

Л.Н.Симонова, Е.А.Пономарев

Новая экономическая политика Бразилии

В данной статье представлен критический анализ основных экономических программ, принятых в Бразилии в первые полтора года правления Луиса Инасиу Лулы да Силвы (2023 г. — первая половина 2024 г.), которые будут определять стратегию развития страны на ближайшее десятилетие. Особое внимание уделено диагностике нынешнего состояния промышленности и инфраструктуры Бразилии, анализу причин деиндустриализации, оценке возможностей и рисков усиления роли государства в модернизации промышленности и реализации масштабных инфраструктурных проектов. Авторы полагают, что успех новых программ будет зависеть от эффективности управления государственными ресурсами, совершенствования планирования и осуществления проектов, от расширения взаимодействия и контроля на федеральном и субрегиональном уровнях.

Ключевые слова: Новая программа ускорения роста, «Новая промышленность Бразилии», модернизация, неоиндустриализация, инфраструктура, конкурентоспособность, цифровой и экологический переходы.

DOI: 10.31857/S0044748X24100019

Статья поступила в редакцию 23.03.2024.

Приход к власти Луиса Инасиу Лулы да Силвы (2003—2011; 2023 — н/в), спустя 12 лет после окончания его предыдущего правления, ознаменовал резкий поворот в экономической политике Бразилии в сторону усиления роли государства в стимулировании промышленного развития (неоиндустриализации), реализации инфраструктурных проектов, повышении конкурентоспособности страны, обеспечении цифрового, экологического и энергетического переходов.

Людмила Николаевна Симонова — кандидат экономических наук, руководитель Центра экономических исследований Института Латинской Америки РАН (РФ, 115035 Москва, ул. Б.Ордынка, 21, ludmila-simonova@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1144-2392>); **Евгений Алексеевич Пономарев** — научный сотрудник Центра экономических исследований Института Латинской Америки РАН (РФ, 115035 Москва, ул. Б.Ордынка, 21, e.samgreen2015@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8785-0096>).

По ключевым аспектам экономическая политика нынешнего президентского срока Лулы стала продолжением стратегии предыдущих правительств петистов (2007—2010 гг. — второй срок президентства Лулы, 2011—2016 гг. — президентство Дилмы Руссефф), прерванной с приходом к власти правоцентристского президента Мишела Темера (2016—2018 гг.) и его праворадикального преемника Жаира Болсонару (2019—2022 гг.). Экономические программы М.Темера и Ж.Болсонару включали традиционные меры по приоритетному использованию рыночных механизмов: приватизацию госкомпаний, поддержку частного сектора, привлечение иностранных инвестиций. На передний план были выдвинуты задачи по ограничению роста госрасходов и уменьшению госдолга, снижению инфляции и безработицы [1, сс. 25-37].

Можно выделить ряд моментов, отражающих новый подход правительства Лулы к экономическому развитию страны с учетом изменившихся глобальных условий, новой технологической парадигмы и необходимости обеспечения сбалансированного роста и финансовой устойчивости государства.

Во-первых, все программы и планы, принятые в Бразилии в 2023 г. — начале 2024 г., содержат положения, направленные на увеличение инвестиций в экологически устойчивые сегменты экономики при одновременном снижении социального неравенства. По мнению бразильских экспертов, глобальная повестка по энергетическому переходу и смягчению последствий изменения климата открывает новые возможности для неоиндустриализации и развития Бразилии [2].

Во-вторых, особое внимание уделяется обеспечению технологического рывка Бразилии, модернизации промышленных объектов и инфраструктуры, повышению эффективности производства, автоматизации и интеграции передовых цифровых технологий.

В-третьих, в отличие от предыдущих программ акцент сделан на стимулировании частного предпринимательства, использовании государственных ресурсов для привлечения частных инвестиций, совершенствовании механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). По мнению правительства, ГЧП может стать эффективным способом мобилизации финансовых ресурсов и технических знаний и повышения гибкости при осуществлении крупномасштабных проектов. Партнерские отношения между государственными и частными инвестициями позволяют правительству использовать ресурсы и опыт частного сектора, разделяя при этом риски и ответственность.

В-четвертых, серьезное внимание уделяется обеспечению устойчивости и среднесрочной предсказуемости государственных финансов, снижению госдолга, а также гибкости и ответственности в расходовании бюджетных средств. В свою очередь, проведение налоговой реформы создает условия для повышения конкурентоспособности Бразилии, облегчения налоговой и административной нагрузки на бизнес, устранения «налоговых войн» между штатами.

Проблеме промышленного развития Бразилии посвящен ряд публикаций бразильских экспертов. Так, известный бразильский ученый Терсио С.Ферраз мл. в статье, опубликованной в журнале Университета Сан-Пауло в марте 2021 г., отмечает существенное усиление процесса деиндустриализации в Бразилии в последние годы, уход транснациональных

корпораций и многолетнее падение стратегических инвестиций в промышленный сектор [3]. В статье бизнесмена и бывшего президента Национальной конфедерации промышленности (*Confederação Nacional da Indústria, CNI*) Р.Брага де Андраде, размещенной на сайте бразильского Агентства новостей промышленности (*Agência de Notícias da Indústria*), анализируются причины потери конкурентоспособности национальной промышленности, среди которых выделены высокие системные издержки, известные как «бразильская цена» (*Custo Brasil*), а также отсутствие стратегии промышленного развития. Чтобы остановить процесс деиндустриализации и восстановить конкурентоспособность сектора, по мнению автора статьи, необходимо не только преодолеть старые узкие места, связанные с «бразильской ценой», но и инвестировать в реализацию современной промышленной политики, соответствующей лучшим мировым практикам. Р.Брага де Андраде отмечает, что новые стратегии промышленного развития находятся в центре внимания таких стран, как США, Япония, Южная Корея, Китай, Германия и других государств Европейского союза. Опрос, проведенный *CNI* об амбициозных планах этих стран, показывает, что вместе они предусматривают осуществить инвестиции в размере около 5 трлн долл. в ближайшие годы в поддержку отраслей промышленности с целью достижения таких стратегических целей, как цифровизация и декарбонизация экономики [4].

Вопросы развития промышленности и инфраструктуры Бразилии нашли отражение и в ряде публикаций отечественных исследователей 2011—2018 гг. В статье Л.Н.Симоновой «Бразилия Лулы: от неолиберальной трансформации к национально-ориентированной экономике» приведен анализ экономической политики в годы второго президентства Лулы (2003—2010 гг.) и рассмотрены механизмы государственной поддержки и финансирования в рамках Программы ускорения роста (*Programa de Aceleração do Crescimento, PAC*) в таких областях, как инфраструктура, энергетика, социальная сфера, жилищное строительство [5]. В фокусе статьи Л.Я.Нутенко «Промышленная политика Бразилии: курс на локализацию и инновации» — программы индустриализации, принятые в 2003—2012 гг., лейтмотивом которых стали локализация и инновации. Обе эти установки, использовавшиеся еще в 1990-е годы в некоторых отраслевых программах, стали лидировать на национальном уровне и рассматриваться властью как ключ к претворению в жизнь широкого спектра фундаментальных целей, среди которых — повышение конкурентоспособности и экспорта, создание новых рабочих мест [6]. В статье В.А.Красильщикова «Деиндустриализация в Бразилии: уроки для России» исследован процесс деиндустриализации в бразильской экономике. По мнению автора, главные проблемы деиндустриализации Бразилии не столько экономические, сколько социальные и институциональные. Проведение «проиндустриальной» финансово-экономической политики не выглядит достаточным условием для реиндустриализации на новой технологической основе; адекватная финансово-экономическая политика должна быть дополнена соответствующей социальной политикой, направленной на формирование человеческого капитала [7].

Вместе с тем в отечественной литературе практически отсутствуют публикации, посвященные нынешнему этапу экономического развития Бразилии, связанному с приходом к власти Лулы в январе 2023 г. Цель данной статьи — провести критический анализ основных экономических программ, принятых в 2023 г. — первой половине 2024 г., — оценить возможности и риски усиления роли государства в модернизации промышленности и реализации масштабных инфраструктурных проектов.

В ходе исследования были использованы общенаучные методы познания: системный, логический, исторический, сравнительный, статистический. На их основе проведены изучение, структурирование, систематизация, сопоставление, анализ, синтез, обобщение, а также содержательный и контент-анализ, кросстемпоральное и кроссрегиональное сравнение.

Основными источниками для написания статьи послужили официальные документы правительства Бразилии, принятые в первые полтора года правления Лулы, публикации Министерства развития, промышленности, торговли и услуг (*Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, MDIC*), исследования *CNI*, Национального совета промышленного развития (*Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, CNDI*). Приводимые в статье данные о промышленном производстве опираются на статистику Бразильского института географии и статистики (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE*).

Значительный интерес представляют исследования Всемирного банка, Межамериканского банка развития, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в которых на основе анализа современного состояния инфраструктуры Бразилии сделан вывод о необходимости существенного повышения уровня государственного финансирования, выделяемого на инфраструктуру, при максимальном учете экологических требований [8; 9; 10].

Исследование новейших тенденций экономического развития Бразилии и, в частности, новой политики модернизации промышленности и инфраструктуры имеет большое практическое значение с точки зрения углубления российско-бразильского стратегического партнерства и расширения сотрудничества в рамках *BRICS*.

НОВАЯ ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА БРАЗИЛИИ

Необходимость принятия новой промышленной политики в Бразилии назрела на фоне усиления процесса деиндустриализации, который сопровождался уменьшением доли продукции промышленности в национальном ВВП. Если в 1985 г. промышленное производство в стране составляло 36% ВВП, то в 2021 г. его доля обеспечила только 11% [3]. В период 2015—2020 гг. было закрыто 36,6 тыс. предприятий промышленности. Доля страны в мировом промышленном производстве снизилась с 2,8% в 1995 г. до 1,3% в 2021 г., при этом возросла зависимость от импорта машин и оборудования, а также продукции химической промышленности, лежащей в основе ряда производственных цепочек [4].

Для Бразилии деиндустриализация чревата усилением зависимости от производства таких экспортных сырьевых товаров, как нефть, железная руда, мясо и соя. По данным *IBGE*, в 2001—2021 гг. вклад обрабатываю-

щей промышленности в произведенную добавленную стоимость уменьшился с 15,2 до 12,2%, строительной отрасли — с 6,7 до 4,4%, при этом доля аграрного сектора увеличилась с 5,7 до 6,3%, добывающей промышленности — с 1,4 до 2,9%, торговли — с 8,1 до 12,5% [11].

Промышленность имеет ключевое значение для других секторов экономики, в том числе для сельского хозяйства. Согласно расчетам, в Бразилии каждый реал (0,20 долл.) стоимости произведенной в промышленности продукции способен сгенерировать 1,75 реалов (0,35 долл.) в сельском хозяйстве и 1,49 реалов (0,30 долл.) в секторе торговли и услуг. Промышленность, в частности машиностроение и химическая отрасль, служит поставщиком техники и удобрений для агропромышленного комплекса (АПК), а также промышленных товаров и товаров народного потребления для сектора торговли и услуг [4].

Проведенное в 2023 г. исследование *CNI* показывает, что бразильский индустриальный парк давно не обновлялся. Средний возраст машин и оборудования, эксплуатируемых сегодня в промышленности, составляет 14 лет, и 38% из них близки к превышению срока полезного использования, указанного производителем, или уже превысили его [12]. К причинам деиндустриализации в Бразилии относят повышенные структурные издержки в промышленном производстве. Этот феномен, известный как «бразильская цена», отражает проблемы, связанные со сложностью системы налогообложения, слабым развитием инфраструктуры, недостаточным финансированием, дефицитом квалифицированных кадров, макроэкономической нестабильностью и недоверием к государственным институтам [4]. По данным *MDIC*, расходы компаний, обусловленные феноменом *Custo Brasil*, составляют 1,7 трлн реалов в год (порядка 340 млрд долл.) [13].

Одной из главных задач современной промышленной политики является научно-технологическое развитие, которое ставит инновации в качестве основного источника повышения производительности и конкурентоспособности. В США инвестиции в исследования и разработки (НИОКР) в 2018 г. соответствовали 2,83% ВВП. В том же году инвестиции Китая составили 2,14% ВВП, а Южной Кореи — 4,53%. В отличие от этих стран Бразилия сокращает свои инвестиции в НИОКР и сегодня инвестирует только 1,2% ВВП [4].

Государственная промышленная политика (*Nova indústria Brasil, NIB*), утвержденная 22 декабря 2023 г., определила стратегические области для инвестиций в соответствии с их потенциальным влиянием на социально-экономическое развитие страны. Программа рассчитана на период до 2033 г. и основывается на принципах устойчивого и инновационного развития. Декретом президента от 6 апреля 2023 г. была возобновлена деятельность *CNDI*, созданного в 2004 г. и приостановившего активность в 2016 г. [14].

Основными целями *NIB* являются следующие: стимулирование технического прогресса и, следовательно, национальной производительности и конкурентоспособности, создание качественных рабочих мест; снижение воздействия на окружающую среду и переход к более экологичному производству; эффективное использование конкурентных преимуществ страны, изменение позиции Бразилии в международной торговле.

22 января 2024 г. Федеральное правительство утвердило План действий на период до 2026 г. по стимулированию развития промышленного сектора

Бразилии (*Plano de Ação para a Neointustrialização 2024—2026*). На финансирование новой промышленной политики до 2026 г. выделено 60 млрд долл., в том числе 54 млрд долл. в форме льготных кредитов и 4,2 млрд долл. в виде субсидий [15]. Большая часть ресурсов поступит через программы финансирования Национального банка экономического и социального развития (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES*), Бразильской корпорации промышленных исследований и инноваций (*Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial, EMBRAPPI*) и Агентства по финансированию исследований и проектов (*Financiadora de Estudos e Projetos, FINEP*).

В новой промышленной политике предусмотрены шесть миссий, нацеленных на расширение внутреннего производства, модернизацию бразильского индустриального парка, ускорение цифрового и экологического переходов. Среди секторов экономики, которым уделено особое внимание, — агробизнес, здравоохранение, городская инфраструктура, информационные технологии, биоэкономика и национальная оборона.

Для достижения продовольственной безопасности предусмотрено укрепление агропромышленных цепочек (миссия 1), увеличение доли продукции АПК (пищевая промышленность, сельскохозяйственное машиностроение, химическая промышленность) в сельскохозяйственном ВВП с 23 до 50%. В планах правительства — обеспечить механизацию производства в 70% семейных фермерских хозяйств (в настоящее время этот показатель составляет 18%). Кроме того, до 95% используемой сельхозтехники планируется производить внутри страны. Среди приоритетов, связанных с этой миссией, — изготовление оборудования для точного земледелия, сельскохозяйственной техники для крупносерийного производства, расширение и оптимизация производственных мощностей семейных фермерских хозяйств.

В области здравоохранения (миссия 2) цель состоит в том, чтобы увеличить обеспеченность населения лекарствами, вакцинами, оборудованием и медицинскими изделиями за счет наращивания производства внутри страны с 42% до 70%, что будет способствовать укреплению Единой системы здравоохранения (*Sistema Único de Saúde, SUS*) и улучшению доступа граждан к медицинским услугам.

В новой политике также установлены цели по улучшению условий проживания в городах (миссия 3), что включает в себя наличие устойчивой инфраструктуры, соответствующих санитарных условий, жилья и мобильность. Одна из целей состоит в том, чтобы внести вклад в сокращение на 20% времени, затрачиваемого людьми на дорогу из дома на работу. В настоящее время, согласно данным Национального исследования здоровья *IBGE*, этот показатель составляет 4,8 часа в неделю.

В рамках той же миссии предлагается увеличить долю бразильского производства в развитии устойчивого общественного транспорта на 25 процентных пунктов. Например, сегодня на долю внутреннего производства приходится 59% электробусов. Основное внимание будет уделяться электромобильности, цепочке производства аккумуляторов и развитию метрополитена, а также инвестициям в цифровое и низкоуглеродное гражданское строительство.

Чтобы сделать отрасль более современной и революционной, поставлена цель цифровой трансформации промышленности (миссия 4): 90% всех бразильских промышленных компаний (сегодня их 23,5%) должны быть оцифрованы при утроении доли национального производства в новых технологических сегментах. Приоритетными являются инвестиции в Индустрию 4.0, разработку цифровых продуктов, национальное производство полупроводников и другие.

Среди целей с акцентом на биоэкономику, декарбонизацию, энергетический переход и безопасность (миссия 5) — увеличение доли биотоплива в транспортной энергетической матрице на 50% (в настоящее время «зеленые» виды топлива составляют 21,4%). Ожидается, что это также позволит увеличить использование биоразнообразия, а также сократит на 30% выбросы CO₂ национальной промышленностью. Для экологической трансформации в промышленности приоритетными направлениями являются производство биоэнергии и оборудования для генерации возобновляемой энергии.

Наконец, в области обороны (миссия 6) предполагается добиться автономии в производстве 50% критически важных технологий с целью укрепления национального суверенитета. Приоритет будет отдан проектам, направленным на развитие атомной энергетики, систем связи и зондирования, силовых установок, автономных и дистанционно управляемых транспортных средств [13].

Планируется использование государственных ресурсов для привлечения частных инвестиций в модернизацию промышленного производства: создание специальных кредитных линий и предоставление субсидий; укрепление системы госзакупок; сокращение бюрократических преград в деловой среде и в системе регистрации интеллектуальной собственности. Также предусмотрены налоговые льготы и специальные фонды для стимулирования некоторых секторов экономики. Частью *NIB* стал Специальный режим для химической промышленности (*Regime Especial da Indústria Química, REIQ*). Нефтехимия, производство удобрений, активных ингредиентов для лекарств, пластмассы, волокна, каучука, добавок для продуктов питания и напитков выделены в качестве стратегических секторов реиндустриализации [16].

Предусмотрены налоговые льготы в рамках подпрограмм, направленных на модернизацию индустриального парка. Так, в марте 2024 г. на рассмотрение в сенат был передан новый законопроект, который вводит программу ускоренной амортизации для обновления бразильского индустриального парка. Программа направлена на стимулирование промышленных инвестиций и подготовку отрасли к вызовам цифровой трансформации и экологического перехода. Закон наделяет исполнительную власть полномочиями по предоставлению дифференцированных квот ускоренной амортизации для новых машин, оборудования, аппаратов и инструментов, предназначенных для основных фондов и занятых в определенных видах экономической деятельности. Исследование, подготовленное Институтом прикладных экономических исследований (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA*), показывает, что каждый реал, вложенный в модернизацию парка, имеет среднюю отдачу в размере 2,60 реала для ВВП [12].

Новая промышленная политика расширяет возможности использования государственных закупок для стимулирования развития секторов, считающихся стратегическими для бразильской промышленности. Среди них: производственные цепочки, связанные с энергопереходом, низкоуглеродной экономикой и городской мобильностью. Приоритет в закупках и контрактах отдается продукции, произведенной в Бразилии. В *NIB* вошла Национальная стратегия государственных закупок (*Estratégia Nacional de Contratações Públicas, ENCP*), призванная скоординировать усилия правительства по определению потребностей, поиску и привлечению оптимальных подрядчиков. С целью обеспечения гибкости и прозрачности проведения тендеров и заключения договоров подряда с 2024 г. действует Новый закон о государственных тендерах (*Nova Lei de Licitações*) как один из инструментов *NIB* [15, pp. 21-22].

Значительную часть *NIB* составляют мероприятия по продвижению экспорта и дебиюкратизации экспортных процессов в рамках Национальной политики культуры экспорта (*Política Nacional de Cultura Exportadora, PNCE*), привлечению иностранного капитала.

Новая промышленная политика Бразилии, несмотря на всю ее важность в плане стимулирования экономического развития страны, была неоднозначно оценена бразильским обществом и экспертами. Большое количество принятых программ и законов (их список далеко не исчерпывается перечисленными выше документами), широкий охват сфер производства, привлечение к реализации многих министерств, фондов и отраслевых советов создают риски, связанные с бюрократической сложностью системы управления, которую правительство планирует выстроить посредством *NIB*.

Существуют опасения по поводу того, что система оценки эффективности будет носить хаотичный, децентрализованный характер. Правительство уже заявило, что министерства в пределах отведенных им задач будут разрабатывать инструменты, критерии оценки, а также определять санкции в случае неисполнения предприятиями обязательств. При этом *CNDI* будет осуществлять контроль за решениями министерств [17]. Очевидно, что все это может привести к чрезмерной бюрократизации, путанице и проблемам, связанным с координацией между министерствами.

Кроме того, когда речь заходит о подборе предприятий — получателей государственных заказов и финансирования, *NIB* не предоставляет четких гарантий прозрачности процесса, а система мониторинга эффективности компаний — реципиентов кредитов и субсидий не детализирована. В то же время масштабное льготное кредитование может усугубить проблемы госдолга и бюджетного дефицита в случае, если вложения государства в промышленность не оправдаются и не принесут должного дохода.

Существуют риски, связанные с субсидированием производства промышленной продукции, предназначенной для экспорта, а также с условиями импорта товаров и услуг. В частности, вызывает споры механизм государственных закупок с ориентацией на национальных производителей, поскольку это является препятствием в переговорах по принятию торгового соглашения между Евросоюзом и Общим рынком стран Южного конуса (*Mercado Común del Sur, Mercosur*). Европейские бизнесмены

отстаивают равные условия с бразильскими компаниями в государственных тендерах на закупку товаров, выполнение работ и заключение контрактов на оказание услуг [13].

НОВАЯ ПРОГРАММА УСКОРЕНИЯ РОСТА

Новая программа ускорения роста (*Novo Programa de Aceleração do Crescimento, Novo PAC*), объявленная президентом Лулой да Силва 11 августа 2023 г., представляет собой третью версию (*PAC-3*). Правительственный десятилетний план, охватывающий период до 2033 г., направлен на стимулирование экономического роста страны за счет целевых инвестиций в такие области, как инфраструктура, жилищное строительство и устойчивое развитие. Объем инвестиций составит 347 млрд долл., в том числе 287 млрд долл. планируется освоить в 2023—2026 гг. и 60 млрд долл. — после 2026 г. [18].

Первая программа ускорения роста (*PAC-1*), запущенная во время второго президентского срока Лулы в 2007 г., включала в себя широкий спектр проектов, ориентированных на крупные государственные инвестиции в такие области, как транспорт, энергетика, базовая санитария, здравоохранение, образование и другие ключевые сектора. Цель заключалась не только в стимулировании экономического роста, но и в повышении качества жизни населения за счет предоставления основных услуг и соответствующей инфраструктуры.

В 2010 г. в стране был объявлен новый этап программы — *PAC-2*. В его рамках список приоритетных направлений был дополнен жилищным строительством. Целью программы «Мой дом — моя жизнь» (*Minha casa — minha vida*) было строительство доступного жилья для среднего класса и малообеспеченных слоев населения.

Первые две программы ускорения роста не избежали критики в части их выполнения и эффективности принятых инициатив. Проблемы варьировались от задержек с реализацией, перерасхода бюджета, чрезмерной бюрократизации, длительности процессов до коррупции и отсутствия прозрачности в некоторых секторах. Ряд инфраструктурных проектов вызвали обеспокоенность по поводу негативного воздействия на окружающую среду и переселения местных сообществ. Ежегодно более 30% государственных инфраструктурных проектов прерывались или замораживались. Критики *PAC* также говорят, что программа повлекла за собой чрезмерные госрасходы, усугубив финансово-экономический кризис в Бразилии 2015—2016 гг. [19].

Следует также учитывать, что большая часть инвестиций в государственный сектор Бразилии осуществляется региональными и местными правительствами. Штатам и муниципалитетам часто не хватает технических возможностей, необходимых для подготовки и реализации инфраструктурных проектов. Кроме того, местные планы не всегда согласуются с федеральными приоритетами, а последовательный мониторинг расходов на инфраструктуру на разных уровнях власти затруднен.

Изменения в правительстве (после ухода петистов) повлекли за собой пересмотр инвестиционных приоритетов, что повлияло на непрерывность реализации некоторых проектов и в ряде случаев привело к свертыванию уже начатых программ. Очевидно, что отказ от активного участия государ-

ства в осуществлении инфраструктурных проектов в период правления М.Темера и Ж.Болсонару имел негативные последствия для экономики страны. На протяжении последнего десятилетия экономический рост в Бразилии определялся частным потреблением, в то время как инвестиции регулярно приносились в жертву интересам политики так называемой консолидации бюджета. Это привело к стагнации роста производительности и снижению инвестиций в основной капитал. В 2021 г. общий объем инвестиций в стране составил 19% ВВП, что ниже, чем в большинстве других государств Латинской Америки [10, p. 71].

Инфраструктура является одной из областей, инвестиции в которую особенно сильно отражаются на всех секторах экономики не только в отношении роста, но и в плане социального прогресса и устойчивости. В среднем страны с формирующимся рынком тратят на инфраструктуру от 5 до 7% ВВП в год, в то время как Бразилия за последнее десятилетие потратила менее 2% ВВП. Исторический минимум был пройден в 2020 г., когда только 1,6% ВВП было инвестировано в транспорт, электроснабжение, водоснабжение и санитарию, а также телекоммуникации вместе взятые. Это на треть меньше, чем самый последний «пик» в 2,3% в 2013 г., и значительно ниже расцвета 1980-х годов, когда средний уровень составлял 5,0% ВВП [10, p. 72].

Столь сильное снижение в значительной степени стало следствием сокращения государственных капиталовложений, которые не были компенсированы частными инвесторами, что привело к возникновению существенных пробелов во всех секторах инфраструктуры. Особенно пострадали транспорт, энергетика, водоснабжение и санитария.

Несмотря на то, что во многих районах Бразилии плотность населения довольно низкая, инфраструктура страны не соответствует стандартам, существующим во многих государствах с формирующимся рынком, и в большинстве секторов экономической инфраструктуры можно выявить пробелы в количестве, качестве и доступности. Многим инфраструктурным объектам 30—40 лет, а уровень технического обслуживания низкий, что приводит к высоким эксплуатационным расходам и потерям эффективности. Согласно последнему Индексу эффективности логистики Всемирного банка, в 2018—2019 г. Бразилия занимала 56-е место из 160 стран мира по качеству физической инфраструктуры. Особенно низкое качество наблюдается в транспортной сфере, в том числе на автомобильных дорогах (93-е место), железных дорогах (90-е место) и портах (104-е место) [20, pp. 134-135].

Инфраструктурные проблемы приводят к высоким затратам на логистику — примерно в 15% ВВП по сравнению с 8-10% в странах ОЭСР [8]. По оценке экспертов Всемирного банка, для устранения дефицита инфраструктуры к 2030 г. инвестиции в Бразилии должны составлять 3,7% ВВП в год (всего порядка 786 млрд долл. за десятилетний период). Почти половина всех инвестиционных потребностей приходится на техническое обслуживание и замену активов по окончании срока их службы. Остальная часть — это строительство новых объектов, необходимых для обеспечения всеобщего доступа к базовым инфраструктурным услугам и выполнения обязательства страны в области инфраструктуры в соответствии с Целями

устойчивого развития [9, р. 15]. При этом одним из выводов «Сводного доклада об оценке инфраструктуры Бразилии», подготовленного экспертами банка в 2022 г., является утверждение о необходимости «существенного повышения уровня государственного финансирования, выделяемого на инфраструктуру, учитывая ее влияние на долгосрочный экономический рост и имеющийся в стране инфраструктурный разрыв» [9, р. 81].

Основными целями Новой программы ускорения роста являются увеличение инвестиций в экономическую, социальную и городскую инфраструктуру, повышение конкурентоспособности и создание рабочих мест. В дополнение к традиционным проектам в сфере инфраструктуры и транспорта (с акцентом на эффективность и устойчивость) третье издание программы включает ряд новых направлений. Предусмотрены ускоренная цифровизация, расширение охвата населения современными услугами мобильной связи, обеспечение доступа в Интернет, развитие науки и технологий, создание инклюзивной социальной инфраструктуры и строительство устойчивых городов, вложения в социальную сферу, в том числе в образование, здравоохранение и спорт, а также в повышение обороноспособности страны.

На первоначальном этапе важнейшей задачей правительства является реализация незавершенных проектов, включенных в предыдущие *PAC*. Речь идет, прежде всего, о программе доступного жилья (возобновлено строительство более 4 тыс. объектов). В список приоритетных задач также включены такие долгострои, как нефтеперерабатывающий завод Абреу-э-Лима в Пернамбуку, железнодорожная ветка между Салгейро и портом Суапе, продление линии метро *2-Green* в Сан-Паулу и развитие железнодорожного сообщения между Сан-Паулу и Кампинас. Еще один обновленный проект — АЭС «Ангра-3» [21].

Выбор новых проектов осуществляется на основе конкурса предложений, которые должны быть представлены штатами и муниципалитетами. Более 40% общей суммы (около 111,4 млрд долл. в 2023—2026 гг.) правительство намерено потратить на развитие городской инфраструктуры, порядка 90 млрд долл. направит в энергетическую отрасль, в первую очередь на проекты электрификации и развитие солнечной и ветровой энергетики. Еще свыше 44 млрд долл. собираются вложить в модернизацию путей сообщения. Средства пойдут на строительство дорог, развитие морского, речного, железнодорожного и авиационного транспорта. В целом на подпрограммы «Энергетический переход и безопасность», «Эффективность и устойчивость на транспорте» и «Строительство устойчивых городов» приходится почти 90% запланированных в рамках *PAC-3* инвестиций.

На начало 2024 г. участие в проекте строительства солнечных электростанций суммарной мощностью 8,6 ГВт (размер инвестиций 8,5 млрд долл.) подтверждено в штатах Баия, Сеара, Гояс, Минас-Жерайс, Параиба, Пернамбуку, Пиауи и Риу-Гранди-ду-Норти. Программа также включает инвестиции в 4,5 млрд долл. на развитие 120 ветроэнергетических проектов общей мощностью 5,2 ГВт в штатах Баия, Сеара, Параиба, Пернамбуку, Пиауи и Риу-Гранди-ду-Норти, а также 265 млн долл. для малых гидроэлектростанций [21]. Кроме того, правительство планирует потратить

18,2 млрд долл. на проекты по передаче электроэнергии. Большая часть инвестиций будет направлена на содействие интеграции чистых и возобновляемых источников энергии в электроэнергетическую систему Бразилии путем расширения линий электропередачи между регионами Север/Северо-Восток и Юго-Восток/Средний Запад. Инвестиции позволят увеличить мощности возобновляемых источников энергии в Северо-Восточном регионе на 70% [21].

ОБЪЕМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОДПРОГРАММ РАС-3 В 2023—2026 гг. (млрд долл.)



Источник: составлено авторами по данным [22].

Принципиальная особенность новой программы заключается в том, что приоритетным вариантом финансирования являются частные инвестиции, реализуемые с использованием механизма концессий и тендеров (такие инфраструктурные проекты, как автомагистрали, железные дороги, порты, аэропорты) или в рамках ГЧП (транспортная инфраструктура, санитария, энергетика и другие сектора). При этом ресурсы Казначейства будут направлены в проекты, которые не могут быть осуществлены на основе партнерства с частными инвесторами, но имеют большое социальное значение.

По данным правительства, 74,2 млрд долл., или 22% от общего объема, запланированного на период 2023—2026 гг. и после 2026 г., будет инвестировано федеральным правительством, в то время как государственные компании, например, нефтяной гигант *Petrobras*, вложат 69 млрд долл. (20%). Ожидается, что частный сектор (включая концессии и ГЧП) инвестирует в общей сложности 122,4 млрд долл. (36%), финансирование, предоставляемое государственными банками, составит 72,2 млрд долл. (21%) [18].

Новый бразильский РАС может стать важным фактором в геополитике, особенно в глобальном контексте, где несколько ведущих государств укрепляют свою инфраструктуру и проводят политику индустриализации. В то время как частный сектор, как правило, ищет возможности для получения прибыли, роль государства с его более стратегическим долгосрочным видением становится решающей в осуществлении инвестиций в

инфраструктуру, которые могут стимулировать экономический рост на нескольких направлениях.

Расширение и модернизация инфраструктуры не только создают рабочие места и стимулируют экономическую активность, но и улучшают внутренние и внешние связи страны, повышая эффективность международной торговли. Это, в свою очередь, может укрепить позиции Бразилии как привлекательного торгового партнера и более влиятельного голоса на международной арене, способствуя заключению многосторонних соглашений, в том числе в рамках *BRICS*. Кроме того, учет экологических аспектов при реализации проектов позволит Бразилии привлечь дополнительные иностранные инвестиции и получить доступ к «зеленым» технологиям.

Однако важно отметить, что успех *PAC-3*, впрочем, как и программы «Новая промышленность Бразилии», и их геополитическое влияние будут зависеть от эффективности управления ресурсами, от совершенствования планирования и реализации проектов, усиления взаимодействия и контроля на федеральном и субрегиональном уровнях.

Признавая необходимость повышения роли государства в стимулировании экономического роста Бразилии, эксперты ОЭСР отмечают, что в ближайшие годы бюджетные возможности Бразилии для значительного увеличения госинвестиций будут по-прежнему ограничены, учитывая высокие социальные обязательства и растущий госдолг. Чтобы ликвидировать разрыв в инфраструктуре, Бразилии необходимо повысить эффективность госинвестиций, с одной стороны, и привлечь частный сектор — с другой, тщательно взвесив риски для госсектора. Кроме того, в новых проектах должны учитываться климатические риски, чтобы свести к минимуму будущие расходы на техническое обслуживание и потребности в модернизации в течение всего срока реализации; также необходимо принимать во внимание потенциальные выгоды от инвестиций в инфраструктуру для сокращения выбросов парниковых газов [10, pp. 71-72].

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Бразилия: смена приоритетов в новом политическом цикле. Серия «Саммит». Отв. ред. В.М.Давыдов. М., ИЛА РАН, 2019, 144 с. [Braziliya: smena prioritetov v novom politicheskom cikle. Отв. ред. V.M.Davydov [Brazil: Shifting Priorities in a New Political Cycle. Executive editor V.M. Davydov. The Summit Series]. Moscow, ILA RAN, 2019, 144 p. (In Russ.).
2. Brazil must improve rules to lead energy transition. *Valor International*. November 3, 2023. Available at: <https://valorinternational.globo.com/economy/news/2023/11/03/brazil-must-improve-rules-to-lead-energy-transition.ghml> (accessed 22.01.2024).
3. Ferraz Jr. Processo de desindustrialização no Brasil se acentua. *Jornal da USP*. March 4, 2021. Available at: <https://jornal.usp.br/atualidades/processo-de-desindustrializacao-no-brasil-se-acentua/> (accessed 17.04.2023).
4. Braga de Andrade R. Reversão da desindustrialização é crucial para o Brasil crescer de forma sustentável. Agência de Notícias da Indústria. October 21, 2022. Available at: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/robson-braga-de-andrade/reversao-da-desindustrializacao-e-crucial-para-o-brasil-crescer-de-forma-sustentavel/> (accessed 20.04.2023).
5. Симонова Л.Н. Бразилия Лулы: от неолиберальной трансформации к национально-ориентированной экономике. *Латинская Америка*. М., 2011, № 2, сс. 38-49. [Simonova L.N. Braziliya Luly: ot neoliberal'noj transformacii k nacional'no-orientirovannoj ekonomike. [Lula's Brazil: From Neoliberal Transformation to a Nation-Oriented Economy]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2011, N 2, pp. 38-49 (In Russ.).

6. Нутенко Л.Я. Промышленная политика Бразилии: курс на локализацию и инновации. *Латинская Америка*. М., 2015, № 10, сс. 36-47. [Nutenko L.Ya. Promyshlennaya politika Brazilii: kurs na lokalizaciyu i innovacii. *Brazil's Industrial Policy: Focus on Localization and Innovation*. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2015, N 10, pp. 36-47 (In Russ.).
7. Красильщиков В. А. Деиндустриализация в Бразилии: уроки для России. *Экономическое возрождение России*. М., 2018, № 3, сс. 46-62. [Krasil'shechikov V. A. Deindustrializaciya v Brazilii: uroki dlya Rossii. *[Deindustrialisation in Brazil: implications for Russia]*. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii*. Moscow, 2018, N 3, pp. 46-62 (In Russ.).
8. Building Big - Brazil's challenges and opportunities in infrastructure: A public-private perspective. IADB. Washington, 2019, 25 p. Available at: [https://www.idbinvest.org/en/publications/debrief-building-big-brazils-challenges-and-opportunities-infrastructure-public%20\(accessed%2020.04.2023\)](https://www.idbinvest.org/en/publications/debrief-building-big-brazils-challenges-and-opportunities-infrastructure-public%20(accessed%2020.04.2023)).
9. Brazil infrastructure assessment synthesis report. World Bank. Washington, 2022, 132 p. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/099140006292213309/P1745440133da50c0a2630ad342de1ac83> (accessed 21.04.2023).
10. OECD Economic Surveys: Brazil 2023. OECD Publishing. Paris, 2023, 126 p. Available at: <https://www.developmentaid.org/api/frontend/cms/file/2024/03/ocde-estudo-brasil-18dez2023.pdf> (accessed 20.01.2024).
11. Valor adicionado bruto constante e corrente, segundo os grupos de atividades – 2000-2021. Sistema de Contas Nacionais. IBGE. Available at: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html> (accessed 20.04.2023).
12. Câmara aprova PL que moderniza parque industrial brasileiro. MDIC, 20 de março, 2024. Available at: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/camara-aprova-pl-que-moderniza-parque-industrial-brasileiro> (accessed 22.03.2024).
13. Brasil ganha nova política industrial com metas e ações para o desenvolvimento até 2033. MDIC, 22 de janeiro, 2024. Available at: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/brasil-ganha-nova-politica-industrial-com-metas-e-aco-es-para-o-desenvolvimento-ate-2033> (accessed 22.02.2024).
14. Governo reativa conselho que vai construir a nova política industrial. MDIC, 7 de abril, 2023. Available at: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/governo-reativa-conselho-que-vai-construir-a-nova-politica-industrial> (accessed 20.04.2023).
15. Nova Indústria Brasil, Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026. MDIC, 2024, 106 p. Available at: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf> (accessed 22.03.2024).
16. Bases para o desenvolvimento: indústria, comércio e serviços. MDIC, 21 de dezembro, 2023. Available at: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/2023-construidas-as-bases-para-a-neointustrializacao-do-pais> (accessed 20.01.2024).
17. O que é fato e o que é fake sobre a Nova Indústria Brasil, o programa de política industrial do país. MDIC, 26 de janeiro, 2024. Available at: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/o-que-e-fato-e-o-que-e-fake-sobre-a-nova-industria-brasil-o-programa-de-politica-industrial-do-pais> (accessed 17.02.2024).
18. "NOVO PAC" is to invest BRL 1.7 trillion across all Brazilian states. Governo Federal do Brasil, August 16, 2023. Available at: <https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2023/08/novo-pac-is-to-invest-brl-1-7-trillion-across-all-brazilian-states> (accessed 22.12.2023).
19. Brazil to invest \$347.5B to boost infrastructure, ecology. *The NRI Nation*. August 12, 2023. Available at: <https://www.mynrination.com/brazil/2023/08/12/brazil-to-invest-3475b-to-boost-infrastructure-ecology> (accessed 20.12.2023).
20. The Brazil of the Future. Towards Productivity, Inclusion, and Sustainability. World Bank. Washington, 2023, 239 p. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099103023102519369/pdf/P1734580f965110a70b8170111b063da3ba.pdf> (accessed 20.01.2024).
21. Brazil plans to spend US\$33bn on power infrastructure as part of its new PAC. *Enerdata*. August 28, 2023. Available at: <https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/brazil-plans-spend-us33bn-power-infrastructure-part-its-new-pac.html> (accessed 20.12.2023).

22. Apresentação Novo PAC Desenvolvimento e Sustentabilidade. Governo Federal do Brasil. Brasília, 2023. Available at: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/09/alckmin-brasil-vive-bom-momento-e-tem-grandes-oportunidades-para-atrair-investimentos-com-o-novo-pac/apresentacao_pac_portugues.pdf (accessed 20.01.2024).

Liudmila N.Simonova (ludmila-simonova@yandex.ru)

Ph.D. (Economic Sciences), Head of the Center for Economic Research, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences

B.Ordynka Str., 21, 115035 Moscow, Russian Federation

Evgeny A.Ponomarev (e.samgreen2015@gmail.com)

Researcher, Center for Economic Research, Institute of Latin America, Russian Academy of Sciences

B. Ordynka Str., 21, 115035 Moscow, Russian

Federation **Brazil's new economic policy**

Abstract. The article presents a critical analysis of the main economic programs adopted in Brazil in the first year and a half of Lula da Silva's rule (2023 – the first half of 2024), and which will determine the country's development strategy for the next decade. Particular attention is paid to diagnosing the current state of industry and infrastructure in Brazil, analyzing the causes of deindustrialization, assessing the opportunities and risks of strengthening the role of the state in the modernization of industry and the implementation of large-scale infrastructure projects. The success of new development programs and their geopolitical impact will depend on the effectiveness of public resource management, improved planning and implementation of projects, and increased interaction and control at the federal and sub-regional levels.

Key words: New Growth Acceleration Program, Brazil's New Industry, modernization, neo-industrialization, infrastructure, competitiveness, digital and ecological transitions.

DOI: 10.31857/S0044748X24100019

Received 23.03.2024.