

# La política económica del Brasil

**Ruy Mauro Marini**

Fuente: *Desarrollo Indoamericano*, Año I, No. 4, Barranquilla, Colombia, septiembre de 1966.

Presentación de la revista:

El desarrollo de la economía brasilera, especialmente el relacionado con su espectacular inflación de los últimos años, ha sido uno de los temas más discutidos últimamente por economistas latinoamericanos y extranjeros. Y esto ha sido así, primero porque la economía brasilera es la más poderosa de nuestra América Latina; segundo, porque el Brasil por sí solo, en razón de su extensión y sus habitantes, es casi un continente y, tercero, porque dicho país, al igual que otras naciones subdesarrolladas, señaló cierto grado de crecimiento de post-guerra, que sirvió para que muchos tratadistas optimistas presagiaran un rápido desarrollo.

Sin embargo los resultados últimos permiten enumerar un sinnúmero de problemas y descubrir fenómenos que hoy pesan negativamente sobre su porvenir. Precisamente a esta materia se refiere el profesor Ruy Mauro Marini en el presente estudio, que constituye un análisis profundo de la economía y la política del Brasil en el último quinquenio.

El doctor Ruy Mauro Marini, pensador e investigador fecundo, está actualmente en México. En su país se destaca como brillante exponente del pensamiento latinoamericanista.

I

La economía brasileña, en términos de potencialidades y de desarrollo, la más poderosa de América Latina,

experimentó en la postguerra un marcado crecimiento. En el periodo 1947-1961, el producto interno bruto aumentó en un promedio anual de 5.8%, elevándose esta tasa, a partir de 1957, a casi 7%. A partir de 1962, empero, la tasa de crecimiento entró en declive, hasta expresarse, en 1964, por un signo negativo.

La crisis política engendrada por la recesión provocó la caída del gobierno del presidente João Goulart, en abril de 1964, y llevó al poder un equipo tecnocrático-militar, encabezado por el mariscal Castelo Branco. Instalado el nuevo gobierno, y nombrado ministro del Planeamiento el ex-embajador en Washington, Roberto de Oliveira Campos, éste presentó un programa económico trienal, que se denominó Plan de Acción Económica del Gobierno (PAEG). Las medidas preconizadas en ese instrumento fueron desarrolladas y completadas posteriormente, a través de distintos dispositivos legales, y, con base en el carácter de fuerza del régimen, se aplicaron con singular rigidez.

## 1. El capital extranjero

El problema básico que se planteaba al gobierno brasileño era el de frenar la tendencia a la baja de la tasa de inversiones, condición *sine qua non* para la recuperación del ritmo de desarrollo. Para que el producto bruto creciera a 6% en 1965 y 1966, el Plan ha previsto que esa tasa debería ser del 15 al 18%, en 1964, el mínimo destinándose tan solo a dar empleo a los

1'100,000 miembros que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo, el máximo pretendiendo también aumentar la productividad de la mano de obra y reabsorber el desempleo y el subempleo engendrados en las ciudades por la recesión. Entre los dos extremos, el Plan se ha fijado en la tasa de 17%.

Para llegar a ese objetivo, se han depositado fuertes esperanzas en las inversiones directas de capital extranjero. Innumerables facilidades se crearon para este fin, inclusive la liberación de la remesa de beneficios al exterior y la firma de un acuerdo de garantías con el gobierno norteamericano, que restó prácticamente competencia a los tribunales nacionales en las decisiones relativas a la incautación e indemnización de empresas extranjeras.

La participación del capital extranjero en la formación de capital fue establecida, para 1965, en 28.1% del total, y en 29.4% en 1966. Deducido de la estimativa de 17% este porcentaje de recursos extranjeros, se llega a la conclusión que se prevé, para el ahorro interno, solamente un 13% anual, tasa inferior al promedio del período 1954-1960 (15.8%). Esto indica que es del capital extranjero que se espera el impulso capaz de mantener un ritmo efectivo de crecimiento económico.

## **2. La inflación**

El plan económico brasileño establece una relación directa entre la caída de la tasa de inversiones y la aceleración del proceso inflacionario, que, empezando en 1959, llegó a alcanzar el 81% en 1963 y que, de acuerdo con la estimativa oficial, podría ser del 144% en 1964. Disciplinando duramente los gastos públicos y la concesión de créditos, el gobierno se ha preocupado, empero, primordialmente, en contener los aumentos salariales. En este sentido, el Plan ha establecido el principio de que el aumento del salario real debe guardar proporción con el aumento de la productividad.

Es difícil, en este momento, decir hasta qué punto este principio fue aplicado. Lo que hay de positivo es la medida complementaria implantada en julio de 1964 (Decreto N° 54.018), que determinaba: “El salario reajustado será determinado de modo a igualar el salario real promedio vigente en los últimos 24 meses, multiplicado por un coeficiente que traduzca el aumento de productividad estimado para el año anterior y acrecido de la previsión para compensaciones del residuo inflacionario por ventura admitido en la programación financiera del Gobierno” (art. 7°). Esta directriz fue incorporada a la Ley N° 4.725, de julio de 1965, que disciplinó la materia.

Desde otro ángulo, y en términos más sencillos, el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socio-Económicos (DIEESE), de São Paulo, estimó que la aplicación de este dispositivo implicaría, en 1965, una

reducción de 16.3% en el poder adquisitivo del salario promedio real, mientras que la práctica anterior, que vinculaba el reajuste al aumento del costo de la vida, importaría un aumento de 13.4% del mismo.

### **3. El comercio exterior**

La política antiinflacionaria del Plan implicaba, pues, en la práctica, una fuerte compresión de la demanda, capaz de —como efectivamente pasó en 1965— restringir todavía más el mercado para los productos de la industria y sumergir a ésta en una grave crisis. En este sentido, el gobierno se preocupó por abrir frentes suplementarios de mercado, a través de estímulos a la exportación. Esto atendía también al interés gubernamental de obtener una balanza de pagos equilibrada y, en lo posible, excedentaria.

La preocupación de mejorar las condiciones del comercio exterior se debía al estrangulamiento a que fuera conducida en los años recientes la capacidad del país para importar. Tal estrangulamiento, particularmente grave en una economía como la del Brasil, donde el proceso de desarrollo ha creado necesidades crecientes de importar materias primas, equipos, combustibles y productos intermedios para mantenerse en marcha (60% de las importaciones totales están constituidas por esos bienes) tiene sus raíces en dos factores principales: la caída de los precios de los productos primarios de exportación y el déficit

permanente del renglón “servicios” (fletes, remesas de utilidades del capital extranjero, regalías, etc.). De 1,058 millones de dólares, en 1950, la capacidad para importar ha bajado, en 1963, para 958 millones. Una expansión relativa fue lograda, a partir de 1956, gracias a la intensificación de las entradas de capital extranjero, principalmente bajo la forma de inversiones directas. Tal expansión, sin embargo, además de ser precaria, no tardó en expresarse en un aumento de la exportación de beneficios, presionando de nuevo la capacidad para importar.

Para hacer frente a esta eventualidad, el gobierno ha programado, además de la intensificación de la exportación de manufacturas (que no representa, empero, sino el 10% de las exportaciones totales), el fomento de las exportaciones tradicionales, aunado a un esfuerzo de estabilización de los precios internacionales, que ha conducido a acuerdos mundiales como el del café. Se ha recurrido también a la deuda exterior, con la dilatación de los plazos para amortización de préstamos contraídos y la obtención de nuevos préstamos, y, como ya se dijo, al estímulo a las inversiones privadas del capital extranjero.

#### **4. La agricultura**

El sector agropecuario, en lo que se refiere a la producción exportable, ha resultado beneficiado con la política de fomento a las exportaciones tradicionales, ya

que contribuye con la mayor parte de éstas, notablemente con el café. Pero también el sector que produce para el mercado interno recibió particular atención de la política gubernamental. Esto se debe a que la tasa de crecimiento de la producción de alimentos para el consumo nacional, con un promedio anual de 3.6% entre 1957-1961, no fue suficiente para acompañar el aumento de la población (3.1% anual en 1950-1960) y de la renta per cápita (3.8% en 1957-1961). Observemos que la tasa del crecimiento demográfico urbano es del 6% al año.

En el lenguaje hiperbólico del Plan, este fenómeno es altamente inconveniente, por las elasticidades-rentas de la demanda de productos alimenticios en el país. En otras palabras, lo inconveniente está en que la rigidez de la oferta agropecuaria, provocando acentuada alza de los precios de bienes alimenticios, estimuló las reivindicaciones salariales y repercutió por ese conducto en los costos de la producción industrial. Una política agraria adecuada constituye así un imperativo para la recuperación de las tasas nacionales de inversión y es condición imprescindible para la política de lucha contra la inflación.

## **5. La mano de obra**

El Plan toma en cuenta, finalmente, a dos objetivos, por lo general poco estudiados, pero que tienen gran importancia. El primero es la política educacional, que

pretende ampliar el acceso a la educación y ajustar la enseñanza a las exigencias técnicas del desarrollo. Para la industrialización brasileña, confrontada a la tarea de completar la constitución de un parque de industria pesada, la cuestión de la mano de obra representa hoy, al contrario de lo que pasó anteriormente, un grave problema.

El grado de preparación de la mano de obra, formada en su mayor parte por contingentes de fresco origen campesino, no atiende a los requisitos de las funciones creadas por el desarrollo industrial. Normalmente, la empresa recurre a la utilización de mano de obra no calificada para suplir sus necesidades de personal especializado, ofreciéndole el indispensable entrenamiento en el trabajo. Eso presenta, en la perspectiva del empresario, la ventaja de que se paga al trabajador un salario inferior al que sería compatible con la función que desempeña.

En ciertos casos, empero, que se van haciendo más y más frecuentes en la medida en que se acelera la industrialización y se diversifica la producción (con la consecuente elevación de su nivel tecnológico), este recurso se hace imposible. Sobreviene entonces la carencia de mano de obra calificada en la empresa, con la repercusión inmediata en la demanda de la misma y la resultante elevación de su remuneración, a niveles a veces desproporcionados, sobre todo en los casos en que se tiene que buscar mano de obra extranjera.

Observemos que, en lo que se refiere a los trabajadores, esas distorsiones afectan sus relaciones mutuas, con la creación de estratos privilegiados, lo que, al nivel de la acción sindical, engendra situaciones altamente negativas. Más que eso, la inadaptación de la mano de obra a los requerimientos tecnológicos, aunada a la naturaleza misma de esa tecnología que, siendo importada, refleja los criterios de ahorro de trabajo prevalecientes en los países desarrollados, expulsa de la producción grandes contingentes de mano de obra. Se forman así las masas socialmente marginalizadas, que, aglomeradas en las “favelas” cariocas, en los “mocambos” de Recife, en los tugurios que permean todas las zonas urbanas brasileñas, constituyen un subproletariado, económica, sindical y políticamente.

## **6. La concentración de capital**

El segundo objetivo a que nos hemos referido es la “democratización del capital” de las empresas, que el Plan persigue abiertamente, y, aunque no tan claro en el Plan, pero sí en la acción del gobierno, la racionalización industrial. Estos dos aspectos marchan juntos, en la medida en que implican la aceleración del proceso de concentración de capital en la economía brasileña.

Reflejando los intereses de las grandes corporaciones nacionales y extranjeras, y atendiendo a sus aspiraciones de convertir el Brasil en centro exportador de manufacturas, el Plan gubernamental utiliza una serie de

instrumentos para impulsar esa concentración, considerada como la base para una industria altamente tecnificada. La fuerte carga tributaria que se impone a las empresas, con base en la hoja de salarios, y no al volumen de su producción, es uno de esos instrumentos, ya que afecta justamente las menos tecnificadas, es decir, esencialmente las de porte mediano y pequeño. Son éstas, además, las que tienen mayor dificultad para sobrevivir a la política deflacionista, y que no poseen ninguna condición para beneficiarse de los mercados externos que señala el gobierno.

La “democratización del capital” aparece entonces como la solución honorable que se ofrece a las empresas más débiles para integrarse a las grandes corporaciones. Rechazar esa salida es renunciar al crédito oficial —lo que significa la quiebra, caso en que su acervo va de todas maneras a parar en las manos de los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros.

\* \* \*

Ésta es, en líneas generales, la política económica del Brasil después de 1964. Bajo cualquiera de sus aspectos, corresponde a los intereses de la gran burguesía industrial y bancaria, así como a los de los monopolios norteamericanos, a los cuales la primera se ha venido asociando en ritmo acelerado desde 1955. En su esencia última, constituye una clara opción en favor de la integración de la economía brasileña a la economía de los Estados Unidos. Un balance de sus resultados, en dos

años de aplicación, es el requisito previo para que se pueda valorar su eficacia y estimar su probable evolución.

## II

### Brasil: balance económico 1965

Datos de la CEPAL, divulgados en mayo de este año, destacaron el crecimiento experimentado por el producto bruto en el Brasil, que hubiera sido del 7%. Tales datos confirman las estimativas avanzadas, en febrero, por la Fundación Getulio Vargas, entidad semioficial brasileña, que situaba el crecimiento de la economía alrededor del 6% previsto en el Plan económico del gobierno.

### **Agricultura, industria y finanzas**

Por lo general, los análisis de los dos organismos mencionados no discrepan fundamentalmente. Ambos señalan, en efecto, que la elevada tasa de crecimiento se debió, en lo esencial, a la progresión verificada en el sector agropecuario, progresión que la CEPAL estimó en 5.6% y la FGV en 10.4%. El café hubiera sido así un factor determinante, aumentando su producción, de acuerdo con la FGV, en 4.9%. Ésta subraya además que la producción para el mercado interno creció 6.7% en 1965.

La situación es mucho menos halagadora en lo que se refiere a la industria. Conforme la FGV, la recesión industrial verificada en la primera mitad del año hubiera sido parcialmente compensado en el segundo semestre, aunque la recuperación no fuera total. Las estadísticas fallan en este particular, ya que hasta ahora sólo es posible manejar datos relativos a determinados sectores, como la industria automovilística o siderúrgica, o indicadores no muy seguros, como el que proporciona el consumo de energía eléctrica (según este último, la producción industrial ha decrecido 7% en 1965). La FGV prefiere admitir que la industria se ha mantenido estancada, hecho el cómputo de los dos semestres, después de haber presentado en 1964 un crecimiento de 5%.

La recesión industrial se ha reflejado en el mercado financiero, manteniendo, durante casi todo el año, los negocios bursátiles en un ritmo moderado. Ello no ha impedido, sin embargo, que los inversionistas a largo plazo se hayan beneficiado, en el conjunto del año, de un aumento de 75% en el precio medio de las acciones, aumento que ha superado por un largo margen el de la tasa de inflación.

Esta coyuntura relativamente favorable del mercado financiero parece haber beneficiado específicamente a los grupos económicos más poderosos. En efecto, el número de quiebras y convenios solicitados creció, en 1965, de manera alarmante, pasando de 932 pedidos en

el año anterior a 1,461 (+45%). Tales cifras se refieren apenas a Río de Janeiro y São Paulo, los dos centros más industrializados, aunque se sabe que los sectores empresariales de centros secundarios, como Minas Gerais, Río Grande do Sul y los estados del Noreste, se enfrentaron a una coyuntura todavía peor, en virtud de su menor potencial económico.

El examen de las solicitudes de quiebras (falencias) muestra claramente la participación que ahí han tenido las empresas de menor tamaño: 559 se refieren a firmas individuales, 626 a sociedades anónimas. El hecho se confirma si se considera que más de la mitad de las insolvencias requeridas partieron de emprendimientos que producen o comercian bienes de consumo, justamente el sector donde se ubican en proporción mayoritaria las empresas de tamaño pequeño o mediano.

Una mirada a los títulos protestados en Río y São Paulo revela que, en once meses de 1965 (hasta noviembre), ascendieron a casi 107 mil, con un valor total de 24 mil millones de cruzeiros. En relación con 1964, el aumento del número fue de 37% y del valor 133%. Desglosando esos totales, verificamos que, en 1965, no se pagaron 17,400 millones de cruzeiros en títulos con valor unitario moderado, representando un aumento del 152% sobre el mismo renglón en 1964, y 6,200 millones de cruzeiros en títulos de valor unitario elevado, equivalentes éstos a un aumento de 94% sobre 1964. Lo que confirma que el

efecto más fuerte de la recesión se ha ejercido sobre los capitales de menor volumen.

## **Crédito e impuestos**

Además de la capacidad inferior de las pequeñas y medianas empresas para enfrentar la retracción de la demanda, la crisis por la que están pasando deriva dos factores: la política tributaria y crediticia del gobierno. Según observó el entonces presidente en ejercicio de la Confederación Nacional de la Industria, Fabio de Araújo Motta (*Correio da Manhã*, Río, 26-5-1966), son los siguientes los cargos tributarios que soportan las empresas sobre sus hojas de salarios: contribuciones para 5 distintos organismos de previsión social, salario familia, salario educación, salario enfermedad, contribución para los fondos de habitación, de indemnización al trabajo, de asistencia a los desempleados y seguro contra accidentes de trabajo. Sumados al pago de vacaciones remuneradas, configuran una carga total de 75% sobre la hoja de salarios. Vimos ya que el peso de ésta en el capital de una empresa varía inversamente a su dimensión.

En cuanto al crédito, según la misma fuente, los préstamos generales de las autoridades monetarias han aumentado, en 1965, 41.9%, abajo, pues, del incremento de la tasa inflacionaria. Los intereses estuvieron alrededor del 50 o 60% anuales. De acuerdo con la FGV, los bancos comerciales expandieron sus aplicaciones al sector privado en 78%, contra un aumento de solamente

23.8% en los préstamos concedidos por el Banco del Brasil.

Las dificultades enfrentadas por la industria brasileña, sobre todo en sus estratos inferiores, contrastan con la situación privilegiada de las empresas afiliadas a grupos extranjeros. Además de las facilidades que tienen para recurrir a la ayuda de las matrices, estas empresas gozaron de ventajas especiales en la política financiera del gobierno. Según observó la CNI, en la ocasión ya mencionada, el crédito a las empresas afiliadas a grupos extranjeros, con base a los swaps o a medidas específicas del gobierno que beneficiaban a tales empresas (la Instrucción 289 de la antigua SUMOC, por ejemplo), aumentó de 213.4% (contra el ya citado aumento de 41.9% en los préstamos oficiales generales), a una tasa de interés de apenas 25% anuales.

## **Problemas laborales**

Sin embargo, las protestas de los grupos empresariales nacionales contra esta discriminación se han visto compensadas por su apoyo a la política general del gobierno, específicamente a la política antiinflacionaria. Según la FGV, el costo de vida aumentó 45% en 1965, contra un aumento de 87% en el año anterior. El índice de los precios al mayoreo (excluyendo el café) acusó un aumento todavía menor, pasando del 84% en 1964 al 30% en 1965.

Señalamos, anteriormente, que la política antiinflacionaria se ha basado en una drástica contención de la demanda, que ha repercutido duramente sobre las clases asalariadas. El desempleo que cundió, en las ciudades, en la primera mitad del año, ha sido resultado de la llamada “política de austeridad”, pero ha creado, a su vez, condiciones efectivas para que ésta se aplicara.

Datos divulgados por el DIEESE para el municipio de São Paulo, que concentra la mayor población obrera del país, muestran que, en los tres años de depresión, marcados por continuo desempleo, el año de 1965 fue el peor, presentando un incremento de despidos del orden del 19.5% sobre 1964, y del 14.8% sobre 1963. El período crítico hubiera sido el de febrero a agosto, con un promedio mensual superior a 5,000 despidos.

La FGV, a su vez, admite que una situación similar ha regido para todo el país, y reconoce que la recuperación verificada en el segundo semestre en el mercado de trabajo ha beneficiado sobre todo a la mano de obra calificada, mientras que la mano de obra no calificada no ha reconquistado las posiciones que mantenía anteriormente a enero. Este hecho lo atribuye a la racionalización por la que pasa la industria brasileña, la cual es señalada además como uno de los factores decisivos en la manutención de los precios por las empresas.

Las instrucciones gubernamentales destinadas a contener las reivindicaciones salariales encontraron, pues, respaldo para su aplicación en el debilitamiento del poder de discusión de la clase trabajadora, resultante del desempleo. Tomando como base el índice oficial del costo de vida, proporcionado por la FGV, el DIEESE ha subrayado que, en los dos años del régimen militar, y frente a alzas del costo de vida de 86% y 45.5% respectivamente, los salarios se elevaron 83%, en 1964, y 40% en 1965. En relación a 1965, la reducción del poder adquisitivo real del trabajador fue del 15.3%, de acuerdo con la mencionada institución. No se dispone de datos para estimar esa reducción según los grados de calificación de la mano de obra.

## **El sector externo**

Queda por examinar la situación del sector externo de la economía, que se constituía en uno de los focos de atención de la nueva política económica. Las exportaciones, en 1965, después de haber crecido ya en 1964, presentaron su más alto nivel en todo el decenio, alcanzando la suma de 1,600 millones de dólares. Las importaciones, inversamente, fueron las más bajas en el mismo periodo, sumando 980 millones de dólares. Esto proporcionó al país uno de los saldos favorables más espectaculares de balanza comercial, en los últimos tiempos, estimado en 436 millones de dólares.

Dos tendencias importantes se manifestaron en el comercio exterior brasileño. La primera fue la intensificación de las exportaciones para los países de la ALALC, renglón que presentó un incremento del 70%; la Argentina absorbió el 72% de estas exportaciones. La segunda tendencia saliente fue la manutención del ritmo de crecimiento de la exportación de manufacturas, que había crecido 54% en 1964 y que aumentó 64% en 1965. Aspecto interesante es que el aumento del valor total correspondió a una disminución del número de ítems lo que resultó en la elevación del valor promedio por ítem exportado, principalmente entre los bienes de precio unitario superior a los 100 mil dólares. De donde se concluye que la pequeña empresa no ha participado efectivamente de esa expansión hacia el exterior efectuada por la industria brasileña.

Es necesario considerar, sin embargo, que el saldo de la balanza comercial se ha visto considerablemente disminuido por el déficit proveniente del ítem “servicios” (fletes, seguros, remesas de beneficios del capital extranjero, pago de regalías e intereses, etc.), que lo dejó reducido a 220 millones de dólares. A esto se sumó el saldo negativo del movimiento de capitales autónomos (entrada y salida de recursos particulares), que menguó el saldo final a 142 millones de dólares y llevó a que el país se comportara como exportador de capitales.

En síntesis, a pesar de todo su esfuerzo, el Brasil se hubiera enfrentado a una situación financiera

extremadamente difícil, al momento de pagar su deuda exterior, lo que no pasó solamente gracias a la dilatación de los pagos de amortización e intereses, que lograra anteriormente, así como a la utilización de capitales compensatorios (400 millones de dólares) y la contratación de swaps (112 millones de dólares). Tales recursos permitieron aumentar las divisas cambiarias en 300 millones de dólares, aunque hayan mermado las reservas oro del país.

Esta retrospectiva del año de 1965, en el Brasil, nos permite ya evaluar la eficacia de la política económica adoptada por el régimen de Castelo Branco. Admite, además, un avance en la interpretación de lo que significa realmente esta política, desde el punto de vista de las fuerzas sociales que constituyen la actual sociedad brasileña.

México, D.F., agosto de 1966.

### **Bibliografía**

*Programa de Ação Econômica do Governo*. Síntesis publicada por el Ministerio de Planeamiento del Brasil, Río, 1964.

“Retrospecto 1965”, en *Conjuntura Econômica*, Fundação Getulio Vargas, Río, fevereiro 1966.

*Estudio Económico de 1965*. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 1966.

“Documento da Indústria sobre a Política Econômica do Governo”, en *Desenvolvimento e Conjuntura*, Confederação Nacional da Indústria, Rio, marzo 1965.

*Balanço Trabalhista-Sindical do ano de 1965*. Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos, São Paulo, enero 1966.

José Albertino Rodríguez: *Desemprego e desenvolvimento capitalista no Brasil*. Estudio inédito.

“Exportação de manufaturados: inadmissível retrocesso”, en *Desenvolvimento e Conjuntura*, Confederação Nacional da Indústria, Rio, abril 1966.

“Ação do Governo criticada no CONSPLAN”, en *Correio da Manhã*, Rio, 12-5-1966.

“Crédito alada preocupa os empresários”, en *Correio da Manhã*, Rio, 26-5-1966.