



NOTA SOBRE EL PROGRAMA PRO-BRASIL

Resumen ejecutivo

El Ministerio de Infraestructura ha colaborado junto al de Desenvolvimento Regional y el de Casa Civil en el diseño del programa Pro-Brasil, un plan considerado como la base para la recuperación de la economía brasileña tras el Covid y que se apoyaría fundamentalmente en el desarrollo de obras de infraestructuras (sobre todo en los dos próximos años, que coinciden con las elecciones presidenciales, en octubre 2022) y alianza con el sector privado. Con esta perspectiva, se espera que el programa genere empleo y modernice la infraestructura del país.

Son dos los ejes de actuación del plan Pro-Brasil: orden, en relación a medidas estructurales/estratégicas centradas en la creación de un clima de negocios favorable para la inversión y progreso, en referencia a proyectos y medidas relacionadas con la inversión

Inicialmente planeado para constituirse en agosto-septiembre de 2020, la cartera de proyectos está aún en proceso de redacción. Se espera que el programa sea sometido a votación presidencial después de su presentación, que, planeada para el 25 de agosto finalmente fue retrasada debido a la complejidad de las medidas por presentar y la falta de concreción en algunas de ellas. Se espera que una vez presentado, el presidente Jair Bolsonaro solicite ajustes en su estructura.

Introducción

El programa

Lanzado y presentado por el Ministerio de Casa Civil, el plan prevé el desembolso de 30.000 millones de reales por parte del Estado (en un total de proyectos aproximado de 250.000 millones de reales en los próximos 10 años) para realizar proyectos que permitan recuperar la economía brasileña posterior al coronavirus.

Inicialmente presentado como un programa basado fundamentalmente en inversión pública en obra civil, la inclusión del Ministerio de Economía en su diseño ha llevado a una reorientación del programa para potenciar más (y casi en exclusiva) la participación del sector privado, ante la falta de fondos públicos. Así, tras la controvertida presentación del Pro-Brasil y las negociaciones posteriores llevadas a cabo entre el Ministerio de Infraestructuras y el Ministerio de Economía, se esperaba el lanzamiento del programa el 25 de agosto, englobando un paquete de medidas de generación de empleo, nuevos marcos legales, acciones para el corte de gasto y el programa Renda Brasil, entre otras cuestiones en lo que el ministro de Economía Paulo Guedes apodó "Big Bang Day". No obstante, la presentación se ha retrasado ante la falta de concreción de algunas medidas.

Contenido

Entre Tarcísio y Guedes, existe un consenso en que la ejecución del plan, que tiene un importante brazo de inversiones públicas en obras de infraestructura, deberá ajustarse a la política fiscal del Ministerio de Economía.

En cuanto a los proyectos recogidos hasta ahora en el plan, destaca una agrupación realizada en dos ejes siguiendo las palabras contenidas en la bandera brasileña: **orden y progreso**.

En el eje relativo al **orden**, se incluyen las siguientes **medidas estructurales/estratégicas**, que tienen por objetivo mejorar las bases y el clima de inversión en el país:

- **Marco normativo.**
- **Inversiones privadas.**



- **Seguridad jurídica y productividad.**
- **Mejora del entorno empresarial.**
- **Mitigación de los impactos socioeconómicos.**

En este contexto se enmarcan medidas como el nuevo marco para el sector de gas, la apertura del mercado de cabotaje o la alineación de los diferentes ministerios con los objetivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Actualmente Brasil ha cumplido con 91 instrumentos normativos de los 248 que conforman todos los instrumentos definidos por la organización. No obstante, otros 54 se encuentran bajo análisis por la organización y 59 más se encuentran listos para ser presentados por el gobierno brasileño.

En el eje **progreso**, se incluyen 166 proyectos relacionados con la **inversión**:

- **Alianzas con el sector privado**, haciendo referencia a la cartera del PPI
- **Obras Públicas**, incluyendo obras de infraestructuras por unos 5.000 millones de reales que los ministros de Infraestructuras y Desarrollo Regional consideran que deben contar con apoyo público para ser atractivos.

En cuanto al alcance, el programa se divide en cinco temas: Infraestructura (transporte y logística; energía y minería; telecomunicaciones y desarrollo regional y ciudades); Desarrollo Productivo (industria; agronegocio; servicios y turismo); Capital humano (ciudadanía; capacitación; salud y defensa, inteligencia, seguridad pública y control de la corrupción); Innovación y tecnología (cadenas digitales; industria creativa y ciencia) y habilitadores (finanzas e impuestos; legislación y control; medio ambiente; institucional e internacional y valores y tradiciones).

En lo que se refiere al calendario del programa, originalmente, en su presentación (22 de abril) se establecieron las siguientes etapas:

- dedicar mayo-julio para el diseño/estructuración del programa;
- entre agosto y septiembre el detalle de los proyectos;
- a partir de octubre, implantación a gran escala con especial atención en aquellos proyectos con impacto/efecto inmediato.

Durante todo el diseño está previsto seguimiento y evaluación de los procesos.

El horizonte del programa son 10 años en dos fases. La primera, desde finales de 2020 hasta el final de la actual legislatura. Y la siguiente fase, desde ese momento hasta 2030.

En agosto de 2020, el gobierno ha formulado y concretado las carteras de proyectos programadas para ese mes, así como algunos textos legales para presentarse en los ejes **Orden y Progreso**. El programa, que se originó como una manera de tratar los proyectos de inversión teniendo en cuenta el techo de gastos, llegó a provocar una posible salida del ministro de Economía, Paulo Guedes. No obstante, Guedes ganó el pulso y evitó la creación de un plan de inversiones que para él sucedería al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) originario de la anterior administración del Partido de los Trabajadores (PT) y blanco de controversias, denuncias e irregularidades.

Además, ante la ingente cantidad de inversiones que ahora no pueden ser asumidas por el gobierno debido a el techo de gasto, desde el Ministerio de Economía se instó a que los fondos



para dichas inversiones provinieran de la aprobación de la Enmienda Constitucional PEC 45 del Pacto Federativo.

Tras estos últimos movimientos, el Programa Pro-Brasil ha dejado de ser un programa de infraestructuras puro y ha pasado a ser un programa de recuperación, crecimiento, creación de empleo y obtención de recursos.

En este contexto, se enmarca la adopción de medidas de la Reforma Tributaria y del programa social Renta Brasil bajo el paraguas del Programa Pro-Brasil.

En concreto, las medidas que incluiría el Programa con respecto a la Reforma Tributaria serían las contempladas en las fases tres y cuatro de la misma. Aunque algunas se encuentran en fase de estudio serían las siguientes:

- Reforma de la tributación de la renta, con una reducción del Impuesto a la Renta Corporativa (IRPJ) que disminuiría la carga tributaria de las empresas.
- Modificación en el Impuesto sobre la Renta Personal (IRPF), aumentando el margen de exención, de los actuales 1.900 reales hasta los 3.000 reales.
- Eliminación de la contribución patronal sobre la nómina de los trabajadores, con el fin de reducir el coste de la mano de obra formal y estimular la creación de empleo, aplicándose sólo para el rango de hasta un salario mínimo y para todos los trabajadores.

****Nota:** Estas medidas, en todo caso, estarían supeditadas a la aprobación del nuevo impuesto sobre las transacciones electrónicas, que aunque en fase de estudio, prevé gravar las transacciones digitales del 0,2% al 0,4%.*

Otra de las medidas contempladas en el Programa Pro-Brasil es la inclusión de la Cartera Verde Amarilla en el Programa Renta Brasil con un objetivo doble; por un lado la dinamización del mercado de trabajo con contratación de personal por parte de los empresarios a coste cero, y por otro, garantizar los ingresos de los trabajadores.

Para el gobierno brasileño, el programa debería ser en la práctica un gran abanico de acciones y su presentación debe servir como una estrategia para impulsar al gobierno, pues en los últimos meses el foco ha estado en las medidas más inmediatas para combatir la pandemia y sus efectos económicos y sociales. Asimismo, Brasil cuenta hoy por hoy con un sistema institucional estable que muestra signos de robustez en parte debido a las diferentes reformas existentes: existe una [Ley de Responsabilidad Fiscal](#) (Ley Complementaria N°101 de 4 de mayo de 2000), se ha llevado a cabo una reforma de la Seguridad Social (a través de la [Enmienda Constitucional N°103 de 12 de noviembre de 2019](#)) y existe una enmienda constitucional para controlar el techo de gasto ([N°95 de 15 de diciembre de 2016](#)).

Propuestas

Dentro de los objetivos de creación de empleo del Programa Pro-Brasil, este también recibe propuestas de diferentes Ministerios y asociaciones. A continuación, se detallan las propuestas más importantes:

Ministerio de Infraestructura

El Ministerio de Infraestructura es una de las carteras que más se beneficiará del Programa Pro-Brasil. Desde el Ministerio se han solicitado 40.400 millones de reales para ejecutar 153



obras viales, ferroviarias, fluviales y aeroportuarias entre el segundo semestre de 2020 hasta 2023, ejecutándose el presupuesto de 2023 en 2022 bajo el mandato de Jair Bolsonaro.

Según las estimaciones del Ministerio, la ejecución de estos proyectos generaría alrededor de 2 millones de empleos en los próximos tres años y medio. La solicitud está siendo analizada por la Casa Civil, que puede incluir recursos y obras en Pro-Brasil o no.

Los principales proyectos enumerados por el Ministerio de Infraestructura son:

- Renovación de 16 aeropuertos, incluida la revitalización de la pista central de Congonhas (SP). (incluidos en la cartera de proyectos del PPI).
- Duplicación del tramo de la BR-101 en el Noreste y de la BR-116 en Rio Grande do Sul.
- Construcción del segundo tramo del Ferrocarril de Integración Oeste-Este (Fiol) en el interior de Bahía, Ferrogrão y el Ferrocarril de Integración Centro-Oeste (FICO) (todos incluidos en el PPI).
- Construcción del puente sobre el río Abunã, entre Rondônia y Acre.

Además del capital para realizar estas obras, el Ministerio de Infraestructura solicitó a la Casa Civil que dé prioridad a la articulación política para aprobar varios proyectos en debate en el Congreso que puedan ayudar al sector, estos se encuadrarían en el eje "orden" del Plan y serían:

- [BR do Mar](#) (hito de cabotaje).
- Nueva Ley de Licitaciones. ([PL 6814/2017](#))
- Nueva Ley de Asociaciones Publico Privadas (PPP). ([PL 7.063/2017](#))
- Marco legal ferroviario.
- Nueva Ley de Licencias Ambientales. ([PL 9.746/2018](#))

***Nota:** *Parte de estos proyectos también es considerado prioritario por el equipo del ministro de Economía de Paulo Guedes.*

Ministerio de Desarrollo Regional

El Ministerio de Desarrollo Regional quiere desarrollar una cartera de obras y proyectos que requerirían 35.000 millones de reales entre 2020 y 2023.

Las propuestas consideradas esenciales por el Ministerio incluyen:

- "Casa Verde e Amarela", nuevo programa habitacional que reemplazará al programa Minha Casa, Minha Vida.

***Nota:** *El programa se anunció el día 25 de agosto, como parte del Plan Pro-Brasil, y fue publicado el día 26 de agosto a través de la Medida Provisional (MP) [996/2020](#). El texto, que ya ha entrado en vigor, debe ser votado en un plazo máximo de 120 días por la Cámara y el Senado para su transformación definitiva en ley.*

Tiene como objetivo ofrecer a 1,6 millones de familias de bajos ingresos financiación para vivienda hasta 2024, un aumento de 350 mil viviendas en relación a lo que podría cumplirse con los parámetros del programa actual (Minha Casa,



Minha Vida). Además de regularizar 2 millones de viviendas y llevar a cabo reformas en 400.000 viviendas hasta el 2024.

El gobierno planea que el programa cuente con 25.000 millones de reales del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) y 500 millones de reales del Fondo de Desarrollo Social (FDS, fondo privado, mantenido por los bancos) hasta finales de año 2020. Además de generar 2,3 millones de empleos hasta 2024, incluidos directos, indirectos e inducidos.

El público objetivo del programa se dividirá en tres grupos, atendiendo a familias con ingresos de hasta 2.000 (grupo 1), 4.000 (grupo 2) y 7.000 (grupo 3) reales mensuales poniendo el foco en las áreas del Norte y Noreste con tipos de interés menores que en el resto del país.

Grupo 1:

- Financiación de viviendas a intereses reducidos.*
- Viviendas protegidas.*
- Regularización de viviendas.*
- Reformas inmobiliarias,*

Grupo 2 y 3:

- Financiación de viviendas, con tasas ligeramente superiores a las del grupo 1.*
- Regularización de viviendas.*

- Revitalización de cuencas hidrográficas para garantizar la seguridad hídrica.
- Finalización de las obras de transposición en el río São Francisco. (incluido en la cartera del PPI)

Además de los proyectos mencionados anteriormente, el Ministerio de Desarrollo Regional tenía previsto finalizar 11.400 obras inconclusas y 9.400 obras nuevas en el área de saneamiento, movilidad y vivienda, siendo el coste total de 184.400 millones de reales hasta 2024; cantidad que a priori parece inviable que el gobierno pueda afrontar..

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación solicitó 1.250 millones de reales en 2020 para completar alrededor de 900 obras en ejecución o paralizadas en universidades e institutos federales (las obras incluyen renovaciones en aulas, bibliotecas, laboratorios, restaurantes universitarios, auditorios y viviendas para estudiantes). Asimismo, desde el Ministerio se consideraron otros proyectos como plantas fotovoltaicas y el desarrollo de plataformas de educación a distancia para impulsar la oferta de educación pública.

Sector Solar

La Asociación Brasileña de Energía Solar Fotovoltaica (Absolar), envió a la Casa Civil un conjunto de propuestas para la instalación de 1 millón de nuevos sistemas de generación distribuida solar hasta 2022.

Con estas propuestas, Absolar pretende crear 150.000 empleos, con aportes de empresas del sector privado de 24.900 millones de reales y una recaudación de 7.500 millones del sector público en concepto de tributos.



Como contrapartida para esta propuesta, Absolar pide apoyo a los ministerios de Economía y de Minas y Energía para la reducción del coste de crédito y la creación de un fondo de garantía para proyectos de generación distribuida solar fotovoltaica. Una de las propuestas es utilizar subsidios financiados por la Cuenta de Desarrollo Energético (CDE; fondo sectorial que costea políticas públicas del sector de energía eléctrica en Brasil) para instalar paneles fotovoltaicos para consumidores de bajos ingresos. Actualmente, esta cuenta la pagan todos los consumidores en sus tarifas energéticas, y esta antigua propuesta reduciría su coste estructural en el largo plazo.

Además del CDE, Absolar cree que es posible contribuir a la reducción de la Cuenta de Consumo de Combustible (CCC), que subsidia la producción de energía termoeléctrica para comunidades aisladas, sin acceso a las redes de transmisión, que hoy son abastecidas por generadores de petróleo. Según la Agencia Nacional de Energía Eléctrica los costes de la CCC ascienden a 7.500 millones de reales por año.

Conclusión

La introducción del Programa Pro-Brasil debe marcar el inicio de una nueva fase del gobierno de Jair Bolsonaro, remodelando programas de la era del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), así como enfrentarse a proyectos de reconstrucción intensivos en capital. Después de desencadenar una crisis interna en el gobierno, se espera que las medidas y reformas propuestas puedan dar sus frutos ayudando a Brasil en la búsqueda de la recuperación económica.