



 **realidad  
económica**

Nº 379 AÑO 56

1º de abril al 15 de mayo de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 105 a 122

---

POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA DE BRASIL

## El ajuste fiscal como política de Estado\*

---

Rosa Maria Marques\*\*

\* Este artículo es una versión actualizada y modificada de lo que fue presentado en la X Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales llevada a cabo del 9 al 12 de junio de 2025 en Bogotá. Se trata del resultado de una investigación en curso. De esta manera, guarda similitudes con respecto a lo que presenté en el Seminario de la Red de Estudios de la Economía Mundial (Redem), al inicio de 2024, pero su análisis avanza en la calificación de la naturaleza de la política fiscal del tercer gobierno de Lula, fruto de los debates ocurridos a finales de 2024.

\*\* Economista y profesora titular del Programa de Posgrado en Economía Política de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), Rua Ministro Godói 969 (CEP 05015-000), andar 3, São Paulo, SP, Brasil, rosamkmarques@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5624-0885>.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2025

ACEPTACIÓN: febrero de 2026



## Resumen

En este artículo se desarrolla la idea de que la austeridad fiscal ha constituido una política de Estado en Brasil desde la década de 1990. La construcción de mecanismos legales para convertir la austeridad y el equilibrio fiscal en una política de Estado comenzó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y alcanzó su forma definitiva, es decir, su consagración en la Constitución, durante el gobierno de Michel Temer, mediante la Enmienda Constitucional n° 95 (EC95). Además de la discusión sobre este tema, en el artículo se analiza la legislación desarrollada a lo largo del tiempo, con especial atención en la EC95 y la legislación que la sustituyó durante el tercer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, denominada Marco Fiscal. También se destaca que la restricción del gasto no se diseñó para cubrir el servicio de la deuda pública y que sectores estratégicos como la educación, la salud y el medio ambiente, entre otros, son siempre los primeros en sufrir restricciones presupuestarias. El hecho de que el servicio de la deuda se excluya del esfuerzo por reducir el gasto revela el poder de las finanzas en la determinación de la política económica y la importancia que ha asumido el pensamiento neoliberal en el país. Más recientemente, las políticas sociales dirigidas al segmento de menores ingresos de la población, así como la política de aumento del salario mínimo, considerada el pilar de la política social introducida por Lula durante su segundo mandato, han estado sujetas a restricciones.

**Palabras clave:** Austeridad fiscal – Enmienda Constitucional n° 95 – Marco Fiscal

## Abstract

### Fiscal adjustment as a State policy

This article develops the premise that fiscal austerity has constituted a State policy in Brazil since the 1990s. The construction of legal mechanisms to transform austerity and fiscal balance into State policy began during the Fernando Henrique Cardoso administration and reached its definitive form—its enshrining in the Constitution—under Michel Temer's government through Constitutional Amendment No. 95 (EC95). In addition to discussing this theme, the article analyzes the legislation developed over time, with a particular focus on EC95 and the legislation that replaced it during the third term of Luiz Inácio Lula da Silva, known as the Marco Fiscal (Fiscal Framework). The study also highlights that expenditure restrictions were not designed to cover public debt services; instead, strategic sectors such as education, health, and the environment are always the first to face budgetary constraints. The exclusion of debt service from spending reduction efforts reveals the power of finance in determining economic policy and the dominance of neoliberal thought in the country. More recently, social policies targeting low-income segments, as well as the policy of increasing the minimum wage—considered the pillar of the social policy introduced by Lula during his second term—have also been subject to restrictions.

**Keywords:** Fiscal austerity – Constitutional Amendment No. 95 – Fiscal Framework

## Presentación

**E**ste texto tiene como objetivo evidenciar que el imperativo del ajuste fiscal impuesto por las finanzas -iniciado aún durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) y profundizado en el gobierno de Michel Temer- no solo permanece presente en la gestión del tercer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), sino que está perjudicando la continuidad de importantes políticas sociales y el enfrentamiento de las principales cuestiones económicas, sociales y ambientales del país.

Para esto, en la primera parte, describimos la trayectoria que llevó a la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 95 (que congeló el gasto público federal por veinte años, llamada Techo de Gasto), tanto desde el punto de vista de la legislación presupuestaria como del debate político e ideológico, y presentamos las principales características de ese régimen fiscal. En la segunda parte, tratamos el Nuevo Marco Fiscal (nombre por el cual se conoce el nuevo régimen fiscal introducido en el tercer gobierno de Lula) y lo comparamos con el Techo de Gasto. Por último, analizamos la nueva propuesta de ajuste fiscal -conocida como “Paquetazo”-. Su principal característica es oponerse a los avances consagrados por la Constitución de 1988, denotando la dificultad de que lo social sea prioritario en el actual gobierno. Si antes el Marco Fiscal, en su implementación y gestión, estaba comprometiendo la salud pública y las políticas sociales dirigidas a la población más pobre y desprotegida del país, hoy se trata de extinguir derechos mínimos que fueron introducidos en la Carta Magna como fruto del proceso de redemocratización del país en los años 1980. Actualmente, la supremacía del control del gasto público y de la búsqueda de superávits primarios se ha usado como argumento para la consideración de una nueva reforma de las jubilaciones.

Las propuestas que están siendo ventiladas, además de significar un retroceso en el campo de los derechos sociales, agravarían la situación de pobreza y de desi-

gualdad de ingresos de la mayoría de la población brasileña. Ese es el caso del valor mínimo de los beneficios, sean previsionales, asistenciales o relativos al seguro de desempleo. Por la legislación aún vigente, su valor corresponde a un salario mínimo. La propuesta de desvincular el piso de los beneficios del salario mínimo y, al mismo tiempo, frenar la valorización en términos reales de este último, implicará un aumento de la pobreza y de la desigualdad. Como es sabido, todas las investigaciones ya realizadas sobre el impacto de la valorización del salario mínimo sobre esos indicadores mostraron su alta efectividad, indicando que constituía un poderoso instrumento garante y redistribuidor de renta.

La investigación se apoya en la legislación pertinente, en la ejecución del presupuesto de la Unión, en los documentos síntesis de las propuestas de reformas (entre ellos el Puente para el Futuro y lo que ha sido divulgado por los diversos ministerios de gobierno) y en los embates públicos que indican la prevalencia del impedimento del gasto, incluso cuando la acción constituye una emergencia desde el punto de vista social.

El texto está estructurado en dos partes, además de esta presentación y las consideraciones finales. Primero, se recuperan los principales hitos que pavimentaron el hecho de que la austeridad fiscal fueraalzada como prioridad total, convirtiéndola en una política de Estado. Ya en la segunda parte se analiza el régimen fiscal que rige en el tercer gobierno de Lula, en el que se destacan tanto las diferencias en relación con la Enmienda Constitucional n° 95 como sus continuidades.

## **El proceso de construcción de la supremacía de la cuestión fiscal**

En Brasil, la premisa soberana de que el gasto público debe ser lo más bajo posible y que, en consecuencia, la ejecución presupuestaria no puede registrar déficit fue el resultado de un largo proceso. La adopción de esa hipótesis, alzada a verdad incuestionable y reproducida cotidianamente en los medios del país y en el discurso de la inmensa mayoría de los políticos y técnicos, tuvo su proceso iniciado aún en los años 1980, durante el debate constituyente que resultó en la Constitución de 1988.

Como es sabido, esa constitución representa el corolario del proceso de redemocratización del país, y no fue por casualidad que Ulysses Guimarães, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988), la llamara Constitución Ciudadana. De hecho, su texto, entre otros aspectos, implicó grandes avances en el campo de la protección social. Bajo el nombre general de seguridad social (SS), esa protección comprende la previsión social, la asistencia social y el sistema público de salud, organizado a partir de ella en el sistema único de salud (SUS) y de carácter público y universal. A esa protección, aunque no integrando la SS, se suma el seguro de desempleo. Este, que fue creado en 1986, pasó a tener recursos definidos y a organizarse en un fondo propio (Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)).

De manera resumida, los principales avances introducidos por la Constitución de 1988 fueron: concesión de los mismos derechos entre trabajadores urbanos y rurales, de modo que no hubiese modalidad de riesgo que no les fuera aplicada a estos últimos; introducción del acceso universal a la salud pública y, por derivación, el entendimiento de que la garantía de ese acceso es un deber del Estado. En otro plano, y tan importante como los demás avances, la Constitución definió que el piso del beneficio -no importando si previsional, asistencial o relativo al seguro de desempleo- no podría ser menor que el salario mínimo (SM). En otras palabras, incluso si el cálculo del beneficio (en el caso de la jubilación) generara un valor inferior al SM, se concedería un beneficio de 1 SM.

Para entender la importancia de ese dispositivo, es preciso comprender la distribución de ingresos en Brasil: por un lado, el rango de opciones entre la menor y la mayor renta es uno de los mayores del mundo y, por otro, existe extrema concentración de la renta en los segmentos de menores ingresos. Sobre esto, así lo afirma el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), al divulgar los resultados del análisis de las condiciones de vida de la población brasileña en 2023:

La media tiene por característica ser influenciada por valores extremos, lo que, en un contexto de distribución muy desigual de los ingresos, termina elevando el ingreso medio en Brasil por influencia de los altos ingresos en los estratos superiores. La mediana remite a un indicativo más cercano a la realidad de gran

parte de la población brasileña, siendo equivalente a la mitad de la distribución, o sea, el ingreso mediano domiciliar per cápita es aquel correspondiente a lo que hasta la mitad de la población tiene acceso. En Brasil, el ingreso domiciliar per cápita mediano equivalía al 63,7% del ingreso medio y fue de R\$ 1177, en 2023, inferior, por lo tanto, al valor del salario mínimo nacional vigente en aquel año (R\$ 1320). (IBGE, 2024: 45)

La ampliación de los derechos del texto constitucional sufrió críticas y ataques de varias procedencias, pero el destaque quedó por cuenta de la declaración del entonces presidente de la República, José Sarney. Este, el 26 de julio de 1988, habló veintiocho minutos en cadena nacional de radio y televisión, defendiendo que el Estado brasileño no tenía cómo financiar los nuevos derechos y que el país quedaría ingobernable (Redacción *Folha de São Paulo*, 1988: A6). Veinte años después, en una entrevista publicada por la *Agencia Senado* el 12 de septiembre de 2008, José Sarney mantenía esa posición.

En verdad, la Constitución de 1988, especialmente en el capítulo referente a la protección social, estaba a contramano de lo que ya estaba siendo gestado en el plano internacional. La crisis de mediados de los años 1970, que evidenciaba el agotamiento relativo de la acumulación fundada en la organización fordista, creó las condiciones para que el paradigma que fue dominante en las políticas públicas desde el final de la Segunda Guerra Mundial, es decir, el paradigma keynesiano, fuera cuestionado. Lo mismo respecto del papel actuante del Estado en materia económica y social. En su lugar, pasó a defenderse y adoptarse su opuesto, que se conoció y se conoce como neoliberalismo. En realidad, el neoliberalismo es la expresión política e ideológica de los intereses del capital a interés,<sup>1</sup> el cual ocupó el lugar del capital comprometido con la producción de mercancías que dominó después de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

En octubre de 1988, cuando fue promulgada la nueva Constitución en Brasil, los intereses del capital a interés ya habían promovido cambios sustantivos, principalmente en los países que capitanearon ese proceso (Estados Unidos e Inglaterra). En noviembre de 1989 ocurrió la reunión que dio origen a las orientaciones

---

<sup>1</sup> Nombrado como capital financiero entre aquellos que no siguen la tradición marxista.

conocidas como Consenso de Washington. Esas orientaciones, al ser plenamente adoptadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), permitieron una rápida difusión de los principios neoliberales, especialmente en los países con problemas de deuda externa.<sup>2</sup> Su renegociación tenía como prerrequisito el cumplimiento de metas elaboradas con base en el pensamiento neoliberal, tales como disminución del tamaño del Estado y reducción de su injerencia en asuntos económicos y sociales. Su fundamento derivaba del entendimiento de que este, no importando su área de actuación, era ineficiente y que, por tanto, debería retirarse y dar espacio para que el sector privado actuase. En cuanto a la injerencia del Estado, atribuida como proteccionista y provocadora de desequilibrios, debería ser sustituida por casi una inacción, dejando que “las fuerzas del mercado” actuaran y, así, se alcanzara el equilibrio.

El proceso de dominación del pensamiento neoliberal fue, como no podría dejar de ser, desigual entre los países. En Brasil, a pesar de ser un país dependiente y con problemas de todo orden, ese proceso fue largo y aún no se ha completado.<sup>3</sup> Comenzó en el gobierno de Fernando Collor (15/3/1990-2/10/1992),<sup>4</sup> que abrió la Bolsa a los “inversionistas” extranjeros, extinguió mecanismos de protección de sectores de la industria nacional, liberó las importaciones y, principalmente, dio inicio a la privatización del patrimonio público. Pero fue bajo el comando del presidente FHC (1/1/1995-1/1/2003) que hubo avances significativos, no solo con relación a la venta del patrimonio público, sino también respecto de la legislación

---

<sup>2</sup> Eso no significa que, resuelto el problema de la deuda externa, sus orientaciones hayan cesado de parte de los responsables de la política económica de los países.

<sup>3</sup> Para señalar las razones de esto, al menos las más importantes, sería necesario otro estudio que tuviese en cuenta aspectos políticos, económicos y sociales. En el intento de avanzar, al menos dos hipótesis, llamo la atención sobre el hecho de que, desde el punto de vista político, nuestra historia no registra rupturas fuertes o tan fuertes como las que ocurrieron en otros países de América Latina, siendo en general resultado de acomodaciones de intereses. Además, estructuras e instituciones creadas durante la dictadura, como el sistema previsional, constituyen un obstáculo para su privatización (tal como se hizo en Chile y en varios países de América Latina y el Caribe): el costo de la transición es absolutamente prohibitivo. En su lugar, y no solo con relación a esa política, se mantiene lo que existe (debilitado y siempre bajo ataque) y, al mismo tiempo, se desarrolla su alternativa (dirigida a los segmentos de renta alta y media alta).

<sup>4</sup> Tras su renuncia, para evitar el proceso de destitución, fue reemplazado por Itamar Franco.

atinente a las cuentas públicas. Sobre la privatización, Marques y Nakatani (2013: 280) resumen así el período 1990-2002:

El proceso de privatización puede dividirse en dos períodos: 1990-1994 y 1995-2002. Durante el primero, que abarca a las administraciones Collor de Mello e Itamar Franco, se privatizaron 33 empresas, con preponderancia para el sector siderúrgico (64%) y el petroquímico (22%), resultando en 11.874 millones de dólares (producto de ingresos por ventas y transferencia de deuda). En el segundo período, pasaron al sector privado 35 empresas, entre las cuales se cuenta Companhia Vale do Rio Doce, resultando en 93.424 millones de dólares. Precisamente durante ese segundo período, sucede que, además de los sectores ya afectados, se incluye el sector eléctrico, el financiero y las concesiones en las áreas de transporte, carreteras, saneamiento, puertos y telecomunicaciones. En esta segunda fase, las empresas afectadas pertenecían a los sectores de infraestructura y servicios (un 80%: eléctrico, telecomunicaciones, transporte, portuario, financiero, gas y saneamiento e informática), y a la industria (un 14%: petroquímica, petróleo y minería). Un 6% de empresas correspondía a diversos sectores de actividades en que el Estado tenía una participación minoritaria. Con relación al sector de petróleo, si bien a Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) aún se la considera una empresa estatal, en el año 2000 se vendió una cantidad de acciones ordinarias en el mercado nacional que excedía el mínimo necesario para el mantenimiento del control accionario por parte del Estado y en 2001 se hizo lo propio con acciones preferentes nominativas en el mercado internacional.

En relación con la legislación, el primer destaque fue la promulgación de la Ley de Responsabilidad Fiscal el 4 de mayo de 2000. Antes de eso, sin embargo, ya en la Constitución de 1988 fue introducida la llamada Regla de Oro. Esta constituye un conjunto de dispositivos legales; entre ellos, se destacan la prohibición de que el gobierno contraiga deudas para pagar gastos corrientes, como salarios, beneficios de jubilación, cuentas de luz y otros costos de funcionamiento de la maquinaria pública; y la prohibición de que los ingresos financieros oriundos del endeudamiento (operaciones de crédito) sean superiores a los gastos de capital. Así, aunque la cuestión fiscal no fuera explícitamente central en el momento de la constituyente, ya se hicieron presentes restricciones con relación al endeudamiento público y su

refinanciación. Puede decirse que, en la época, la preocupación estaba particularmente centrada en la evolución de los gastos corrientes.

Ya la Ley de Responsabilidad Fiscal es más abarcadora y detallada, estableciendo normas y criterios para la gestión de las finanzas públicas. Tal como se desprende de su artículo 1, busca la transparencia de la gestión, el equilibrio fiscal, la planificación y el combate a la corrupción (Presidência da República, 4/5/2000). A ella están sometidos todos los entes, es decir, Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Entre sus medidas, se destaca el establecimiento de límites para el gasto con personal y para el endeudamiento público. El límite establecido para el gasto con personal varía entre los entes, siendo: en la Unión, 50% del ingreso corriente líquido (RCL); en los Estados y en el Distrito Federal, 60% del RCL; y en los Municipios, 60% del RCL. En algunos grandes municipios del país, esa restricción facilitó que acciones y servicios de ciertas actividades pasaran a ser administradas por organizaciones sociales (como es el caso de la salud en el Estado de São Paulo) y por el sector privado mediante convenio (guarderías en la ciudad de São Paulo).<sup>5</sup> En otras palabras, permitió que políticas públicas fueran implementadas y administradas a partir de los principios del sector privado de la economía. El adjetivo “sociales” en organizaciones sociales constituye apenas un adorno, puesto que están regidas por la lógica del mercado y no por los principios y objetivos de las políticas públicas que, en teoría, deberían garantizar.

El siguiente paso en la construcción de un régimen fiscal, que tuvo como objetivo frenar totalmente el nivel del gasto o incluso disminuirlo, ocurrió apenas en 2016. Con esto no se está desconsiderando que, durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y de Dilma Rousseff (especialmente en su corto segundo mandato), hubo contingencias expresivas. Ocurre que la preocupación de este artículo está más allá de la gestión circunstancial o momentánea. Se trata de verificar el proceso de construcción institucional o del cuerpo legal de ese control,

---

<sup>5</sup> Aunque no está relacionado con la gestión presupuestaria, es importante mencionar que, el 18 de enero de 1999, Brasil pasó a adoptar el tipo de cambio flotante. El cambio del tipo de cambio fijo al flotante es uno de los componentes mencionados en la literatura como las tres D de la desregulación. En este caso, se trata de permitir el libre flujo de entrada y salida de “capitales” (Chesnais, 2005).

lo que, en teoría, tiene vocación de constituirse en política de Estado y no de gobierno.

El 29/10/2015, cuando Dilma Rousseff aún era presidenta, fue lanzado por la Fundación Ulysses Guimarães, del entonces Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el documento “Un puente para el futuro”. Ese documento presenta, para todas las áreas, visiones y propuestas de cuño neoliberal. En el caso del gasto público, considerando un diagnóstico de que este estaría incontrolable, proponía, entre otras “sugerencias”:

- a) Construir una trayectoria de equilibrio fiscal duradero, con superávit operacional y la reducción progresiva del endeudamiento público.
- b) Establecer un límite para los gastos de funcionamiento inferior al crecimiento del PIB, mediante ley, tras eliminarse las vinculaciones y las indexaciones que encorsetan el presupuesto.
- c) Alcanzar, en un máximo de tres años, la estabilidad de la relación deuda/PIB y una tasa de inflación en el centro de la meta del 4,5%, que juntos propiciarán tipos de interés básicos reales en línea con una media internacional de países relevantes -desarrollados y emergentes- y un tipo de cambio real que refleje nuestras condiciones relativas de competitividad.

Aquí se destacaron solamente las “sugerencias” relativas al gasto público, cuyo contenido, en parte, es curiosamente similar a lo que el tercer gobierno de Lula implementará en 2023 mediante el Nuevo Marco Fiscal, lo que exploramos más adelante.

Tras destituir a Dilma Rousseff definitivamente de la presidencia de la República el 31 de agosto de 2016, poco más de cuatro meses fue el tiempo que se demoró (16 de diciembre de 2016) para que se aprobara un nuevo régimen fiscal, la Enmienda Constitucional nº 95 (EC95). A partir de ese momento, e inscrito en la Constitución de la Nación, el gasto real del gobierno federal quedó congelado por veinte años (el tiempo de una generación), habiendo sido prevista una reevaluación solamente en diez años. El contenido de ese régimen fiscal no tiene paralelo en ningún otro país: por el tiempo de duración previsto, por el hecho de no incluir el

servicio de la deuda pública y por sujetar las despesas sociales a esa norma (Marques y Andrade, 2016).

Entre 2017 y el 31/8/2023, cuando fue aprobado el Nuevo Marco Fiscal, la EC95, llamada en los medios Techo de Gasto y por los sectores progresistas y por la izquierda Techo de la Muerte, rigió apenas parcialmente. En el primer año, fruto de la negociación para garantizar su aprobación, los recursos destinados a la salud pública incluso aumentaron (Marques y Ferreira, 2023), pero las demás áreas sociales ya sufrieron las primeras consecuencias del congelamiento. A partir de 2019, ya en el gobierno de Bolsonaro, el nuevo régimen fiscal se volvió “letra muerta” en función del cuadro sanitario del país. No cabe duda de que, dada la pandemia de covid-19, no había cómo mantener el nivel del gasto público congelado.<sup>6</sup> Como es sabido, la inyección de nuevos recursos fue mundial. Estados Unidos destinó un monto correspondiente al 11,8% de su PIB, Japón 11,3% y Alemania y Brasil 8,3%. Por razones que se discuten en otro lugar, era imperativo poner recursos a disposición: para enfrentar la pandemia, para garantizar niveles de renta y empleo y mantener parte de la demanda agregada, para inyectar liquidez en la economía, etc. (Marques *et al.*, 2021).

## El Nuevo Marco Fiscal y lo social bajo ataque en el tercer gobierno de Lula

En 2023, Lula aprobó un nuevo régimen fiscal, el Nuevo Marco Fiscal. Este se materializa en la Ley Complementaria (LC 200/23)<sup>7</sup> que sustituyó a la Enmienda Constitucional (EC) n° 95/2016. En rigor, como puede verse en sus parámetros, hubo flexibilización respecto del Techo de Gasto, pero la primacía de su control se mantuvo y se profundizó. Además, es notable la semejanza respecto de la propuesta de “Un puente para el futuro”, al estipular la evolución del gasto como una proporción del PIB, de forma de generar, a lo largo del tiempo, superávits.

---

<sup>6</sup> Durante el gobierno de Bolsonaro hubo otras circunstancias en las que no se respetó el “techo” de gasto. Para más detalles, ver Schreiber (17/11/2022).

<sup>7</sup> La Ley Complementaria requiere mayoría absoluta del Congreso para ser aprobada y debe ser sancionada por la presidencia de la República. En cambio, la Enmienda Constitucional requiere tres quintos del Congreso, con dos rondas de votación en cada cámara, y es promulgada por el Congreso. Desde este punto de vista, la Ley Complementaria es más fácil de modificar.

<b>Cuadro 1.</b> Parámetros del Nuevo Marco Fiscal	
I. Resultado primario	1. Definición del objetivo para 2023 y los tres años siguientes (-0,5%; 0,0%; 0,5% y 1,0%).
	2. Adopción de intervalos de tolerancia en las metas, de modo que el resultado primario podría estar 0,25 puntos porcentuales del PIB por encima y por debajo de la meta definida.
II. Evolución del gasto	1. Crecimiento del gasto real limitado al 70% de la variación real de los ingresos primarios acumulados en 12 meses.
	2. Crecimiento real del gasto primario limitado al rango del 0,6% anual y al 2,5% anual, es decir, no puede crecer más del 2,5% anual y no menos del 0,6%.
	3. Quedan excluidos de estas normas el Fondo Constitucional del Distrito Federal y el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica.
III. Sanción en caso de incumplimiento de las normas	1. el crecimiento real de los gastos primarios deberá reducirse al 50% en el año siguiente.
IV. Inversiones Públicas	1. Establecimiento de un piso presupuestario, que no necesariamente es exigible.
	2. En caso de que el resultado primario supere el rango objetivo, se permitirá la utilización de parte de estos recursos excedentes para inversiones

Fuente: elaboración propia

Para intentar alcanzar el déficit cero previsto para 2024, el gobierno hizo un estricto control de las despesas, posponiendo al máximo su ejecución, incluso aquellas de carácter social y dirigidas a los más pobres, en particular respecto del Programa Bolsa Familia, considerado el buque insignia de la política social desarrollada por Lula desde su primer gobierno. A comienzos de enero de 2025, se divulgó que el resultado de 2024 fue un déficit de apenas 0,1% del PIB.

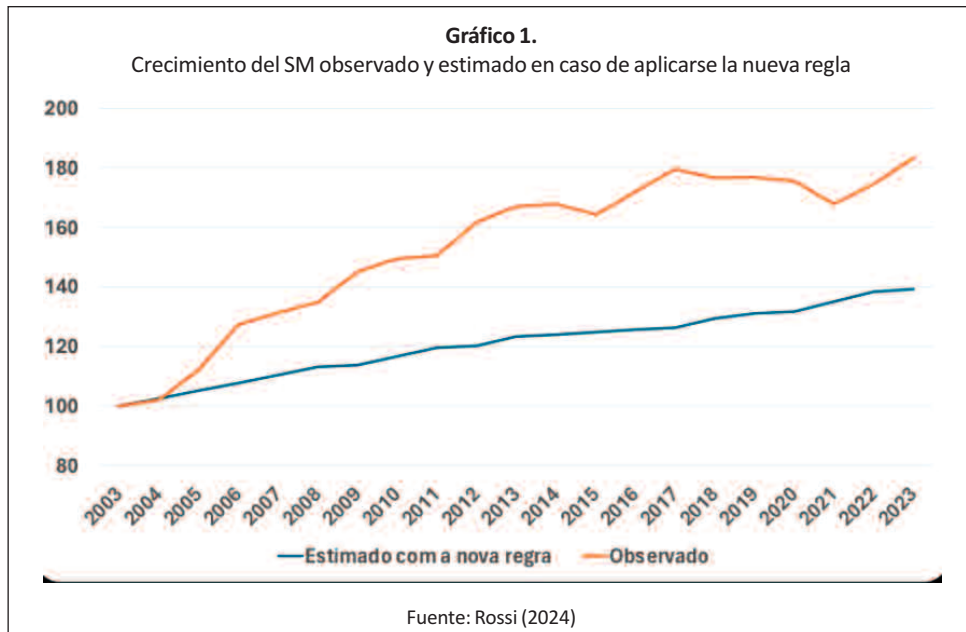
A finales de noviembre de 2024, el gobierno de Lula presentó un conjunto de medidas con el objetivo de reducir el gasto público en R\$ 70 millones en los próximos dos años. Su objetivo era garantizar las metas de resultados primarios expresadas en el Nuevo Marco Fiscal para 2025 y 2026. De ese conjunto de

propuestas, destacamos apenas tres, pero que son de suma importancia, pues afectan directamente a la población más pobre del país.

- a) Cambio en la política de valorización del salario mínimo (SM). En 2023, en su tercer gobierno, Lula retomó la política de valorización del salario mínimo que había sido completamente interrumpida por Bolsonaro. Esa política consistía en aumentar el SM considerando la inflación del año anterior y el crecimiento real del PIB de los dos últimos años. En sus primeros gobiernos, todos los estudios mostraron que esa política fue el principal instrumento para disminuir la desigualdad entre los ocupados y para aumentar la renta de los más pobres (dado que las jubilaciones y el seguro de desempleo tienen el SM como piso, que el beneficio asistencial -Prestación de Pago Continuo (Benefício Prestação Continuada (BPC))- es de 1 SM, y que el aumento del SM afecta positivamente la base de la pirámide salarial). Esa política fue resultado de una amplia movilización de los trabajadores, quienes realizaron tres marchas a Brasilia para que los poderes Legislativo y Ejecutivo reconocieran la importancia social y económica de su adopción. A partir de 2007, la valorización del SM se volvió permanente, siendo interrumpida en los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro. Así, si de 2003 a 2017 el SM se valorizó en 77,1%, en los años siguientes se aplicó solamente la variación de la inflación pasada. Por eso, fue con enorme sorpresa que los trabajadores vieron al Ejecutivo defender que la regla de valorización del SM (crecimiento real por el PIB de los dos últimos años, más la inflación) debería estar sometida al techo del marco fiscal, esto es, de, como máximo, 2,5%.
- b) Abono salarial. En la época, el abono consistía en 1 SM pagado anualmente a los trabajadores del mercado formal que ganaban hasta 2 SM. La propuesta, que acabó siendo aprobada, fue disminuir, a lo largo del tiempo, el criterio de acceso a 1,5 SM.
- c) Prestación de Pago Continuo. Pagado a personas de 65 años o más y a personas con discapacidad con renta *per cápita* familiar igual o inferior al 25% del SM. La propuesta del Ejecutivo fue incluir, en el cálculo de la renta *per cápita*, la renta de los cónyuges y parejas que no cohabitan y la renta de los hermanos, hijos e hijastros que viven juntos (no, apenas, los solteros).

Con estas y otras propuestas, la adhesión a la idea de la primacía del déficit cero se presenta, ahora, en otro nivel, afectando directamente políticas dirigidas a los más pobres. En el caso de la adopción de la nueva regla del salario mínimo (SM), la pérdida es sustantiva. Para hacerse una idea, si esta hubiera estado en vigor de 2003 (cuando inició el primer gobierno de Lula) a 2023, la valorización del SM ocurrida durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) habría sido de apenas 25% (es lo que muestra el gráfico 1). Además, es preciso recordar que la política de valorización del salario mínimo, tal como se hacía antes de ese cambio, era uno de los puntos más destacables del programa del PT y de los discursos de sus principales representantes. Se trataba, por un lado, de recuperar la pérdida ocurrida en los gobiernos que precedieron al primer gobierno de Lula; por otro, de reconocer el impacto de la valorización en la vida de millones de brasileños, activos o jubilados.

Para tener una idea del tamaño de los afectados por esa política, en diciembre de 2003, en la asistencia se pagaron, a título de Prestación de Pago Continuo,



5.723.715 beneficios, siendo 3.136.880 por discapacidad incapacitante para el trabajo y 2.586.835 por edad; ya en la previsión, se pagaron 26.015.761, siendo 16.048.657 en el medio urbano y 9.967.104 en el medio rural.

Cabe registrar que, del lado de los francamente neoliberales, alineados especialmente a los intereses del mercado financiero, esos cambios se entienden como insuficientes para promover “la estabilidad macroeconómica del país y crear las condiciones adecuadas para el crecimiento socioeconómico”.<sup>8</sup> Están en todo momento defendiendo la realización de una nueva reforma previsional, la desindexación del piso de los beneficios al salario mínimo e incluso proponiendo que este último sea congelado por algunos años.

## Consideraciones finales

El proceso por el cual el pensamiento neoliberal pasó a determinar la política fiscal y monetaria en Brasil abarca décadas.<sup>9</sup> Comenzó con la apertura de la Bolsa al capital extranjero, prosiguió con la venta de los activos públicos (mediante las privatizaciones de los años 1990), continuó con el establecimiento de reglas para la ampliación del gasto (solo posible con la definición de nuevos recursos) y la prohibición de que los gastos corrientes fueran financiados con títulos públicos y prosiguió con la realización de reformas en el campo de las jubilaciones tanto de

---

<sup>8</sup> Fragmento extraído del preámbulo de la Ley Complementaria 200/23.

<sup>9</sup> Aunque este texto no se ha centrado en la tasa de interés, es importante destacar que esta es crucial en la economía brasileña. En diciembre de 2024, con una inflación anual del 4,71%, la tasa Selic (que remunera parte de los títulos públicos y sirve como referencia en la economía) se situaba en el 12,25%, y el Comité de Política Monetaria, en su última reunión, anunció dos aumentos adicionales para principios de 2025. En octubre de 2025, cuando este texto estaba siendo finalizado, la tasa Selic alcanzaba el 15%. Al mismo tiempo, la inflación esperada para el año era del 5,05%. Tanto la tasa básica de interés como el tipo de cambio son resultado de la orientación del Banco Central. Este, aunque se declara independiente, actúa constantemente en concordancia con las posiciones del llamado “mercado”, nombre con el que se designan las finanzas. Para este segmento y por extensión para el Banco Central todo es motivo para aumentar la tasa de interés: si hay presión inflacionaria, sin importar si es de oferta y no de demanda, se debe subir la tasa; si el PIB crece algo por encima de lo esperado por el mercado, se debe subir la tasa, y, finalmente, se considera necesario subir la tasa porque la deuda pública es elevada y el “mercado” estima que su trayectoria de expansión se mantendría e incluso se profundizaría.

los trabajadores del sector privado como del público. Esas primeras medidas ocurrieron particularmente durante el gobierno de FHC, pero tanto Lula como Dilma no las revirtieron cuando asumieron el gobierno, aunque fuera parcialmente. Al contrario, en su primer gobierno, Lula hizo aprobar cambios en las jubilaciones de los funcionarios públicos, exactamente en los aspectos en los que FHC no había sido exitoso.

El segundo gran momento del avance del neoliberalismo sobre la definición de la política fiscal ocurrió en diciembre de 2016, en el gobierno de Michel Temer, quien asumió la presidencia de la República durante la destitución de Dilma Rousseff. A partir de ese momento, e inscrito en la Constitución, el gasto público quedó congelado por veinte años. A diferencia de otros países, el servicio de la deuda pública no estaba ahí comprendido y, también a contramano de otras experiencias, el gasto social estaba sujeto a ese congelamiento. Ese mecanismo se conoce como “Techo de Gasto”. Tuvo como consecuencia desorganizar el aparato del Estado y, entre los sectores más afectados por la contención de recursos, se destacaron la educación y la salud públicas. En el ámbito de la educación, se congelaron los salarios, no se realizaron concursos de ingreso, se recortaron becas y se dejó al abandono el mantenimiento, afectando la limpieza, el agua y la electricidad. En salud, actividades de todo tipo se vieron comprometidas, obstaculizando la realización de sus acciones y servicios.

En el tercer gobierno de Lula, la primacía de la cuestión fiscal se mantuvo, como vimos. Aunque el Nuevo Marco Fiscal presenta un grado de flexibilización respecto del Techo de Gasto, contempla la expansión de las despesas por debajo del desempeño del PIB y busca la promoción de superávits primarios. Estos, como es sabido, están dirigidos al pago del servicio de la deuda pública. Contradictoriamente, la evolución de la tasa de interés eleva el servicio de la deuda.

El ajuste fiscal realizado mediante los cambios relatados arriba recayó o fue dirigido a sectores con menor poder de negociación, afectando particularmente importantes políticas sociales. Además de alterar la regla de acceso al Abono Salarial, afecta el piso de la Prestación de Pago Continuo, de la Previsión Social y del Seguro de Desempleo. Hubo una clara adhesión a la primacía de déficits y superávits cero que pasa a presentarse en otro nivel, afectando directamente las

políticas dirigidas a los más pobres, lo que venía siendo considerado una marca registrada de los gobiernos petistas anteriores. En otras palabras, la adhesión a la tesis de la austeridad, embutida en el Nuevo Marco Fiscal, se reveló plenamente.

## Bibliografía

Chesnais, F. (2005). “O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos”. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências*. San Pablo: Boitempo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2024). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2024*. Río de Janeiro: IBGE. Disponible en: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102144.pdf>.

Marques, R. M. y Andrade, P. (2016). “Democracia burguesa e dominância do capital portador de juros: apontamentos sobre processos em curso no brasil”. *Revista o Olho da História*, nº 24. Disponible en: <https://oolhodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2016/12/rosamaria-1.pdf>.

Marques, R. M., Guedes Leite, M., Berwig, S. E. y Álvares Depieri, M. (2021). *Pandemias, crises e capitalismo*. San Pablo: Expressão Popular.

Marques, R. M. y Nakatani, P. (2013). “El capital ficticio y los capitales extranjeros en Brasil”. En Estay, J., Morales, J. y Marques, R. M., *Desarrollo y crisis en el capitalismo*. Puebla, México: BUAP/UNAM. Disponible en: <https://ru.iiec.unam.mx/2416/2/Desarrollo%26CrisisImp10dic13.pdf>.

Marques, R. M., Ferreira, M. y Ribeiro, J. (2023). “O financiamento do SUS no enfrentamento da pandemia de covid-19”. *Revista de Economia Política*, vol. 43, nº 2, 465-479. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9cxf8wsr3phbdxwyyjyc37d/?format=html&lang=pt>.

Redacción *Folha de São Paulo* (27/7/1988). “Sarney diz na TV que Carta deixa país ‘ingovernável’”. *Folha de São Paulo*. Disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bi->

tstream/handle/id/120240/1988\_26%20a%2031%20de%20julho\_032.pdf?sequence=3.

Presidência da República (4/5/2000). *LEI COMPLEMENTAR Nº 101*. Disponible en: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

Schreiber, M. (17/11/2022). “Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos de governo”. *BBC News Brasil*. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63653642>.

Rossi, P. (28/11/2024). “Se a regra do salário-mínimo do pacote valesse desde 2003?...”. @pedrorossi. Disponible en: <https://x.com/pedrolrossi/status/1862187681599336694>.