablemente amplió el contagio por el Coronavirus. Un último punto señalado es que, especialmente en Manaus, epicentro de la crisis en el estado, las medidas de aislamiento, distanciamiento y cuidado contra el covid-19 no fueron debidamente implementadas y/o cumplidas como en otros estados al inicio de la pandemia.

Un punto que llama la atención sobre la evolución de la epidemia es que, dado que Brasil es un país de dimensión continental, (el país tiene cuatro husos horarios en un territorio que es el quinto más grande del mundo y el tercero de las Américas) la evolución de la pandemia se produjo de forma asimétrica. En otras palabras, la epidemia presentó diferentes etapas entre estados y regiones y, en muchos casos, con diferencias significativas dentro del propio estado, con una reducción en el número de contagios y fallecidos en la capital y un aumento en el interior, o viceversa. En este contexto, mientras algunos estados mostraron una desaceleración en el contagio y en el número de fallecidos, otros pasaron a enfrentar una aceleración, lo que resultó en una curva agregada de crecimiento de casos y fallecidos distinta de la que venía siendo verificada sobre todo en países europeos. La curva de fallecidos brasileña por covid-19 tuvo un pico persistente en niveles elevados, conforme será presentado adelante.

Así, como se mencionó, inicialmente la epidemia avanzó en los estados de São Paulo, Río de Janeiro y, posteriormente, en Manaus. En el mes siguiente al primer caso en São Paulo, todos los estados brasileños ya habían detectado casos de coronavirus. La figura 1 muestra la evolución del número de casos en Brasil desde el inicio de la pandemia. El país alcanzó 1.000 casos el 21 de marzo de 2020. A principios de abril alcanzó 10.000 casos y, a principios de mayo, a 100.000 casos. En el mes siguiente, Brasil había acumulado 1.000.000 de casos y en febrero de 2021, Brasil registraba 10.000.000 casos de covid, con una tendencia aún creciente.

**Figura 1. Evolución del total de casos de covid-19 y promedio móvil de 7 días de casos nuevos (26/2/2020 – 13/03/2021)**



Fuente: Roser, Ortiz-Ospina e Hasell (2020).

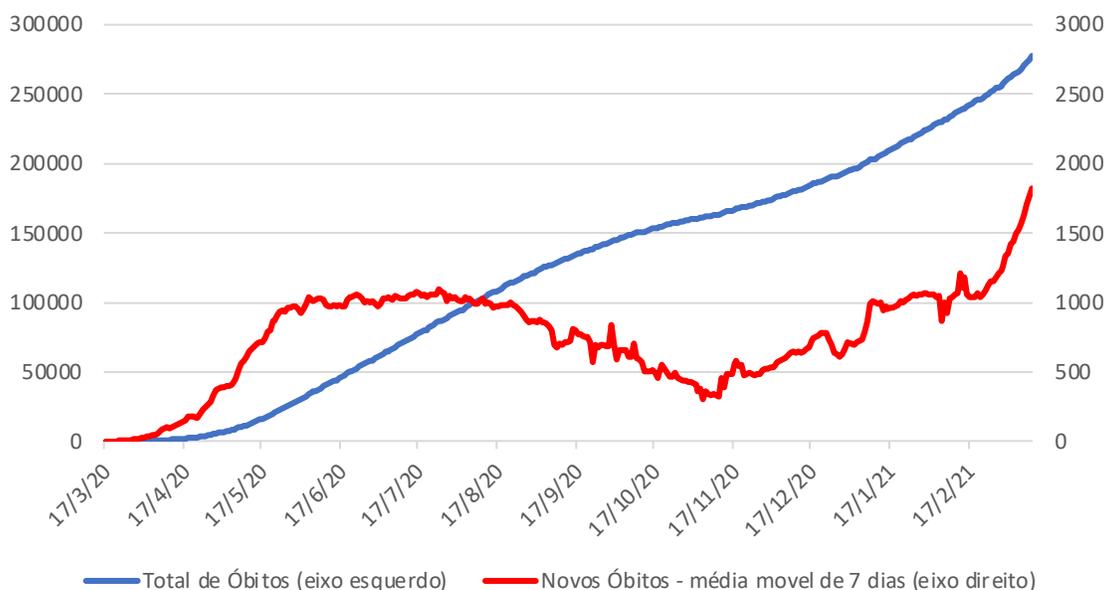
Es posible observar todavía, de acuerdo con la Figura 1, que el pico de casos nuevos aconteció, inicialmente, entre julio y agosto, con un promedio móvil de poco más de 45.000 casos nuevos cada día. A partir de entonces, el número de nuevos casos empezó a caer hasta principios de noviembre, cuando el país tenía identificación de aproximadamente 14.000 nuevos casos por día. Fue un período posterior al que varios estados y municipios flexibilizaron, de manera más intensa, las restricciones del aislamiento y distanciamiento social. En este contexto, desde noviembre de 2020, se nota una tendencia de alta en el promedio móvil de nuevos casos y, especialmente, desde la primera semana de enero de 2021 como consecuencia de los encuentros y reuniones familiares en las celebraciones de fin de año.

La evolución en el número de fallecidos no fue diferente a la evolución en el número de casos. La Figura 2 muestra la trayectoria de la evolución de las muertes y nuevas muertes

desde la primera ocurrencia, el 17 de marzo de 2020. En el mismo mes, el país alcanzó la marca de 100 muertes y, en el mes siguiente, 1.000 muertes. En mayo, Brasil alcanzó las 10.000 muertes y, el 8 de agosto de 2020, 100.000 muertes.

También es posible observar que hubo un éxito inicial en «aplanar» la curva para preparar y adecuar el sistema de salud a la pandemia. Sin embargo, una de las características peculiares del covid-19 en Brasil es que el país tuvo un promedio móvil diario de alrededor de 1.000 muertes durante varios meses, lo que normalmente no ocurre en otros países. Obviamente, al ser uno de los países más poblados del mundo, el número de muertes tiende a ser elevado. Lo que diferencia al caso brasileño de otros países fue la prolongación del pico en el número de muertes entre mayo y agosto de 2020. Esto está asociado con el hecho de que el país tiene dimensiones continentales y la evolución asimétrica de la pandemia, como se mencionó anteriormente. Mientras que algunos estados alcanzaron el pico y disminuyeron en el número de casos y muertes, otros iniciaron la tendencia ascendente y, por lo tanto, sucesivamente, haciendo que la curva de muerte persista en niveles altos. Es como si tuviésemos «varios países» en Brasil. Cuando uno alcanzó el pico, el otro comenzó a observar cómo aumentaba el número de casos, y así sucesivamente.

**Figura 2. Evolución del total de muertes de covid-19 y promedio móvil de 7 días de casos nuevos (17/3/2020 – 13/03/2021)**



Fuente: Roser, Ortiz-Ospina e Hasell (2020).

Otro punto se refiere a lo ocurrido en noviembre de 2020, cuando se interrumpió y revirtió la tendencia a la baja en el número de muertes. Aunque no hay consenso sobre si el movimiento ocurrido desde noviembre es la «segunda ola» de la enfermedad en Brasil, o una

«repetición» de la primera ola, considerando que el número de casos y muertes no se ha reducido a cero hasta entonces, lo cierto es que la situación de la pandemia se ha deteriorado a tal grado que el país enfrenta una aceleración en el número de nuevos casos y muertes que derivó en un colapso de los sistemas de salud en algunos estados, hecho que nunca se había visto desde el inicio de la pandemia en el país.

La situación más crítica se encontró en el estado de Amazonas, cuando la provisión de oxígeno se agotó en varias ciudades y los pacientes fallecieron por falta de oxígeno, que es uno de los insumos básicos en el tratamiento de covid-19. Se atribuye a una nueva variante, o nuevas variantes del virus, el fuerte crecimiento en el número de casos y muertes en el estado de Amazonas a principios de 2021. Entretanto, a pesar de que no es concluyente afirmar hasta la conclusión de este estudio que las nuevas variantes fueron la única o la principal causa del colapso del sistema de salud en el estado de Amazonas, la misma tendencia de colapso se observó en pocas semanas en varios otros estados brasileños, especialmente en lo que respecta a la disponibilidad de camas hospitalarias y UCI (Unidad de Cuidados Intensivos) para el tratamiento de pacientes con covid-19.

En enero de 2021, comenzó el proceso de vacunación contra covid-19 en Brasil. A pesar de la trayectoria histórica positiva del país en las campañas de inmunización colectiva, la baja disponibilidad de dosis disponibles en el país ha sido insuficiente para contener la tendencia al alza de casos y muertes. En este contexto, varios estados y municipios han ido incrementando las restricciones a la circulación, con la pro-

mulgación de un «lockdown» o medidas equivalentes en varias partes del país en un intento por reducir la tasa de contagio y el creciente número de muertes.

## 2. LAS POLÍTICAS ADOPTADAS: ERRORES, ACIERTOS Y CONSECUENCIAS

---

### 2.1 POLÍTICA ECONÓMICA ANTICÍCLICA

---

A principios de 2020, el Gobierno Nacional lanzó el programa Vamos Vencer, un amplio programa de gasto nacional para combatir el covid-19 y con el objetivo de preservar el empleo y los ingresos, así como la salud financiera de las empresas brasileñas.

Hasta diciembre de 2020 se gastó un monto de R\$ 524 billones (En España: 524 mil millones. En la mayoría de países de Hispanoamérica: 524 billones) de reales, dividido en: ayuda de emergencia (R\$ 293,11 billones), cuotas del Fondo de Garantía de Crédito para préstamos a empresas (R\$ 58,09 billones), ayudas financieras a estados, municipios y Distrito Federal (R\$ 78,25 mil millones), gastos adicionales del Ministerio de Salud y Otros Ministerios (R\$ 42,70 billones), beneficio de emergencia de mantenimiento del empleo e ingresos (R\$ 33,50 billones), entre otras ayudas, como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1. Gastos con covid-19 en 2020**

<b>Gastos covid-19 (R\$ billones)</b>	<i>Previsto</i>	<i>Pagado</i>
Ayuda de emergencia para personas en situaciones vulnerables	322,00	293,11
Ampliación del programa Bolsa Familia	0,37	0,37
Beneficio de emergencia de mantenimiento de empleo e ingresos	51,55	33,50
Ayuda económica a estados, municipios y el Distrito Federal	79,19	78,25
Otorgamiento de financiamiento para pagos de nómina	6,81	6,81
Transferencia a la cuenta de desarrollo energético	0,90	0,90
Cuotas de fondos de garantía de crédito	58,09	58,09
Financiamiento de la infraestructura turística	5,00	3,08
Programa de acceso a crédito de emergencia – Maquinas lectoras de tarjeta de débito y crédito	10,00	5,00
Gastos adicionales del Ministerio de Salud y otros ministerios	46,33	42,70
Adquisición de vacunas	24,51	2,22
<b>Total</b>	<b>604,75</b>	<b>524,03</b>

Fuente: Tesoro Nacional Transparente ([www.tesourotransparente.gov.br](http://www.tesourotransparente.gov.br))

Para las empresas, el gobierno adoptó medidas específicas para cada tamaño de empresa, considerando: mediana y gran industria; pequeña industria; comercio mediano y grande; pequeño comercio, servicios medianos y grandes y pequeños servicios. Las principales medidas adoptadas por el gobierno fueron:

**Ayuda al flujo de caja de las empresas:** Aplazamiento de pago de impuestos PIS y COFINS y declaraciones accesorias, renegociación de plazos de deudas bancarias, prórroga de plazos de cuotas de impuestos, suspensión de procesos de cobranza de la deuda activa del Gobierno Nacional y nuevos plazos de cuotas para personas físicas y jurídicas; aplazamiento del pago del FGTS para todas las empresas; interrupciones en la provisión de financiamiento por parte del Banco del Gobierno Nacional: Caja Económica Federal (que afecta tanto a empresas como a personas físicas propietarias de inmuebles financiados); reducciones de contribución al sistema S en un 50%; carencia de contratación de préstamos en 90 días. Con esto, las empresas tuvieron la oportunidad de extender los pagos al gobierno y a los acreedores, como una forma de adaptarse al aislamiento social.

Esta ayuda fue importante para que las empresas comenzaran a equilibrar sus cuentas a través del impacto inicial del aislamiento social, el inicio de la organización de la oficina en casa, la caída de las ventas y la producción y la reorganización de la gestión de la empresa.

Muchas empresas se han beneficiado de estas medidas, lo que les ha permitido sobrevivir a la primera ola de la pandemia y reanudar las ventas en la segunda mitad de 2020.

**Flexibilidad laboral:** reducción de la jornada laboral, pudiendo reducirse un 25% para todos los trabajadores y entre un 50% y un 70% para quienes perciben hasta tres salarios mínimos por un período de 90 días; posibilidad de suspensión de contratos laborales; instalación de una plataforma para cursos de calificación profesional gratuitos; diferentes horarios de trabajo para preservar la salud de los empleados; autorización de teletrabajo, anticipación de vacaciones individuales y colectivas, banco de horas, aprovechamiento y anticipación de feriados sin el pago necesario de la cuota adicional (que se extendió hasta diciembre), posibilidad de convenios colectivos de trabajo y lineamientos sobre seguridad del trabajador durante la pandemia.

La flexibilización laboral fue de suma importancia para preservar el empleo, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas. Según el Ministerio de Trabajo, más de 7 millones de puestos de trabajo se mantuvieron hasta mayo de 2020 debido al beneficio de emergencia. Esto también hizo posible que las empresas estuvieran listas rápidamente para la reanudación de la segunda mitad de 2020 en términos de producción y servicio al cliente.

**Crédito, Seguros y Garantíasseguros y garantías** de crédito para pequeñas y medianas empresas con la garantía del Fondo de Garantía de Inversiones (FGI); exención de los requisitos de la empresa para facilitar el acceso al crédito; líneas de crédito en con-

diciones especiales, siendo Caja Económica Federal R\$ 5 billones para agronegocios, con enfoque en costos y comercialización; R\$ 3 billones para Santas Casas y hospitales afiliados al Sistema Único de Salud (SUS); R\$ 40 billones para capital de trabajo (R\$ 18 billones a R\$ 20 billones solo para empresas de comercio y servicios) con un período de gracia de 60 días y R\$ 30 billones para la compra de cartera bancaria; en el Banco del Brasil, en el Programa de Generación de Ingresos para el Sector Urbano (Proger), R\$ 5 mil millones de recursos provenientes del Fondo de Apoyo al Trabajador (FAT), de los cuales R\$ 1,5 billones son para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) y R\$ 3,5 billones para empresas con ingresos de hasta R\$ 10 millones; y en BNDES, R\$ 40 billones en créditos de nómina, R\$ 5 billones para micro y pequeñas empresas, R\$ 11 billones para operaciones indirectas y R\$ 2 billones para salud; suspensión de los pagos de amortización de préstamos del BNDES; líneas de financiamiento para máquinas y equipos a tasas reducidas, ampliación de plazos de exportación con el régimen de *drawback*, reducción del impuesto de importación para productos relacionados con la lucha contra el covid-19; liberación prioritaria de importación de medicamentos relacionados con covid-19 y eliminación de licencias en la importación de Secex, Inmetro y Anvisa para productos esenciales. También se puso a disposición crédito Pronampe: crédito para pequeñas empresas garantizado por el Fondo de Garantía de Operaciones.

**Preservación del consumo responsable:** Beneficio de emergencia para la preservación del empleo y los ingresos y el beneficio de emergencia mensual para el trabajador

intermitente. Estos beneficios fueron de amplio alcance para la población durante el año 2020.

**Desburocratización:** Requisitos reducidos para las empresas que operan en la Zona de Procesamiento de Exportaciones (ZPE); extensión de la validez de los certificados CND y CPEND negativos; prórroga del plazo para la celebración de juntas generales para aprobar las cuentas; aceptación de documentos digitales y nuevos procedimientos de asistencia remota por parte del IRS.

**Otras medidas importantes:** Exención de la clasificación de riesgo crediticio de los clientes por parte de los bancos; mayor reducción de la conservación de capital de los bancos de 2.5% a 1.25% por un año, reducción de los depósitos obligatorios de los bancos, reducción de la tasa Selic; Tarifa IOF cero por 90 días, entre otras medidas para facilitar y reducir el costo de los préstamos por parte de los bancos.

Es importante señalar que la previsión de gasto para 2021 se ha reducido considerablemente y que varias de estas medidas ya no están en vigor. A modo de comparación, la tabla 2 muestra la previsión de gastos y la realización de estos gastos hasta marzo de 2021.

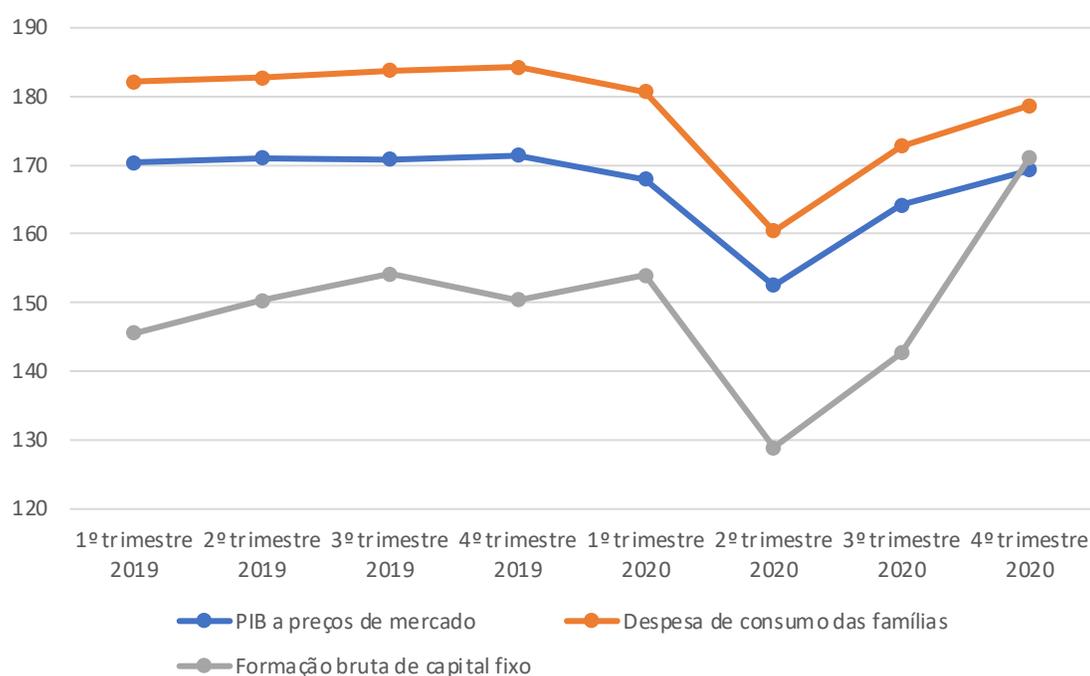
**Tabla 2. Gastos con covid-19 en 2021**

<b>Gastos con covid-19 (R\$ billones) 2021</b>	<i>Previsto</i>	<i>Pagado</i>
Ayuda de emergencia para personas en situaciones vulnerables	44,80	0,69
Ampliación del programa Bolsa Familia	No hay	
Beneficio de emergencia de mantenimiento de empleo e ingresos	4,45	0,42
Ayuda económica a estados, municipios y el Distrito Federal	No hay	
Otorgamiento de financiamiento para pagos de nómina	No hay	
Transferencia a la cuenta de desarrollo energético	No hay	
Cuotas de fondos de garantía de crédito	No hay	
Financiamiento de la infraestructura turística	1,92	0,38
Programa de acceso a crédito de emergencia – Máquinas lectoras de tarjeta de crédito y débito	No hay	
Gastos adicionales del Ministerio de Salud y otros ministerios	6,29	5,54
Adquisición de vacunas	22,29	2,06
<b>Total</b>	<b>79,75</b>	<b>9,09</b>

Fuente: Tesoro Nacional Transparente ([www.tesourotransparente.gov.br](http://www.tesourotransparente.gov.br))

Según el Ministerio de Ciudadanía, la ayuda de emergencia llegó al 60% de la población brasileña, permitiendo así que el consumo de la población no disminuya y permitiendo que las empresas reanuden las ventas. Esto provocó que Brasil, en el tercer trimestre de 2020, mostrara un crecimiento del 7,7% en comparación con los trimestres anteriores y cerrara el año 2020 con un descenso del 4,1%, a pesar de toda la crisis sanitaria existente en el país. El resultado del conjunto de medidas fue la intensa recuperación del PIB (producto interno bruto) en los dos últimos trimestres de 2020, como se muestra en el gráfico siguiente.

**Figura 3. PIB a precios de mercado, consumo de los hogares y formación bruta de capital fijo (inversión bruta) – índice de volumen trimestral con ajuste estacional**

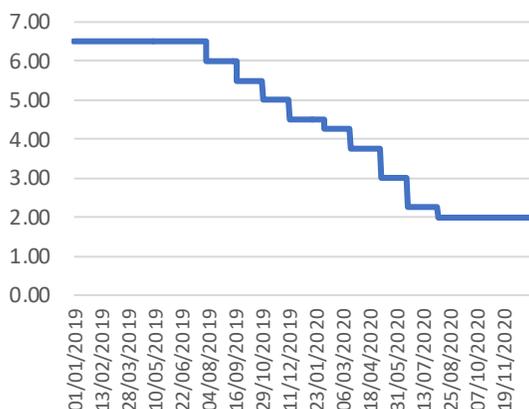


Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) - Cuentas Nacionales Trimestrales

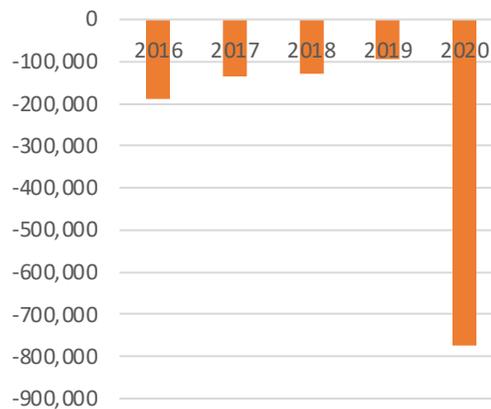
Todos los esfuerzos realizados por el gobierno nacional no fueron acompañados por estados y municipios. La debilidad financiera de las entidades nacionales generó dificultades que se vieron reflejadas en la ausencia de mecanismos equivalentes para las empresas a fin de minimizar los efectos de la crisis. Los impuestos estatales y municipales no sufrieron cambios en las condiciones de pago. Así, tal comportamiento relegó el esfuerzo fiscal al nivel nacional y debilitó las medidas para contener la crisis, ya que la recaudación de impuestos locales se mantuvo sin cambios a pesar de las medidas de alivio financiero implementadas a nivel nacional.

Estas medidas fiscales contracíclicas, que fueron acompañadas de una reducción de las tasas de interés por parte del Banco Central, tuvieron importantes costos e implicaciones económicas en el corto y mediano plazo, resultando en un déficit primario récord, un crecimiento acelerado de la deuda pública y un aumento de la tasa de inflación como se muestra en la Figura 4.

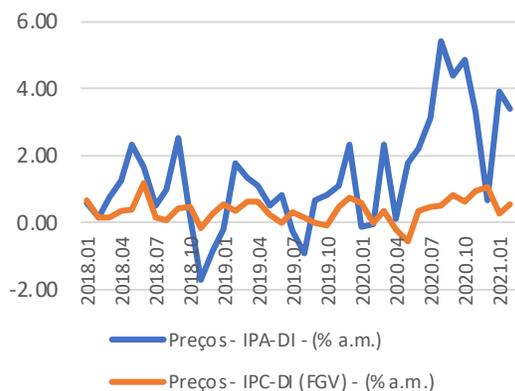
**Figura 4. Indicadores macroeconómicos de Brasil**



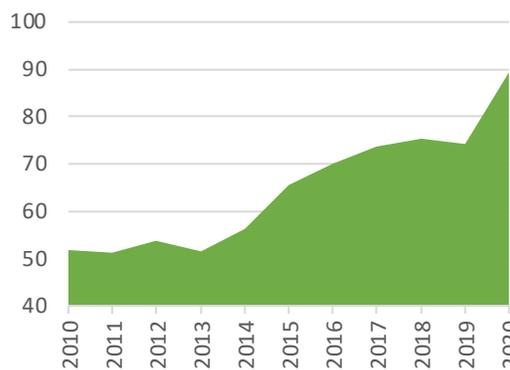
**Tasa de interés básica – SELIC – % anual**  
Fuente: Banco Central de Brasil (BCB)



**Déficit primario del Gobierno Nacional – R\$ millones en Ene/21 por el Índice de Precios al Consumidor Extendido (IPCA)**  
Fuente: Secretaría del Tesoro Nacional (STN)



**Tasa de inflación mensual – Índice de Precios al Consumidor (IPC) e Índice de Precios al Productor (IPA)**  
Fuente: Fundación Getulio Vargas (FGV)



**Deuda bruta del sector público en Brasil como % del PIB**  
Fuente: Banco Central de Brasil (BCB)

El crecimiento del déficit primario estuvo impulsado por la combinación de la reducción de los ingresos tributarios, producto de la caída de la actividad económica en el segundo trimestre de 2020, y el crecimiento de los gastos denominados «costos sociales» (principalmente la

transferencia de ingresos «ayuda de emergencia»). El efecto directo de la expansión del déficit público primario fue el incremento en la emisión de bonos del gobierno, lo que resultó en el crecimiento de la deuda bruta del sector público, cuyo *stock* totalizó casi el 89,3% del PIB en diciembre de 2020.

El aumento de la tasa de inflación es una combinación de dos eventos importantes en la pandemia. El primero se refiere al choque del lado de la oferta. Las políticas de distanciamiento social (cuarentenas y *lockdowns*) afectaron la producción de insumos, componentes y otros eslabones de la cadena productiva aguas abajo. El segundo se refiere a estimular la demanda como resultado de medidas para preservar el empleo y el consumo. En conjunto, estos dos eventos provocaron un aumento de los precios para los productores (casi 25% en el aumento acumulado en 2020) y un aumento de los precios para los consumidores (5,5% anual). Por esta razón, en marzo de 2021, el Banco Central de Brasil aumentó la tasa de interés básica de la economía, de 2% a 2,75% anual.

Es decir, la política del gobierno nacional fue efectiva y ágil en 2020 para revertir la caída en el nivel de actividad. Al final del año, la recesión anual esperada del 9% tenía una efectividad del 4.1%. Eventualmente, el apoyo de los estados y municipios podría reducir aún más la magnitud de la recesión.

Entretanto, las medidas adoptadas no fueron indoloras. El aumento del déficit primario, el endeudamiento público y la aceleración de la inflación tendrán consecuencias importantes e impondrán restricciones a la plena recuperación de la economía brasileña y pueden, eventualmente, amenazar la esta-

bilidad económica futura si no se manejan de manera responsable.

## 2.2 LAS MEDIDAS DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL Y LOS DESAJUSTES DEL FEDERALISMO BRASILEÑO

---

La lucha contra la pandemia COVID-19 en Brasil ha revelado tensiones, desajustes y conflictos entre las tres entidades federadas de la república: la Unión, los Estados y los Municipios. No existe una articulación armónica entre estos niveles de poder en la formulación e implementación de políticas públicas para contener la pandemia. De hecho, la tensión entre entidades federadas se ha mostrado como una constante en la historia política brasileña en su periodo republicano, que se inició a fines del siglo XIX. La crisis actual tiene elementos institucionales propios del federalismo brasileño, pero también presenta puntos de fricción específicos para el período actual. En los siguientes párrafos, se explorarán estas dos dimensiones.

Parafraseando a Resende (1990), la República Brasileña aparece a través de la Federación. Fue a través del poder adquirido por las élites políticas de las provincias durante la parte final del reinado de D. Pedro II que la República se consolidó como una alternativa deseable para la organización del poder político. De ahí la afirmación de que, en la historia brasileña, el federalismo precede al orden republicano. No es sorprendente darse cuenta de que el primer periodo republicano (1889–1930) estuvo marcado por una fuerte descentralización y un intenso protagonismo de los gobernadores estatales. Las tensiones entre los poderes regionales y el sindicato han surgido varias veces.

El período siguiente, la era Vargas (1930–1945) estuvo marcada por la centralización del poder de la Unión a expensas del poder de las entidades federativas. El período de la democracia de posguerra (1946–1964) está dedicado a la descentralización. En el Régimen Militar (1964–1985), el poder volvió a centralizarse. El período actual está marcado por políticas de descentralización y fortalecimiento del poder local. La alternancia entre centralización y descentralización es una característica de la evolución histórica del federalismo brasileño (ABRUCIO, 1998). En el período actual, destacamos la inclusión de los municipios como entidades federativas (junto con el poder estatal y la unión) y las guerras fiscales llevadas a cabo por los estados (MELO, 1996). Sin embargo, las nuevas responsabilidades derivadas de la descentralización no han ido acompañadas de un equilibrio fiscal, lo que ha hecho que los estados y municipios dependan en exceso de los recursos del gobierno nacional.

Además de las características institucionales descritas anteriormente, la pandemia covid-19 encontró un país en crisis política y económica en un escenario de fuerte polarización de fuerzas políticas y sociedad (LIMA, PEREIRA E MACHADO, 2020). La polarización es perjudicial para cualquier política pública porque imposibilita la búsqueda de compromisos y consensos (aunque sean provisionales) entre las fuerzas políticas para su formulación e implementación. Las políticas públicas necesitan compromisos entre los actores involucrados en ella. Esta lógica de conflicto polarizado se ha opuesto al poder ejecutivo nacional y a la gran mayoría de gobernadores estatales. Las acciones del presidente de la república se oponen a las políticas de distanciamiento y aislamiento

social defendidas por los gobernadores, por las secretarías de salud estatales, por los profesionales del Sistema Único de Salud (SUS) y por las autoridades municipales. El conflicto se produjo incluso dentro del ejecutivo nacional oponiéndose al presidente de la república y al Ministerio de Salud. La opción por la lógica del enfrentamiento polarizado adoptada por el ejecutivo nacional se ha convertido en un serio obstáculo para la implementación de políticas públicas básicas, como un plan nacional de vacunación elaborado en alianza con las demás entidades federativas. En este escenario, los gobernadores empezaron a actuar por su cuenta.

La dinámica del conflicto polarizado acentuó los problemas institucionales que ya existían en nuestro federalismo e impidió la construcción de políticas públicas efectivas para combatir la pandemia covid-19.

### **3. ¿QUÉ DEBERÍA HACERSE EN BRASIL PARA SU RECUPERACIÓN ECONÓMICA EFECTIVA?**

---

Al momento de redactar este artículo, nos encontramos en la peor fase de la pandemia y no hay certeza de cuándo reduciremos los casos de muerte, en un contexto de empeoramiento de las condiciones económicas. Sowell (2007) enfatizó que no hay soluciones, solo *trade-offs*. Pensar en formas efectivas de no colapsar el sistema de salud, sin destruir la actividad económica, es el principal dilema actual.

La falta de continuidad de las políticas de transferencia de ingreso y ayudas a las empresas implementadas en 2020, la falta de compromiso y coordinación de las

distintas entidades federativas, la falta de compensación fiscal por las medidas de aislamiento social, que además de erráticas y vacilantes, también implican en el cierre de actividades y la pérdida de ingresos de las empresas, ha generado una grave crisis económica, elevando el desempleo y aumentando la pobreza extrema, que, según estimaciones de FGV Social, afecta a 27 millones de personas.

Desafortunadamente, Brasil se caracteriza por un gran déficit habitacional, lo que obliga a una gran parte de la población a vivir de manera precaria, en las llamadas «aglomeraciones subnormales», según la definición del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), formado por barrios marginales, conventillos, pensiones y viviendas colectivas, todos caracterizados por el hacinamiento. Los datos del Municipio de São Paulo registran un mayor número de contaminaciones y muertes por covid-19 en estos casos, lo que probablemente podría extrapolarse al resto del país.

La mayoría de la población o vive en estas condiciones o necesita trabajar en actividades básicas, como salud, seguridad, limpieza, transporte, comercio esencial, etc., enfrentando las constantes aglomeraciones del sistema de transporte público, que ha sido un problema no resuelto durante décadas en las grandes capitales brasileñas. De esta manera, solo una pequeña parte de los más favorecidos, pertenecientes a las clases A, B y parte de C, pueden beneficiarse de la oficina en casa resultante del aislamiento social y el *lockdown*.

Adicionalmente, el alejamiento social muy prolongado y las restricciones a la movi-

lidad y la actividad económica terminan generando el llamado «cansancio del aislamiento», en expresión del psiquiatra Daniel Martins de Barros<sup>1</sup>, que termina dirigiendo a la población a cuestionar la vigencia de tales medidas, reduciendo su efecto práctico.

A su vez, entre los puntos problemáticos de la asistencia de emergencia, se destaca la falta de criterios técnicos para definir el monto a pagar y el control del Gobierno sobre la base de beneficiarios. A partir de las reglas definidas, las personas que ya tenían algún tipo de transferencia comenzaron a recibir ayudas económicas, inflando el nivel de ingresos de determinados nichos<sup>2</sup>.

En un intento de corregir este tipo de «arbitraje», el gobierno agregó nuevas reglas: si la renta imponible, sumando el monto de la ayuda (solo de la primera fase, R\$ 600 a 1.200) excedía, en 2020, el primer rango de la Tabla anual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (R\$ 22.847,76), el beneficiario debe devolver las ayudas económicas recibidas. Esta inseguridad jurídica se suma a la incertidumbre sobre la continuidad del programa en sí.

Además, la concesión de esta ayuda, en función del registro digital previo y al estar monopolizada por Caja Económica Federal, un banco estatal sin una estructura adecuada para atender un programa tan amplio dificultaba la concesión del beneficio a gran parte de la población, especialmente la porción

1 <https://www.youtube.com/watch?v=fpwpedxqhxQ>

2 Por ejemplo, un ciudadano que recibió Bolsa Familia (monto promedio de R\$ 189,21) era elegible para recibir asistencia. Este comenzó a recibir R\$ 600,00. No entramos en el mérito de la justicia social, solo enfatizamos que este no era el fin del programa.

más pobre, con un alto grado de analfabetismo funcional y falta de acceso a los medios digitales. Así, se crearon aglomeraciones innecesarias en la puerta de sus agencias y retrasos considerables en la recepción del traslado, precisamente para aquellos colectivos más necesitados, vinculados principalmente al mercado laboral informal.

Para la persona jurídica, las medidas también fueron volubles e ineficaces para las empresas más pequeñas del sector de servicios. Los recortes de impuestos, los aplazamientos y las extensiones de pago de los compromisos fiscales no se planificaron sistemáticamente, lo que comprometió el flujo de caja del sector privado. El Estado de São Paulo, el más importante del país, desde el punto de vista económico, incluyendo, desde el Decreto 65.253/20, aumentó, en general, la tasa del Impuesto a la Circulación de Bienes y Servicios (ICMS), el principal impuesto sobre el consumo.

En cuanto a las políticas crediticias de emergencia para las empresas, si bien el Gobierno Nacional garantiza la mayoría de los préstamos, según el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), la excesiva burocracia, la falta de garantías y los altos requisitos del sistema bancario dificultaron otorgar líneas de emergencia, especialmente en el caso de las micro y pequeñas empresas, los mayores empleadores del país, que obtuvieron solo 15% del total de los fondos prestados.

Al comienzo de la pandemia, el Gobierno Nacional entabló una disputa con los estados y municipios sobre la responsabilidad legal de las restricciones a la circulación y el ejercicio de la actividad económica. Corresponde al

Tribunal Superior Federal (STF) decidir a favor de la autonomía federativa de estas entidades para tomar tales decisiones, sin relevar al Unión la responsabilidad de esta coordinación. Este conflicto de responsabilidad terminó convirtiéndose en un choque de narrativas (como comentamos en el ítem anterior), generando un comportamiento desalineado por parte de los ciudadanos, con relación al cumplimiento de algunas medidas, disminuyendo así su efectividad.

Esto acaba reflejándose en políticas sin continuidad e incluso, en cierto sentido, contradictorias entre sí. La rotación de vehículos realizada en la ciudad de São Paulo, por ejemplo, terminó aumentando la concentración de personas en el transporte público, que a su vez tuvo su oferta reducida. La anticipación de las vacaciones en ciudades aglomeradas en un mismo recorrido urbano, sin tener en cuenta los flujos migratorios en los desplazamientos, también generó aglomeraciones indebidas. La disminución del horario de apertura de las actividades económicas y la reducción del área permitida para atención al cliente, contribuyeron a concentrar la demanda, que antes estaba más dispersa. En algunos estados incluso se controlaban los artículos que podían o no comprarse, en flagrante exceso de autoritarismo y dirección económica.

Las políticas públicas basadas en evidencia verdaderamente científica, considerando las externalidades negativas generadas, podrían resolver los problemas ya planteados. Además de la aceleración de la política nacional de vacunación, que debe enfocarse en las regiones más afectadas, lo que requeriría un mapeo más detallado de contagio, enfatizando principalmente la situación en la perife-

ria de las ciudades, es necesario pensar en la efectividad real de las políticas de aislamiento social aplicadas en Brasil.

## CONSIDERACIONES FINALES

---

Nuestro objetivo fue llamar la atención sobre el hecho de que las políticas de salud y asistencia económica que se aplicaron durante la pandemia en Brasil hubiesen sido mejor coordinadas por las autoridades brasileñas, en todos los niveles de gobierno, considerando las especificidades de la realidad nacional.

No negamos aquí la existencia de la gravísima pandemia que afecta dramáticamente a nuestro país, generando el mayor número de muertes en el mundo, ni subestima el uso imprescindible de mascarillas, la aplicación de la distancia social segura y los estrictos protocolos de salud en la parte de establecimientos comerciales y empresas que necesitan trabajo presencial.

Sería deseable que los gobiernos nacional, estatal y municipal entablen un diálogo con el resto de la sociedad, para que la defensa de la vida, objetivo primordial, pueda conciliarse con un análisis objetivo y claro de las consecuencias de las medidas que se están llevando a cabo. Además, las medidas anticíclicas deberían haberse continuado en 2021, de una manera más cuidadosa y juiciosa, hasta que el número de muertes y contaminación fuera controlado por un programa de vacunación más extenso e intenso. Desafortunadamente, la sensación era que la pandemia y sus consecuencias sanitarias, económicas y sociales estaban subestimadas, como si la recuperación de la economía en el segundo semestre de 2020 eclipsase

la situación de la pandemia, la saturación del sistema de salud y el cansancio de la población con medidas restrictivas descoordinadas y de baja efectividad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ABRUCIO, Fernando (1998). **Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo, Editora HUCITEC.

LIMA, L. D. D., PEREIRA, A. M. M., & MACHADO, C. V. (2020). Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, 36, e00185220.

MELO, Marcos André (1996). «Crise Federativa, Guerra Fiscal e «Hobbesianismo Municipal»: Efeitos perversos da descentralização?» in **São Paulo em Perspectiva**. 11–20.

RESENDE, Paulo Edgar Almeida (1990) «A República pela via da Federação». **São Paulo em Perspectiva**. V 4, nº 01 enero/marzo. P. 28–32.

ROSER, M.; ORTIZ-OSPINA, H. R. E.; HASELL, J. (2020). **Coronavirus Pandemic (COVID-19)**. Publicado en línea en OurWorldInData.org. Obtenido de: '<https://ourworldindata.org/coronavirus>' [Online Resource]

SOWELL, THOMAS (2007). **A Conflict of Visions: Ideological Origins of Political Struggles**. Basic Books.

