

# Empresas multinacionales y marco regulatorio en el Brasil (1951-1967)

Fábio Antonio de Campos\*

*Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas, Campinas*

## Resumen

Ante el significativo ingreso al Brasil en la década de 1950 de nuevas empresas multinacionales, el objetivo de este artículo es presentar los principales mecanismos de regulación estatal sobre inversiones internacionales y remesas de ganancias, rescatando un momento particular de la industrialización –situado entre el segundo Gobierno Vargas (1951-1954) y el inicio de la dictadura militar (1964-1967)–, periodo durante el cual estas empresas tuvieron sustancial importancia en la implantación interna de las fuerzas productivas. La investigación se centró en las discontinuidades de los dispositivos institucionales emitidos por los gobiernos nacionales en relación al capital internacional. El eje de análisis está sustentado básicamente en dos cuestiones: i) ¿Representó de hecho una ruptura en la estrategia de desarrollo propuesta por el segundo Gobierno Vargas la asociación al capital internacional en el Gobierno Kubitschek? y ii) ¿Cuál fue el sentido de los principales cambios en la internacionalización productiva brasileña generados por las reformas económicas insertadas apenas iniciada la dictadura militar de 1964?

Palabras clave: empresas multinacionales; capitales extranjeros; intervención del Estado; Brasil.

---

\* Artículo remitido el 17 de octubre de 2014 y aprobado para su publicación el 7 de abril de 2015. La traducción estuvo a cargo de Mônica Santos.

Agradecemos el apoyo de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que hizo posibles las condiciones financieras para la investigación de este tema tanto en la maestría como en el doctorado del autor. Agradecemos también los comentarios de Plínio Soares de Arruda Sampaio Jr., Pedro Paulo Zahluth Bastos y Paulo Alves de Lima Filho, eximiéndolos de cualquier eventual error en nuestra formulación.

Fábio Antonio de Campos es economista por la Universidade Estadual Paulista (Unesp) y magíster en Historia Económica y doctor en Desarrollo Económico por el Instituto de Economía de la Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Se desempeña como profesor y coordinador del Núcleo de Historia Económica del mismo instituto.

Correo electrónico: fcampos@eco.unicamp.br

## Multinational Firms and the Regulatory Framework in Brazil (1951–1967)

### Abstract

Taking into account the significant number of new multinational companies that entered Brazil in the 1950s, the objective of this paper is to present the main mechanisms of state regulation of international investment and profit remittances during the stage of industrialization that took place between the second Vargas government (1951–1954) and the beginning of the military dictatorship (1964–1967). This was a period in which multinationals had considerable influence on the internal deployment of productive forces. The study focuses on discontinuities in the government's institutional arrangements related to international capital. The analysis concentrates primarily on two questions: i) was the association with international capital during Kubitschek's government really a rupture with the development strategy proposed by the second Vargas government?; ii) what was the essence of the most important changes in Brazilian productive internationalization following the economic reforms that were implemented as soon as the military regime took power in 1964?

Keywords: multinational enterprises; foreign capital; state intervention; Brazil.

### Siglas usadas

Amforp	American and Foreign Power Company
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (ahora Banco Mundial)
BNDE	Banco Nacional de Desarrollo Económico
Cifer	Comisión de Inversiones y Financiamientos Extranjeros Registrables
CKD	<i>Completely knocked down</i>
CMBEU	Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos
CNE	Consejo Nacional de Economía
Fapesp	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDE	Inversión directa extranjera
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAEG	Programa de Acción Económica del Gobierno
Sumoc	Superintendencia de la Moneda y del Crédito
Unesp	Universidade Estadual Paulista
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas

## INTRODUCCIÓN

La internacionalización brasileña tiene una larga duración, pues los primeros ingresos de inversión directa extranjera (IDE) en el país datan de los tiempos del Imperio, cuando se estableció marcadamente en sectores de utilidad pública, como energía eléctrica y transporte ferroviario, también en puertos, comercio y finanzas. A inicios del siglo XX, tales inversiones se concentraron en actividades exportadoras de café, privilegiando su comercialización, al fijarse también en sectores de seguros y navegación. El ingreso de estos capitales se mantuvo hasta el final de la década de 1920, una vez que la crisis de 1929 y la consecuente depresión de la economía mundial en la década de 1930 cesaron los flujos de capital hacia el Brasil. Fue en ese momento, además, que ocurrieron voluminosas inversiones externas en la industria, en sectores como minería, siderurgia, química, cosméticos, neumáticos y ensamblaje de vehículos automotores, entre otros (Arruda 2012; Suzigan 2000). Las adversas condiciones de la Segunda Guerra Mundial también generaron una caída significativa de las inversiones internacionales, puesto que las economías centrales se orientaron exclusivamente hacia la producción interna, buscando desarrollar los sectores bélicos<sup>1</sup>.

El capital internacional bajo la forma de inversiones directas ejerció gran importancia en la economía brasileña, pero fue solo a partir de los años 1950 que la internacionalización de los mercados internos y la implantación de la industria pesada bajo su influencia suscitó una diferencia cualitativa en el papel estratégico de su desarrollo capitalista (Hymer 1983). A partir de ahí, los enfoques de las discusiones políticas e intelectuales respecto de las estrategias de desarrollo asociadas o no a las empresas multinacionales se volvieron prominentes<sup>2</sup>. Desde el punto de vista externo, esta internacionalización productiva ocurrió debido al cambio de la dinámica de competencia oligopólica en la posguerra, cuando se dio la expansión del capital internacional a nivel global, sobre todo el de origen norteamericano, proporcionando las condiciones necesarias para el acentuado ingreso de empresas multinacionales (principalmente europeas) a partir de 1956 en el Brasil. Con esto, la IDE se volvió un factor de impulso a la industrialización brasileña, cuando en comunión con el Estado y el capital privado nacional constituyó el «trípode» del desarrollo capitalista nacional.

- 
1. Sobre la internacionalización productiva que antecede a nuestro periodo, ver Castro (1979); Furtado (1975), Prado (1970); Rippey (1952); Saes y Szmercsanyi (1985); Stone (1977).
  2. El abordaje de esta etapa como algo fundamental para el desarrollo capitalista brasileño fue destacado por: Furtado (1980); Mello (1998); Prado (1999); Sampaio (1999); y muchos otros autores. La visión de este periodo como un marco en el capitalismo brasileño en función del capital internacional, tal como defendemos en nuestra investigación anterior (Campos 2003, 2009), continúa presente en abordajes como los de: Nonnenberg (2002); Moraes (2003); Benayon (2005); Costa (2008); Arend y Fonseca (2012).

Partiendo de la base de tal escenario, nuestro trabajo pretende atenerse a ese momento de llegada de nuevas empresas multinacionales a la economía brasileña, investigando ciertas continuidades e inflexiones en el marco regulatorio a la IDE. El desarrollo de este análisis buscará contrastar algunas acciones regulatorias de los gobiernos nacionales del periodo con relación al capital internacional, así como exponer ciertas restricciones internacionales que ayudan a explicar la elevada afluencia de estos capitales hacia el país. Ante tal perspectiva, procuraremos interrogar básicamente sobre dos posibles discontinuidades que se superponen al proceso de internacionalización brasileña entre 1951 y 1967: i) ¿Representó de hecho una ruptura en la estrategia de desarrollo propuesto por el segundo Gobierno Vargas la asociación del Estado al capital internacional en el Gobierno Kubitschek? y ii) ¿Cuál fue el sentido de los principales cambios en la internacionalización productiva brasileña generados por las reformas económicas instituidas por la dictadura militar que se instaló en 1964?

Para esto, en el primer ítem del artículo veremos las restricciones de la estrategia de expansión productiva de las empresas multinacionales en la posguerra y la internacionalización latinoamericana. En el siguiente, mostraremos los principales instrumentos regulatorios al capital internacional, exponiendo las diferencias en el periodo del segundo Gobierno Vargas y el de Kubitschek, así como los efectos de la crisis económica brasileña de la década de 1960, que culminaría en la dictadura militar. Por último, haremos una conclusión analizando el periodo a la luz de la internacionalización productiva frente a las vicisitudes del marco regulatorio.

## **1. EMPRESAS MULTINACIONALES, SEGUNDA POSGUERRA MUNDIAL E INTERNACIONALIZACIÓN LATINOAMERICANA**

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de la «gran prosperidad», la cual representó la tentativa de mantener en el mundo occidental una cierta estabilidad y al mismo tiempo establecer los parámetros territoriales de expansión capitalista frente al contexto de la Guerra Fría que se iniciaba. En este sentido, el movimiento del capital internacional presentó tres procesos interrelacionados<sup>3</sup>: i) la necesidad de ampliación de los espacios territoriales para la acumulación de las grandes empresas del centro capitalista como un medio táctico para buscar nuevos mercados, sustituyendo la estrategia puramente comercial por la instalación de plataformas productivas en espacios económicos nacionales; ii) el reacomodo institucional que se armó mediante reglas, en el que se montaron normas generales para la circulación de capitales y mercaderías en el mundo capitalista, así como la dotación de recursos para las economías devastadas durante el gran conflicto, ampliando al

---

3. Esta inflexión estratégica del capital internacional fue analizada por Coutinho (1975).

mismo tiempo los mercados para las empresas norteamericanas; y iii) la naciente rivalidad entre el bloque capitalista, liderado por los Estados Unidos, y el bloque socialista, liderado por la Unión Soviética, originando zonas de influencia política y económica estrictamente demarcadas por espacios nacionales subordinados.

El flujo de inversiones internacionales de ese periodo pasa por tales restricciones externas y tuvo como origen los capitales norteamericanos destinados en gran parte hacia los países de Europa occidental. Mientras tanto, con la recuperación de las economías europeas, el movimiento se amplió y el flujo de bienes y capitales se desplazó de Europa hacia los propios Estados Unidos y, luego, se redirigió hacia la periferia. Esto sucedió como reflejo de la recuperación de la economía mundial motivada por los Estados Unidos, país que consiguió dinamizar todo el centro capitalista a partir de su economía interna. El camino trazado por los Estados Unidos fue seguido por las empresas europeas en los años 1950 y 1960 y, después, a finales de la década de 1970, por las empresas japonesas, que buscaron disputar mercados con ese país en su propio territorio, además de instalarse en Latinoamérica (Gilpin 1975).

Aquí es importante destacar la naturaleza de esta estrategia de conquista de los mercados internos por las empresas multinacionales en dos dimensiones: las exportaciones de capital como necesidad de su reproducción ampliada; y la definición de un patrón mundial de acumulación que tenía en el liderazgo del Estado norteamericano sobre otros Estados capitalistas la misión de frenar el avance soviético al integrar diferentes mercados y regiones bajo su tutela.

Para la primera dimensión, al menos desde la Segunda Revolución Industrial a finales del siglo XIX y el ascenso del capital monopolista, resultó evidente cómo la internacionalización, por medio de la exportación de inversiones y los préstamos internacionales, fue fundamental para que el capital sobrepase sus límites nacionales de reproducción conservando su valorización<sup>4</sup>. Así, junto a las finanzas destinadas a la compensación monetaria de la balanza de pagos de las economías periféricas orientadas hacia la exportación de *commodities*, las IDE se volvieron esenciales para la ampliación y sustentación multinacional de complejas cadenas productivas, estableciéndose como uno de los más importantes pilares del imperialismo<sup>5</sup>.

- 
4. La exportación de capital como consecuencia de las contradicciones de su proceso de concentración y centralización puede ser vista en Bukharin (1988). La traducción de este fenómeno para la Segunda Posguerra Mundial se encuentra en Brown (1974), Michalet (1983) y Panitch y Gindin (2006).
  5. Sobre el fenómeno del imperialismo en su origen, ver: Hilferding (1985); Lenin (1979); Luxemburg (1985). Para la discusión del fenómeno del imperialismo en la Segunda Posguerra y, en especial, las exportaciones de capital, ver: Andreff (2000); Baran (1984); Brown (1974); Magdoff (1972); Michalet (1983); Panitch y Gindin (2006); Sweezy (1983). La actualización del concepto de imperialismo en una perspectiva marxista, tanto para su origen como para el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial y en el momento presente, está en Harvey (2011).

Pasadas dos guerras mundiales intermediadas por la mayor crisis del sistema capitalista, nuevamente la exportación de capital se volvió esencial para que emerja un nuevo patrón mundial de acumulación en los años 1950. Según Barratt Brown (1974), de la época clásica del imperialismo subsistieron las siguientes características: i) competencia entre diversos capitales asentada en las contradicciones de la relación capital-trabajo y en la centralización del capital por disputas competitivas en nuevos mercados; ii) exportación de capital, que desde la «fase superior del capitalismo» se volvió una de las formas constantes de valorización capitalista; iii) diferentes caras del capital exportado (préstamos, financiamientos e inversiones) articuladas en estrategias complementarias de valorización en los nuevos mercados; iv) continuación de la rivalidad imperialista –aunque la que antecedió a la Primera Guerra Mundial hubiera sido sustituida por el pragmatismo de las burguesías centrales ante el riesgo del socialismo en esa fase, tal rivalidad continuó expresándose por la competencia entre las diferentes empresas multinacionales que tenían como re-guardia a sus economías nacionales de origen–; y v), tal como antes, valorización del capital internacional dependiente de las garantías de movilidad para sus flujos, lo que fue exigido de forma imperialista por respeto a determinados patrones monetarios, regímenes cambiarios y comerciales e intervenciones militares.

Tomando como base las restricciones antes señaladas, Magdoff (1972) actualizó el legado de Lenin (1979) sobre el imperialismo para la Segunda Posguerra Mundial al afirmar que, si antes había disputa de empresas y gobiernos en determinadas economías nacionales, en este momento (la década de 1970) serían «sociedades capitalistas gigantescas» las que disputarían cada industria en el espacio capitalista corporativo. Por otro lado, el autor afirmó que la maduración de las transformaciones de la Segunda Revolución Industrial elevó exponencialmente las dimensiones internacionales de confrontación entre las empresas multinacionales y también que la gran corporación norteamericana asumió un papel singular en la difusión de esta fase imperialista. Magdoff asimismo defendió la idea de que el nexo imperialista que se definió por la dominación de las economías desarrolladas sobre las periféricas se profundizó, en lo cual la IDE tuvo un papel destacado. La organización de este espacio económico periférico, jerarquizado para la nueva expansión imperialista, tuvo en los Estados Unidos el principal eje, puesto que, a diferencia de su displicencia para asumirse como hegemónico en el sistema monetario del periodo entreguerras, este país se volvió ahora central en la construcción de un nuevo orden, el cual reveló la anatomía del patrón mundial de acumulación.

En lo que se refiere específicamente a la relación entre centro y periferia, junto con Magdoff (1972), Prado (1966) y Andreff (2000) han demostrado cómo en esa época –a diferencia de la transición de la Primera a la Segunda Revolución Industrial, cuando fue posible que las

inversiones directas inglesas sirvieran para desarrollar las industrias pesadas de capitalismo tardío, como el alemán y el norteamericano— la dominación fue de otra naturaleza. Desde la década de 1950 en adelante, esta modalidad de capital internacional, además de difundir de forma desigual las estructuras productivas y de consumo fordistas, mantenía un rígido control sobre la transferencia tecnológica e imponía intensa presión a las economías receptoras, en especial a las periféricas, forzándolas a garantizar la movilidad en los flujos de capitales para que sus ganancias se realizasen en la moneda de origen sin mayores restricciones. De ahí la necesidad de los países destinatarios de adaptar permanentemente sus marcos regulatorios a los intereses de valorización de esas empresas multinacionales.

En otras palabras, el desarrollo del poder tecnológico y financiero de las empresas multinacionales en la Segunda Posguerra Mundial colocó al control imperialista sobre economías periféricas en otro nivel de dominación. De aquí en adelante, la competencia entre diversos capitales se ajustaría a la cooperación nacional de los diferentes espacios económicos que tenían en el poder estatal norteamericano el nexo que articulaba y daba sentido al nuevo patrón mundial de acumulación. Llegamos entonces a la comprensión de la segunda dimensión de esta estrategia de expansión de las empresas multinacionales.

Por medio de un orden institucional erigido a partir de Bretton Woods, se estableció una especie de asociación asimétrica entre los Estados capitalistas que tenían una red imperialista jerárquicamente definida entre las economías centrales y las periféricas, red basada en el sistema monetario del dólar-oro, en ciertos acuerdos tarifarios, en órganos multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en organizaciones militares (como la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN]) y en la difusión de valores políticos y culturales a partir de patrones de consumo típicamente norteamericanos (el «*American way of life*»). Uno de los canales estratégicos por donde fluía este abanico de múltiples relaciones capitalistas eran las inversiones directas. La IDE representaba, al mismo tiempo, tanto la maduración de la competencia entre diversos capitales, principalmente entre empresas norteamericanas y europeas, como también un importante vehículo de difusión del desarrollo capitalista de forma heterogénea entre todo Occidente<sup>6</sup>.

Aunque sea difícil en varios casos establecer una relación directa entre la expansión de la gran empresa norteamericana y su política externa (Gilpin 1975), el hecho es que la IDE

---

6. Sobre el papel de la IDE en esta fase como difusora de nuevas relaciones sociales de dominación y aglutinadora de intereses burgueses multinacionalmente, ver: Andreff (2000); Harvey (2011); Magdoff (1972); Michalet (1983); Panitch y Gindin (2006).

sirvió, inclusive la de las empresas europeas, como instrumento primordial para destrabar los límites para la construcción de esta red imperialista manejada por Washington contra el socialismo real (Magdoff 1972). Fue también por medio de tal instrumento que se fortaleció la consciencia de clase burguesa a escala mundial, de forma tal que la competencia y la cooperación entre sus fracciones solidificaban los negocios y fortalecían el escudo ideológico contra la Unión Soviética. Esto puede constatare en la relación entre las empresas de bienes de consumo norteamericanas y las de bienes de capital alemanas, relación que permitió la recuperación de todo espacio económico centroeuropeo después de la guerra. No sería diferente en la América Latina de los años 1950, dado que las empresas multinacionales, al ingresar en sus mercados como reflejo de la competencia entre capitales de filiales norteamericanas y europeas, mantenían también una cooperación con las empresas nativas. Tales relaciones obviamente no eran solo de naturaleza económica, sino intrincados esquemas de dominación política y cultural que acarrearían un mayor control de los mercados internos periféricos. En realidad, esta asociación dependiente de las empresas nativas con las empresas multinacionales daba como resultado variados negocios con excelente retorno. Adicionalmente, funcionaba como una habilidosa intermediación local para presionar a los Estados periféricos a no aumentar el control al movimiento del capital internacional, manteniendo a la clase trabajadora sometida a las formas de explotación laboral impuestas por las filiales, además de influyendo directamente en las principales decisiones de política económica del país receptor (Fernandes 2006).

Hecha esta breve discusión sobre la especificidad de la internacionalización productiva de las empresas multinacionales en la inmediata posguerra, observemos su desarrollo hacia Latinoamérica y el Brasil. Antes de ello es necesario referir que, en el espacio de expansión de IDE hacia la periferia, Latinoamérica ocupó el puesto de destino preferido en la década de 1950, como podemos constatar en el cuadro 1. A diferencia de los otros ingresos de capitales que venían a todos los países latinoamericanos para crear infraestructura orientada a la exportación de *commodities*, la explotación de recursos naturales o representaciones comerciales de productos manufacturados solo montados internamente bajo el régimen CKD (*completely knocked down*)<sup>7</sup>, las mayores economías de la región en ese momento –o sea, Argentina, Brasil y México– serían las zonas más relevantes de atracción de empresas multinacionales de manufactura. Tales empresas, de origen europeo y norteamericano, montaban plantas de industria pesada principalmente en los sectores de bienes de capital y de consumo durables, modificando estructuralmente el capitalismo de la región.

---

7. En el Brasil, entre los años 1920 y 1930, ingresaron empresas del sector automovilístico que importaban todas las partes de automóviles y camiones y solo ensamblaban internamente, tales como Ford, General Motors y Chrysler. Para más detalles del régimen CKD en el Brasil para este periodo ver: Phelps (1936); Suzigan (2000).

**Cuadro 1**  
**Masa mundial de inversión directa extranjera, por regiones, 1967 (en millones de dólares)**

Destino	Total	Origen		
		Estados Unidos	Europa	Japón y otros países
Latinoamérica	18.449,3	11.776,6	6.268,0	404,7
África	6.591,1	1.371,2	5.206,1	13,6
Asia	4.991,5	1.776,5	3.018,6	196,4
Oriente Medio	3.102,7	1.779,0	1.238,7	85,0
Países subdesarrollados	33.134,5	16.703,9	15.731,5	699,7
Países desarrollados	72.129,5	39.860,7	23.768,5	8.500,3
Total	105.264,0	56.564,6	39.500,0	9.200,0

Fuente: Sourrouille *et al.* (1984: 18).

En forma diferente a las otras regiones periféricas, como en el caso de Asia y África, que vivían una gran inestabilidad institucional frente a los innumerables movimientos de descolonización o bajo influencia directa soviética, las economías latinoamericanas presentaban, además de una cierta estabilidad institucional, infraestructura estatal y algunos recursos financieros locales, un mercado interno potencialmente atractivo para las empresas multinacionales. Al ofertar bienes de alto valor unitario, las empresas multinacionales necesitaban instalarse en países populosos que hicieran viables sus negocios industriales, pues sus subsidiarias se implantaban con capacidad ociosa planeada con el objetivo de crear una oferta muy por delante de la demanda corriente. En el cálculo de las casas matrices, los mercados de consumo tendrían que ser relativamente consolidados, presentando alta concentración de ingresos, para hacer viables sus apuestas en las economías periféricas. El Brasil, por ser el país con el mayor contingente demográfico de Latinoamérica y estar marcado por su secular subdesarrollo caracterizado por dependencia externa y segregación social, reunía las condiciones ideales para colocarse como el mayor receptor de IDE en manufacturados en los años 1950 (Furtado 1980). Es importante destacar que también hubo un esfuerzo interno por mostrar un país atractivo al capital internacional, dado que el presidente Kubitschek lideró innumerables viajes al exterior para «invitar» a las empresas multinacionales a invertir en él (Cardoso 1978). Aunque los datos no detallan los sectores de destino de los flujos de IDE, y descontando la preeminencia venezolana a causa del aporte de inversiones de las empresas norteamericanas en el sector petrolífero, es posible notar en el cuadro 2 a Argentina, Brasil y México como los principales receptores de estos capitales en el periodo.

**Cuadro 2**  
**Flujos de inversión directa extranjera en Latinoamérica, por países, 1946-1960**  
**(en millones de dólares, precios actuales)**

Países	1946-1950	1951-1955	1956-1960	Total
Argentina	- 113,8	15,8	828,8	730,8
Bolivia	0,2	3,6	66,2	70,0
Brasil	219,6	350,0	743,0	1.312,6
Chile	41,5	93,9	208,3	343,7
Colombia	98,9	12,2	18,7	129,8
Costa Rica	20,9	7,4	15,9	44,2
Cuba	9,4	89,0	263,0	361,4
Ecuador	27,2	19,2	29,6	76,0
El Salvador	0,2	-0,1	0,6	0,7
Guatemala	12,0	-2,0	71,8	81,8
Haití	4,7	21,1	2,1	27,9
Honduras	24,9	41,4	-12,0	54,3
México	176,9	439,4	423,5	1.039,8
Nicaragua	5,5	9,0	10,3	24,8
Panamá	29,2	27,4	78,9	135,5
Paraguay	9,2	2,2	10,4	21,8
Perú	23,0	170,2	179,2	372,4
República Dominicana	4,4	9,1	20,3	33,8
Uruguay	68,0	40,0	20,0	128,0
Venezuela	1.026,4	366,7	1.550,8	2.943,9
<b>Total</b>	<b>1.688,3</b>	<b>1.715,5</b>	<b>4.529,4</b>	<b>7.933,2</b>

Fuente: Naciones Unidas (1964: 259); elaboración propia.

La IDE exigía igualmente un marco regulatorio adaptado a esta etapa de internacionalización productiva. Por ser este un periodo de economías relativamente cerradas, con ciertas discriminaciones tarifarias, tipo de cambio fijo, intereses reales reducidos y controles de capital especulativo, la conquista de mercados internos periféricos debía tener como hipótesis la libertad para el ingreso en forma de inversiones y también para la salida mediante retorno de capitales y remesas de ganancias. Una filial extranjera determinada, al instalarse en un país periférico, además de calcular el potencial futuro de su mercado, requería su blindaje por medio de protección tarifaria y cambiaria, discriminada a favor de sus bienes ofertados internamente. Con esto, ella garantizaba un privilegio contra los bienes importados, que eran encarecidos cambiariamente a favor de los similares nacionales, conquistando una significativa ventaja en relación con las otras filiales que no se anticiparon en inmovilizar inversiones en esta región<sup>8</sup>.

8. El detalle de tal estrategia puede ser revisado en nuestro trabajo (Campos 2009).

En resumen, las empresas multinacionales en esta fase se desplazaban hacia la periferia replicando su estructura productiva de origen al aliarse a las empresas nativas que serían sus proveedoras (el caso de las ensambladoras automovilísticas fue ejemplar en este aspecto), haciendo del mercado interno un espacio cautivo para su valorización. Más aun, tal valorización reflejaba la generación de ganancias resultantes de las inversiones iniciales que podrían ser reinvertidas localmente o remitidas hacia el exterior. Para la segunda opción, que significaba un retorno a la apuesta inicial realizada por las casas matrices, los países receptores tendrían que generar divisas convertibles para que tal ganancia se realizase en la moneda de origen. Como en esa época dichos emprendimientos eran mayoritariamente orientados hacia el mercado interno, las divisas convertibles no eran generadas por las exportaciones de las filiales extranjeras, sino por el antiguo sector agroexportador, siempre con bajo valor agregado y víctima de las grandes oscilaciones en los precios internacionales de las *commodities*. En relación a esto, en los momentos de crisis cambiarias, cuando las remesas de ganancias presionaban la balanza de servicios en la cuenta de transacciones corrientes, las economías periféricas tendrían que recurrir a préstamos externos que compensasen los déficits en la balanza de pagos y de esta forma someterse a órganos multilaterales como el FMI. Como veremos a continuación, cualquier alteración en el marco regulatorio que colocase en riesgo ese movimiento de valorización de las empresas multinacionales sería fuertemente reprimida<sup>9</sup>. Esto porque tales empresas tenían una enorme influencia en la economía interna de los países receptores de capitales, dado que representaban al sector más dinámico del proceso de industrialización pesada latinoamericano; y, así, eran las fiadoras por excelencia de la continuidad del desarrollo capitalista. Un ejemplo de esto es lo que ocurrió en el Brasil, como veremos a continuación.

## 2. EL MARCO REGULATORIO A LA INTERNACIONALIZACIÓN BRASILEÑA

### 2.1 Segundo Gobierno Vargas

El proceso de internacionalización de los mercados internos promovido por empresas multinacionales que se desplazaban hacia Latinoamérica solo fue asimilado a partir de 1956 en el Brasil. Antes de eso, el segundo Gobierno Vargas buscaba atraer nuevos capitales de riesgo, pero queriendo disciplinarlos de la misma forma que ya estaba intentando hacerlo con las filiales extranjeras instaladas en el país, por ejemplo, en el sector eléctrico (Bastos 2001). Así, el marco regulatorio que Getúlio Vargas desarrolló en relación a las empresas multinacionales buscaba conducir las a una división de tarifas impuesta, principalmente, por las empresas estatales. La conjunción entre el capital estatal y el capital privado internacional sería establecida por asociación directa en una suerte de *joint venture* en la que las multinacionales serían condicionadas institucionalmente a actuar internamente conforme

---

9. Tal análisis fue originalmente definido por Prado (1966, 1970, 1999).

a las necesidades estratégicas del desarrollo capitalista brasileño. La promulgación de la Ley N° 2.004 (Cámara de Diputados del Brasil 1953c), que instituía la política monopólica pública del petróleo brasileño –dando origen a Petrobrás–, se encuadraba en ese tipo de orientación, así como el intento de crear un patrón de financiamiento interno a partir de la creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) en 1952<sup>10</sup>.

El control sobre la apreciación de las empresas multinacionales procuraba estar dentro de esta misma lógica de intervención estatal, es decir, disponer del capital internacional para suplir las necesidades internas sin dejar de subordinarlo mientras tanto a los centros internos de decisión. La cuestión de las remesas de ganancias, por ejemplo, fue colocada muchas veces de manera confusa y ambigua, pero en lo esencial mantenía esta misma dirección, o sea, el intento de disciplinar los flujos de capitales internacionales en conformidad con los intereses del Estado brasileño. De este modo, el día 3 de enero de 1952, Getúlio promulgó el Decreto Ley N° 30.363 (Cámara de Diputados del Brasil 1952), que retomaba los preceptos legales de la Ley N° 9.025 (Cámara de Diputados del Brasil 1947) del Gobierno Dutra, imponiendo 8% como límite de remesas de ganancias y dividendos sobre el capital inicial invertido y excluyendo de la base del cálculo a las reinversiones, además de fijar un límite de 20% para repatriación de capitales y de 8% para remesas de intereses. Lo excedente a 20% para retorno de capitales sería considerado capital inicial. Tal decreto traía también un rígido mecanismo de control a los registros que se aplicaría retroactivamente al capital inicial. En otras palabras, aquel capital, que había sido remitido bajo la gran base de las reinversiones en el pasado, tendría sus futuras remesas descontadas hasta que llegase al verdadero saldo de IDE inicialmente invertida en el país. Las represalias externas a ese decreto fueron inmediatas, pues el BIRD rompió relaciones con el Brasil y los Estados Unidos amenazaron con imponer severas represalias comerciales.

Es necesario, también, relativizar el carácter nacionalista de este decreto frente a las continuas restricciones cambiarias y a la coyuntura adversa de la Guerra de Corea. A los dos momentos clave, 1947 y 1952, antecedieron dos crisis cambiarias. En la primera crisis, con el Gobierno Dutra, en el año 1947, la presunción de que la integración del país a las resoluciones de Bretton Woods podía redundar en financiamiento externo, sobre todo privado y de origen norteamericano, hizo que se retirase instrumentos de control de la época del «Estado nuevo», tales como: i) el impuesto sobre las ganancias extraordinarias (1944); ii) el acto constitucional N° 9, que creaba el Consejo Nacional de Economía (CNE) para intervenir en sectores específicos de la economía; iii) la «Ley malaia» (Decreto Ley N° 7.666 del 22/6/1945), que constituía una política antitrust; iv) la Resolución Interministerial N° 7 (1945), que

---

10. Para un análisis del segundo Gobierno Vargas, ver: Bastos (2001); Malan (1984).

condicionaba el control de las divisas para importaciones consideradas estratégicas para la constitución de las industrias de base; y v) la disminución en la proporción de impuestos sobre las exportaciones<sup>11</sup>. Este choque liberal asociado a la no llegada de IDE, además de la disminución de los precios de los principales productos de exportación, del aumento de las importaciones –no solo de bienes de lujo, sino de máquinas y equipamiento para industrias– y, aun, de la presión de las remesas de ganancias, originó una grave crisis cambiaria. A pesar del saldo comercial de 130 millones de dólares a precios actuales en 1947, el déficit en la cuenta de servicios fue de 257 millones de dólares (47 millones de remesas de ganancias), con un saldo en la cuenta-capital de apenas 12 millones, lo que generó un déficit en la balanza de pagos de 182 millones de dólares (Abreu 1992; Ipeadata 2004). Como respuesta, el cambio oficial fue fijado en 18,72 cruzeiros por dólar, además se restauró buena parte de la legislación de Vargas, inclusive la de restricciones sobre las remesas de ganancias.

Al inicio del segundo Gobierno Vargas, en 1952, se instalaba una nueva crisis cambiaria. La Guerra de Corea y la expectativa de que ella se podía volver un nuevo conflicto mundial, hizo que se relajasen las licencias para importaciones consideradas esenciales a la industrialización. Las exportaciones se redujeron mucho en función de la cantidad, pues había retención de existencias de *commodities* con la esperanza de que el cambio se devaluase (estaba en 18,72 desde 1947) y cayera el precio internacional de algunos productos de exportación, como el del cacao y el del algodón. Frente a las restricciones cambiarias, desde 1947 había también una promesa de remesas de ganancias del orden de 500 millones de dólares, lo que intensificaba la presión sobre la balanza de pagos. No fue por otro motivo que en el discurso de fin de año (1951) Getúlio Vargas demostró ya una preocupación por los sucesivos déficits en la balanza de pagos, ocasionados, en parte, por las remesas de ganancias y dividendos de las empresas extranjeras instaladas en el país. Vargas atacó vehementemente el problema de las reinversiones, las cuales, comparadas con el capital inicial registrado, se mostraban dos veces superiores. Según Vargas, de los 25,1 mil millones de cruzeiros que recaudó en el año 1950 la cartera de cambio del Brasil, un poco más de un tercio correspondía a 8,4 mil millones de ingreso efectivo de capitales venidos del exterior, mientras que los restantes 16,7 mil millones de cruzeiros eran capitales oriundos de reinversiones de ganancias de las empresas aquí instaladas. Ante una crisis cambiaria más, que significaba un déficit comercial de 286 millones de dólares en 1952, un déficit en la cuenta de servicios de 333 millones (99 millones de remesas de ganancias) y un saldo en la cuenta capital de apenas 35 millones, lo que generaba un déficit en la balanza de pagos de 615 millones de dólares (Abreu 1992; Ipeadata 2004), Vargas radicalizó el control sobre las remesas de ganancias por medio del Decreto Ley N° 30.363 (del 3 de enero de 1952).

---

11. Toda esta legislación fue investigada y analizada por Corsi (2008).

Tal control de remesas sufrió una flexibilización con la «Ley del mercado libre» del 7 de enero de 1953 (Ley N° 1.807; Cámara de Diputados del Brasil 1953a), la cual restableció el derecho de remesas sobre las reinversiones al límite fijado de 10%. Buscando satisfacer las expectativas de ingresos de capitales extranjeros, esta ley colocó un componente de liberalidad al flujo de capital internacional, sin dejar de controlarlo. Los criterios de esencialidad y selectividad eran mantenidos, siendo vinculados a las remesas de capital de «indudable interés para la economía nacional». Si los capitales nuevos eran también de interés para el país, su ingreso sería realizado usando el tipo de cambio oficial de 18,72 cruzeiros por dólar, bajo la fiscalización del Consejo de la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (Sumoc) para el ingreso de préstamos y financiamientos extranjeros y remesas de ganancias y dividendos. Algunos criterios de esencialidad para la IDE que buscarse instalarse en ciertas regiones más atrasadas del territorio nacional, además de la prioridad a los sectores de utilidad pública, fueron también incorporados en la «Ley del mercado libre» bajo la rúbrica de «especial interés nacional».

Al capital internacional pasado le quedaban aseguradas remesas de intereses de 8% y, para ganancias y dividendos, del 10% (art. 6°, inciso I), siendo la reinversión de ganancias permitida para la base del cálculo, frente a la revocación de los artículos 6, 7, 8, 17 y 18 del Decreto Ley 9.025. La IDE pasada tenía un mecanismo extremadamente favorable a su movimiento con la Ley 1.807, dado que, al entrar con el tipo de cambio del mercado libre de 43,32 cruzeiros por dólar y enviar después las remesas usando el tipo de cambio oficial, conquistaba un claro subsidio cambiario. Esto porque, por ejemplo, si se ingresaba un valor de 1.000 dólares con el tipo de cambio libre, la IDE se transformaría en 43.320 cruzeiros, y el cambio oficial para retorno o remesa de ese capital permitía que se convirtiesen automáticamente en 2.314,10 dólares, desde que existía equilibrio de las cuentas externas y disponibilidad cambiaria.

Esas facilidades, mientras tanto, jamás sacaron del objetivo institucional el carácter intervencionista que Vargas pretendía imponer al proceso de desarrollo industrial. De ahí el motivo para establecer la condición para remesas de acuerdo a la situación cambiaria o para firmar una directiva estratégica para ciertos sectores de la actividad económica en los que el capital internacional sería considerado de «especial interés nacional». Además de eso, un nuevo criterio de esencialidad se adicionaría al dispositivo mediante el Decreto N° 32.285 (Cámara de Diputados del Brasil 1953b), criterio referido a la elección de áreas con potencialidad y productividad económica capaces de apalancar a los sectores pesados de la industria y que se fijó dentro del presupuesto analítico de los «puntos de germinación» que la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos (CMBEU) había investigado.

Al inicio de 1954 (el 5 de enero), Vargas radicalizó su postura de control a las remesas de ganancias, estableciendo el Decreto N° 34.839 (Cámara de Diputados del Brasil 1954a) que recolocó el límite de 8% para las remesas de ganancias y dividendos sobre el capital inicial, además de excluir nuevamente a las reinversiones de la base del cálculo. Aun en el mismo periodo, el gobierno perfeccionó el criterio de selectividad y esencialidad para el flujo del capital internacional, aplicando dispositivos de «indudable interés nacional» que imponían un instrumento más de regulación, instituidos a partir de la Ley N° 2.145 (Cámara de Diputados del Brasil 1953d), el Decreto 34.893 (Cámara de Diputados del Brasil 1954b) y la Instrucción N° 81 (22/12/1953; Sumoc 1955) y de la creación de la Comisión de Inversiones y Financiamientos Extranjeros Registrables (Cifer) en 1953<sup>12</sup>. Según el Despacho N° 28.816<sup>13</sup>, las orientaciones generales de la Cifer para averiguar el tipo de capital internacional consistente con las necesidades internas serían las siguientes:

- a) Mayor independencia de las actividades esenciales en relación a los suministros del exterior; b) Llenado de las lagunas en la organización económica del país, motivado por la ausencia o insuficiencia de actividades relevantes para el desarrollo nacional; c) Reflejos directos o indirectos en el aumento del ingreso nacional; d) Mejor rendimiento económico de los factores de producción; e) Repercusiones sociales favorables al bienestar general de las poblaciones; f) Influencia equilibradora de las potencialidades regionales y preservadoras de la Unidad Nacional; g) Refuerzo de la defensa nacional (Despacho N° 28.816, 1954, tomado de: Graeff 1981: 126)<sup>14</sup>.

Siendo por la vía reguladora, como estos últimos dispositivos, o por la vía más flexible al flujo de capitales, como los anteriores, la verdad es que la totalidad de la legislación no permitió un ingreso de capitales privados consistente con las crecientes necesidades del desarrollo industrial, dado que ni la coyuntura doméstica ni la internacional eran favorables. Por parte de los objetivos de la política económica, aun teniendo la reforma cambiaria como meta general la exportación de productos «onerosos» (sin perjuicio a los sectores de demanda inelástica, como el café) así como la rigurosa selección de las importaciones por licencia previa definida por la Instrucción N° 70 de la Sumoc (9/10/1953; Sumoc 1955) –en la que el capital internacional tenía remesas favorecidas por el cambio oficial, solo teniendo que asumir la diferencia cambiaria de 7 cruzeiros por dólar–, tales objetivos no consiguieron impedir la eclosión de la crisis cambiaria en 1954. Con la caída en el precio

---

12. Datos extraídos de Graeff (1981).

13. La traducción de esta y las siguientes citas de normas de la Sumoc, de la Cámara de Diputados del Brasil y del Banco Central de Reserva del Brasil es de los editores; fuente extraída de Graeff (1981).

14. Para más detalles de esta legislación, ver nuestro trabajo de maestría (Campos 2003), particularmente el capítulo 2; también el capítulo 3 de nuestra tesis (Campos 2009). Autores como Graeff (1981) y Sochaczewski (1991) también analizaron esa legislación.

internacional del café y la necesidad creciente de importación de bienes de capital para la industria, este año el saldo comercial fue de apenas 148 millones de dólares, el déficit en la cuenta de servicios de 338 millones (89 millones de remesas de ganancias) y el déficit en la cuenta capital de 18 millones (además, como resultado de la caída en el ingreso de capital extranjero, el vencimiento de amortizaciones de la deuda externa llegó a 134 millones), lo que creó un déficit en la balanza de pagos de 203 millones de dólares (Abreu 1992; Ipeadata 2004).

## 2.2 Gobiernos Café Filho y Kubitschek

En seguida, el trágico suicidio de Getúlio Vargas en agosto de 1954 marcó un cambio en dicha política institucional de control de las inversiones internacionales en el Brasil. Esto ocurrió frente a la asunción del poder del Gobierno Café Filho (1954-1955), cuando el entonces ministro de Hacienda Eugênio Gudin instituyó la famosa Instrucción N° 113 de la Sumoc (17/1/1955; Sumoc 1955) que permitió la importación de máquinas y equipamientos por empresas extranjeras «sin cobertura» cambiaria, exigiendo solo que los valores de las importaciones fuesen convertidos en participación del capital privado nacional. Con esto, las medidas que Vargas había desarrollado para regular el capital internacional de acuerdo con los criterios de selección y esencialidad fueron revocadas (Campos 2003, 2009; Caputo y Melo 2009). Algunos autores, como Sochaczewski (1991), Bastos (2001) y Caputo y Melo (2009) tendieron a mostrar la Instrucción 113 como solo una respuesta a las restricciones cambiarias de 1954 para la atracción de IDE y relativizaron así la inflexión estratégica que ella representó después de Vargas.

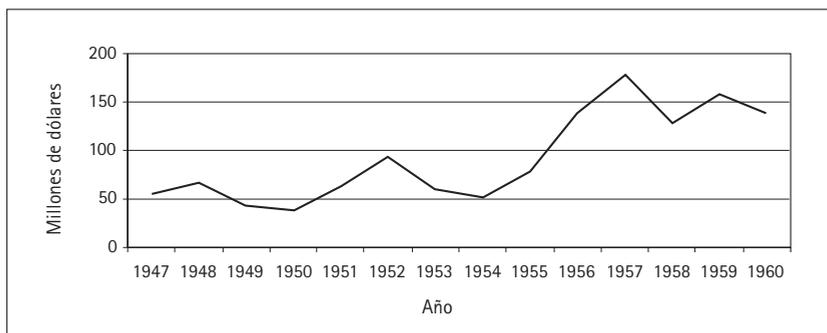
Mientras tanto, además de los efectos de corto plazo en el estrangulamiento cambiario que de hecho la Instrucción 113 buscó enfrentar, el momento que se abrió en la segunda mitad de los años 1950 fue muy distinto y tuvo un carácter de cambio en la forma de disciplinar al capital internacional en el desarrollo capitalista brasileño. Esta instrucción imponía un componente de continuidad pero también de ruptura en el marco regulatorio al capital internacional, pues se mantenía la importación sin cobertura cambiaria, tal como la Ley 1.807 de Vargas ya pregonaba, pero al mismo tiempo se abolía todos los mecanismos institucionales de selección de inversiones internacionales consistentes con la lógica del desarrollo capitalista menos dependiente. Según el primer párrafo de la instrucción:

[...] el Consejo de la Superintendencia de la Moneda y del Crédito, considera la necesidad de **simplificar la reglamentación** sobre el licenciamiento de importaciones que no dependan de cobertura cambiaria, así como las ventajas de la **creación de un clima favorable** para las inversiones de capitales extranjeros en el país (Sumoc 1955: 51).

Con esto, la Instrucción 113 se mostró como auxiliar del Plan de Metas (1956) en la estrategia de captar IDE para la implantación de la industria pesada en el país, dado que ella se definía como un instrumento legal indispensable para viabilizar la internacionalización bajo la idea de los «50 años en 5»<sup>15</sup>. Aun así, no podemos clasificar a la Instrucción 113 como la única responsable por la liberación institucional de los flujos de capitales internacionales en el país, pues ella debe entenderse en el ámbito de la propia estrategia de desarrollo ejecutada por Juscelino Kubitschek, la cual buscó en los esquemas internos de gastos y en la división de las tareas propuestas por el Plan de Metas poner a disposición la favorable dinámica de expansión productiva internacional para los designios generales de la industrialización. El elevado ingreso de estas inversiones internacionales en la época puede verse en el gráfico 1. Más aun, la naturaleza de la asociación con el capital internacional que se pretendía con Vargas por medio de la estrategia de verticalización del Estado sobre el capital internacional fue sustituida por una horizontalidad cuya discrecionalidad fue sensiblemente debilitada durante los Gobiernos Café Filho y Kubitschek.

### Gráfico 1

Flujo de inversión directa extranjera en el Brasil, 1947-1960 (en millones de dólares, precios actuales)



Fuente: Ipeadata (2003); elaboración propia.

15. La investigación de Caputo y Melo (2009) mostró que las principales filiales extranjeras que usufructuaron de la Instrucción 113 fueron: Willys Overland del Brasil S. A. Industria y Comercio (US\$ 27,97 millones; 14,8% del total); General Motors del Brasil S. A. (US\$ 25,02 millones; 13,2% del total); Ford Motor del Brasil S. A. (US\$ 22,42 millones; 11,8% del total); Volkswagen del Brasil Industria y Comercio de Automóviles S. A. (US\$ 14,32 millones; 7,6% del total); Roberto Bosch del Brasil Ind. y Con. de Accesorios para Motores y Chasis (US\$ 12,99 millones; 6,9% del total); Mercedes Benz del Brasil S. A. (US\$ 12,78 millones; 6,7% del total); e Industria Nacional de Locomotoras INL Ltda. (US\$ 11,5 millones; 6,1% del total).

Haciendo un balance del financiamiento externo de Kubitschek en relación con Vargas, queda clara la reversión de las condiciones externas que permitieron el ingreso notable de capitales de riesgo a partir de 1956. Entre 1951 y 1954, la IDE tuvo una entrada líquida de 241 millones de dólares (60 millones en promedio anual), mientras que las reinversiones fueron de 1.498 millones (374 millones en promedio anual)<sup>16</sup>. Las remesas alcanzaron 1.937 millones (484 millones en promedio anual), generando un saldo líquido negativo de 198 millones (50 millones en promedio anual). La mejora de las condiciones internacionales, combinada con el desarrollo de la infraestructura en el periodo Vargas, la maduración industrial de los sectores intermediarios y un sistema financiero parcialmente organizado, además de la simplificación institucional impuesta por la Instrucción 113, permitieron en el periodo Kubitschek la instalación de la industria pesada brasileña, siendo su parte más dinámica representada por la IDE. La inversión líquida de IDE entre 1955 y 1961 fue de 4.400 millones de dólares (629 millones en promedio anual), superando a las reinversiones de ganancias, que quedaron en 1.555 millones (222 millones en promedio anual), en un nivel muy superior a las de las remesas de rendimientos al exterior, que alcanzaron el nivel de 2.806 millones (400 millones en promedio anual). Con ello se logró reservar un saldo líquido positivo total de 3.149 millones (450 millones de dólares en promedio anual), lo opuesto, por lo tanto, al segundo periodo de Vargas.

Con relación al origen y al destino de la IDE en este segundo Gobierno Vargas, según nuestro estudio (Campos 2009), el muy superior volumen de reinversiones sobre la inversión líquida revela la maduración de capitales ingresados en el pasado, principalmente los del sector de distribución y comercialización de bienes manufacturados dominado por la corporación norteamericana, además del sector de utilidad pública, en el que se destacaban las existencias de capitales de la empresa Light de origen canadiense y la norteamericana American and Foreign Power Company (Amforp). Ya la IDE ingresada por medio de la Instrucción 113 durante el Gobierno Kubitschek entre 1955 y 1963 tuvo como origen a Europa occidental en 45,7% (Alemania aportó 18,7%), lo que era seguido por los Estados Unidos, con 43,5%, y otros países con 10,8%. De un total de 497,7 millones de dólares de IDE en ese periodo, 38,1% fue destinado a la industria automovilística, remolques y carrocerías; 23% al sector químico, máquinas y equipamientos; 6,2% a plásticos y caucho; 5,1% a máquinas, aparatos y materiales eléctricos; y 27,6% al resto de industrias manufactureras (Caputo y Melo 2009).

Además de la disminución del control de los flujos de capital internacional por la Instrucción 113 y la regulación sectorial de la industrialización por los grupos ejecutivos del Plan

---

16. Estos datos y los siguientes fueron extraídos de Campos (2009).

de Metas, el proceso de internacionalización productiva de la economía brasileña exigió también un proteccionismo del Gobierno Kubitschek a fin de salvaguardar la acumulación interna de la empresa multinacional, ingresada después de 1955. Ya en 1957 fue instituida la Ley N° 3.244 (Cámara de Diputados del Brasil 1957a) que preveía la «reforma de las tarifas de aduanas». Antes de esa ley, había reserva de mercado interno a través del control del tipo de cambio por las cinco categorías de importaciones con cinco diferentes tasas (Instrucción 70). Ahora, se mantenía la sobretasa para determinadas importaciones, pero a través de solo dos paridades: la general, para las importaciones de productos, sin similar nacional y fijada en 80,29 cruzeiros por dólar, y la especial, fijada en 177,7 cruzeiros por dólar, para aquellos bienes que ya eran fabricados internamente, con control directo en la oferta de tasas cambiarias; esto, además del tipo de cambio de costo para utilización del gobierno, fijado en 43,82 cruzeiros por dólar. Se promulgó también el estatuto de registro de producto similar, el cual, una vez concedido al sector industrial considerado maduro, prohibía las importaciones que compitiesen con el producto ofertado internamente, aun cuando fuese objeto de financiamiento externo. En este caso, las empresas multinacionales eran favorecidas por la garantía de mercado para los sectores que ellas dominaban, previendo tarifas de hasta 150% para las importaciones de productos similares a los de fabricación nacional. Tal instrumento sirvió, por lo tanto, como una protección para la industria que estaba implantándose, lo que consolidó una barrera proteccionista para la oligopolización de los nuevos sectores industriales internos.

La Ley N° 3.244 fue reglamentada por el Decreto N° 42.820 (Cámara de Diputados del Brasil 1957b), que poseía una cobertura institucional más incisiva, una vez que legalizaba la Instrucción 113 (capítulo V). Este decreto permitió la entrada de capitales extranjeros en la forma de IDE sin cobertura cambiaria, desde que eran «considerados esenciales para el proceso de desarrollo económico» (Cámara de Diputados del Brasil 1957b: 1), de acuerdo con las directivas generales del consejo de la Sumoc. Las salidas de capitales en forma de amortización e intereses de la deuda externa se harían por el tipo de cambio oficial, así como las remesas de ganancias referentes a las inversiones sin cobertura cambiaria (art. 4°). Adicionalmente, a través del Decreto 42.820, fue instituida la operación en el mercado del tipo de cambio libre, contratada por liquidación inmediata, pudiendo el consejo de la Sumoc autorizar operaciones para liquidación futura llamadas *swaps* (art. 14). De este modo, queda clara tanto la continuidad entre las ventajas concedidas a las empresas multinacionales por el Gobierno Kubitschek en relación al Gobierno Café Filho, como las diferencias con el de Vargas.

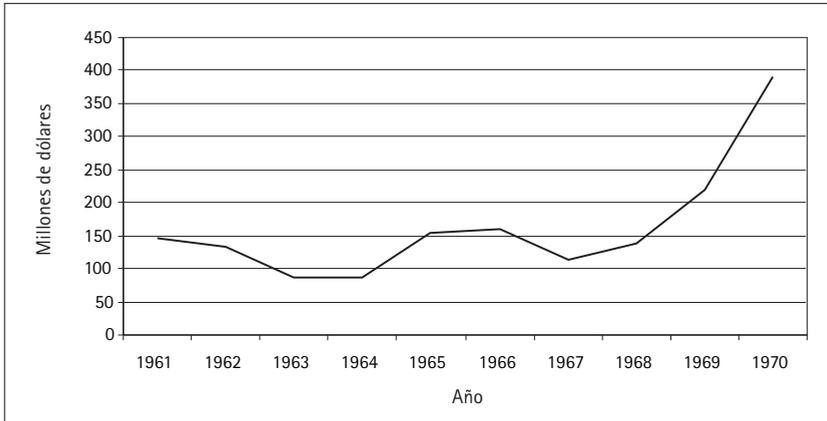
Considerando entonces el periodo 1951-1961, entendemos que la posible inflexión en el capitalismo brasileño al final del segundo periodo Vargas –marcada por la derrota de su estrategia de desarrollo y la subsiguiente apertura institucional al flujo de capital inter-

nacional por medio de la Instrucción 113– debe entenderse por las propias dificultades internas de imponer un proyecto relativamente autónomo de capitalismo nacional y asumiendo las siguientes condiciones: i) la enorme vulnerabilidad cambiaria que el país pasaba en 1954, resultado de las oscilaciones en el precio internacional del principal producto de exportación, que era el café, además de la adversa coyuntura internacional que se volvió aguda frente al término de la CMBEU y con ello frente al fin de la esperanza de préstamos externos públicos, en virtud de la decisión unilateral tomada por el presidente norteamericano Eisenhower (Bastos 2001; Malan 1984); ii) la incapacidad institucional de Getúlio Vargas para concentrar esfuerzos para el desarrollo de un patrón de financiamiento interno, o aun de una reforma fiscal a la altura de sus pretensiones nacionalistas (Bastos 2001); iii) la fragilidad política del gobierno en el intento de unir varias corrientes antagónicas a fin de mantener un equipo administrativo ecléctico políticamente y, al mismo tiempo, subordinado al poder ejecutivo (Boito 1982); iv) por último, la inexistencia de un movimiento de expansión del capital privado europeo hacia la periferia, pues no había alcanzado aún nivel de maduración productiva (Campos 2009). Esto ocurriría a partir de la segunda mitad de la década de 1950, cuando las inversiones norteamericanas destinadas a la reconstrucción de Europa Occidental y el Japón (Plan Marshall) ya habían impulsado dinámicamente a las fuerzas productivas internas de estos países (Block 1987; Gilpin 1975).

La derrota que representó el proyecto de Vargas –inmerso en las adversidades antes mencionadas– contribuye a entender la ruptura ocurrida en la estrategia de asociación al capital internacional que se procesó a partir del Plan de Metas. No obstante, con el fin del Gobierno Kubitschek, el inicio de los años 1960 presentó la consolidación económica de las empresas multinacionales que entraron a partir de 1956 en el país, reforzando su hegemonía en el proceso productivo brasileño al colocarse como el centro del poder económico. De esta manera, los efectos internos de la acción emprendida por las multinacionales en el periodo fueron el reflejo de la propia competencia entre diversos capitales a nivel mundial, dado que, por un lado, el desarrollo capitalista que se originó no estuvo acompañado por el desplazamiento del núcleo formador de tecnología de punta; y, de otro lado, la expansión oligopolista de las empresas de los países centrales hacia la periferia resultó en la absorción de empresas locales a costa de la desnacionalización del capital privado nacional (*takeovers*). Tal movimiento fue determinado por las reinversiones de las ganancias de las empresas que ya estaban instaladas aquí, así como por la nueva afluencia de capitales, para los cuales Latinoamérica era la principal destinataria en esa época (Chesnais 2013; Fajnzylber 1971). En realidad, las nuevas entradas de IDE decayeron ya a partir de 1959 en el Brasil, y solo recomenzaron a fluir de forma sustancial a partir de 1968, como muestra el gráfico 2.

**Gráfico 2**

**Flujo de inversión directa extranjera en el Brasil, 1961-1970 (en millones de dólares, precios actuales)**



Fuente: Ipeadata (2003); elaboración propia.

Tal caída en las IDE debe entenderse principalmente como resultado de los bloques de inversiones del Plan de Metas, cuya continuidad se volvía difícil si no era posible revolucionar permanentemente sus bases productivas por medio de la innovación de nuevos procesos y productos. Para la cuestión de la innovación de procesos industriales, resulta nítida la estrategia de las multinacionales de solo internalizar cierto nivel de tecnología, sin crear mientras tanto en el país receptor una base de investigación y desarrollo similar a la de sus casas matrices. Si esto ocurriese, fatalmente debilitaría el control de este activo estratégico en la competencia entre diversos capitales a partir del *core business* de las corporaciones (Hymer 1983). Mientras tanto, para la innovación de productos, al introducir la empresa multinacional la producción manufacturera pesada en la economía brasileña, satisfizo una demanda reprimida que venía de la época de Vargas, pero tuvo que enfrentarse a un mercado interno reducido, cuyo patrón de consumo de bienes durables de alto valor agregado se limitaba a una franja reducida de la población, justamente la más enriquecida y que se definía históricamente por una secular concentración de ingresos marcada por nuestro subdesarrollo (Furtado 1980).

De este modo, tanto la desaceleración del ingreso de IDE, el aumento de remesas de rendimientos y la necesidad de importación de varios suministros y de bienes intermedios para esas industrias pesadas y también de petróleo, así como la dependencia exclusiva de exportaciones de *commodities*, dado que las empresas multinacionales aquí instaladas y las empresas estatales creadas estaban íntegramente orientadas hacia el mercado interno,

hicieron que el final del Gobierno Kubitschek fuese marcado por una nueva crisis cambiaria. En 1960, este gobierno presentó un déficit comercial de 23 millones de dólares, un déficit en la cuenta de servicios de 459 millones (79 millones de remesas de ganancias) y un pequeño saldo en la cuenta capital de 58 millones, que dieron lugar a un déficit en la balanza de pagos de 410 millones de dólares (Abreu 1992; Ipeadata 2004).

### 2.3 Gobiernos Quadros e Goulart

El gobierno de Jânio Quadros, que asumió estos pasivos externos en 1961, se lanzó en una ofensiva en el exterior que resultó en abultados recursos oriundos de las agencias internacionales así como en préstamos autónomos, por un monto superior a 500 millones de dólares, el mayor entre los años 1951 y 1966. En lo que atañe a la regulación cambiaria, se instituyó la Instrucción N° 204 de la Sumoc (13/3/1961; Sumoc 1963) que unificaba el tipo de cambio para las exportaciones e importaciones (exceptuados apenas algunos productos agrícolas y minerales). Además de eso, se elevaba el costo del tipo de cambio a 200 cruzeiros por dólar para el petróleo y equipamientos para perforación, trigo, bobinas de papel para periódicos y otras importaciones seleccionadas, mientras se incluía en el cambio libre de 300 cruzeiros por dólar los productos de la categoría general, reduciendo para las subastas de cambio aquellos productos considerados superfluos.

La unificación cambiaria propalada por la Instrucción 204 tuvo como objetivo, en última instancia, solucionar los problemas del déficit en las cuentas externas a partir de la economía de recursos cambiarios. Para esto, desvalorizó el cambio de los productos de exportación, como el café y el cacao, mientras buscó, a través del tipo de cambio unificado, economías cambiarias en el mercado libre y, al mismo tiempo, la acumulación de recursos con diferencias cambiarias incidentes sobre las importaciones de bienes superfluos. Lo que estaba detrás de esa medida era solucionar la sangría que las remuneraciones externas del capital internacional estaban generando en la balanza de pagos. Esto era así porque el viejo problema de las restricciones para la importación que se colocaban por la falta de reservas cambiarias se mostraba como una necesidad estructural, la cual fue reforzada por el Plan de Metas cuando la importación de bienes de capital se hizo impostergable para abastecer la instalación de la industria pesada en el país (Gennari 1999).

El reflejo de la «dependencia en proceso» (Bastos 2001), actualizada en la década de 1960, se colocó nuevamente en la cuestión cambiaria, consubstanciada con la escalada inflacionaria que tuvo una dimensión estructural originada en la propia subordinación de los intereses internos a las necesidades de remesas al exterior del capital internacional. Además, en una perspectiva más amplia, el patrón de acumulación reverenciado en los años del Gobierno Kubitschek mostraba señales de agotamiento, haciendo evidente una crisis cíclica originada en la caída de las inversiones, la cual era explicada por la fuerte

concentración de poderes en las empresas de bienes de consumo durables frente a las débiles bases internas que sustentaban el desarrollo de bienes de capital.

En esa crisis estructural de inicio de los años 1960, en la que se colocaba en jaque al patrón de desarrollo capitalista definido por el Gobierno Kubitschek, varias manifestaciones populares y nacionalistas, como las de la campaña «El Petróleo es Nuestro» de 1953, volvieron con fuerza para presionar a los parlamentarios a fin de que regularan a las empresas multinacionales en el país. Así, se inició un proceso político que culminaría en la promulgación de la legislación más sistemática y rígida en relación al capital internacional. La «Ley de remesas de ganancias» (N° 4.131; Cámara de Diputados del Brasil 1962) del día 3 de septiembre de 1962 se volvió así una de las restricciones internas más hostiles a la llegada de capital internacional al Brasil entre 1961 y 1964, dado que imponía una confrontación directa a sus intereses.

Esta ley procuró sistematizar un cuerpo de reglas para al movimiento del capital internacional en el país y para eso buscó distinguir qué era capital extranjero (art. 1°), además de garantizar las condiciones jurídicas de igualdad entre este y el capital nacional (art. 2°). Legisló adicionalmente sobre la obligatoriedad del registro del capital extranjero en su moneda de origen y también sobre la definición de lo que consideraba reinversiones de ganancias, además de imponer el límite de 8% para remesas de intereses (un valor superior sería considerado como amortización), así como acerca del impuesto a la renta sobre las remesas de ganancias y dividendos, regalías y asistencia técnica y administrativa.

La ley también limitó las remesas de regalías y de asistencia técnica y científica a un valor máximo de 5%, así como prohibió que la filial extranjera instalada en el país pagase a la matriz tales remuneraciones. Otra forma de control impuesto fue la prohibición de la subfacturación de las exportaciones y/o la sobrefacturación de las importaciones, conocidas como precios de transferencias. La penalidad para estas infracciones tenía prevista una multa de diez veces el valor de la mercadería importada o exportada y/o de cinco años sin ejercer intercambio comercial en el país.

Igualmente, la «Ley de remesas de ganancias» desarrolló artículos que regularon el mercado cambiario, así como disciplinaron los bienes de capitales de brasileños invertidos en el exterior y regularon el régimen bancario y el régimen fiscal de una forma general. Más aun, lo que realmente sobresalió en la época como tema polémico y con gran repercusión en los debates del Congreso Nacional fue el control a las remesas de ganancias, que preveía deducciones solo del capital registrado, excluyendo de la base del cálculo para remesas a las reinversiones de ganancias. Estas discusiones surgieron en el ámbito del artículo 28 de la ley:

Siempre que ocurriera un grave desequilibrio en la balanza de pagos, o hubiera serias razones para prever la inminencia de tal situación, podrá el Consejo de la Superintendencia de la Moneda y del Crédito imponer restricciones, por plazo limitado, a la importación y a las remesas de rendimientos de los capitales extranjeros y, para este fin, otorgar al Banco del Brasil monopolio total o parcial de las operaciones de cambio (Cámara de Diputados del Brasil 1962: art 28, § 1º y 2º).

En este caso, incide una tasa de 10% sobre el capital registrado para remesas; si ese límite fuese excedido, debería comunicarse a la Sumoc inmediatamente. El artículo tenía previsto un límite máximo para remesas de 5% a las regalías y para asistencia técnica (§ 3º) y un límite para los gastos cambiarios en el caso de «viajes internacionales» (§ 4º).

Como puede verse, el artículo 28 establecía que, en caso de excepciones, sería posible disponer de algunos dispositivos para sanar el desequilibrio en la balanza de pagos. Sin embargo, cuando observamos los tres famosos artículos originales del «Proyecto de ley Celso Brant», notamos que el límite de 10% para el capital registrado no se configura como excepción en el caso de desajustes extremos en las cuentas nacionales:

[...] artículo 31 Las remesas anuales de ganancias para el exterior no podrán exceder de 10% sobre el valor de las inversiones registradas; artículo 32 Las remesas de ganancias que sobrepasaren el límite establecido en el artículo anterior serán consideradas retorno de capitales y deducidas del registro correspondiente, para efecto de las futuras remesas de ganancias para el exterior; párrafo único La cuota anual de retorno del capital extranjero no podrá exceder de 20% (veinte por ciento) del capital registrado; artículo 33 Las ganancias excedentes del límite establecido en el artículo 31 de esta ley serán registradas aparte como capital suplementario y no darán derecho a remesa de ganancias futuras (Cámara de Diputados del Brasil 1962: art. 31-33).

Con la Ley 4.131, se buscó reeditar el mismo principio de las instrucciones, avisos y actos de servicios de la Sumoc que se remontaban a inicios de 1954, antes del suicidio de Getúlio. Así, esta ley recuperó el criterio de esencialidad para la concesión del derecho cambiario a los capitales extranjeros:

[...] artículo 53 El Consejo de Ministros podrá establecer, mediante decreto, atendiendo al Consejo Nacional de Economía: I que la inversión de capitales extranjeros, en determinadas actividades, se haga en observancia con una escala de prioridades, en beneficio de regiones menos desarrolladas del país. II que los capitales así invertidos sean exceptuados, en mayor o menor grado, de las restricciones previstas en el artículo 28; III que idéntico tratamiento se aplique a los capitales inversionistas en actividades consideradas de mayor interés para la economía nacional (Cámara de Diputados del Brasil 1962: art. 53).

La «Ley de remesas de ganancias» imponía, por lo tanto, controles tanto a la entrada del capital extranjero, como a su salida. En el ingreso, se exigía el criterio selectivo de las inversiones, tal como se intentó desarrollar al final del segundo Gobierno Vargas. En cuanto a la salida, mediante remesas de ganancias y dividendos, la ley dio continuidad institucional al Decreto 30.363 (abandonado por Vargas en 1953, con la «Ley del mercado libre»), que anulaba las reinversiones de ganancias de la base del cálculo. De esta forma, la Ley 4.131, bajo la forma como fue promulgada en 1962 y después regularizada en 1964 por João Goulart (Decreto N° 53.451; Cámara de Diputados del Brasil 1964a), representó el mayor control ya impuesto al movimiento de capitales internacionales en el Brasil. Así, contribuyó para que, internamente, tanto las fuerzas opuestas al capital internacional como aquellas a favor asumiesen una postura política en relación al tipo de estrategia que creían que era la ideal para el desarrollo capitalista brasileño.

Desde el punto de vista económico, la Ley 4.131 profundizaba la inestabilidad en relación a las expectativas de nuevos inversionistas extranjeros, dado que su promulgación en 1962 y la espera de dos años para ser reglamentada impidieron inclusive el registro de remesas de ganancias en 1963 y 1964. Sumado a esto estaba la persistencia del cuadro inflacionario ante el fracaso de la estabilización intentada por el Plan Trienal (1963), los impases en la renegociación de la deuda externa y la estatización de subsidiarias extranjeras en el sector eléctrico en Río Grande do Sul. Las cuentas externas también reflejaban la coyuntura adversa, dado que el saldo comercial en 1963 fue de apenas 112 millones de dólares, con un déficit en la cuenta de servicios de 269 millones y un déficit en la cuenta capital de 54 millones, que dieron lugar a un déficit en la balanza de pagos de 244 millones de dólares (Abreu 1992; Ipeadata 2004). Políticamente, el cuadro social se polarizaba entre, por un lado, fuerzas nacional-populares, tales como trabajadores rurales y urbanos, estudiantes, intelectuales de izquierda, parte de la clase media, algunos empresarios, etc., que reivindicaban transformaciones estructurales por medio de una reforma agraria, reformas urbanas, distribución de ingresos por medio de una reforma tributaria, reformas en la educación y en el sistema electoral, todas ellas cotejadas de alguna forma en las «Reformas de base» de Goulart; y, de otro lado, los grupos conservadores, que exigían reformas alineadas con los intereses de los grandes medios y los Estados Unidos, empresas, bancos, amplios sectores de la clase media, ejército, Iglesia católica, filiales extranjeras, intelectuales ligados al sector privado, etc. En esta correlación de fuerzas, la conspiración del último grupo creó las condiciones ideales para el golpe de Estado del 1 de abril de 1964.

#### **2.4 Gobierno Castelo Branco**

A pesar del largo debate habido en el país que originó este marco regulatorio, ya a partir del 29 de agosto de 1964 la legislación sufriría una modificación en su aspecto más importante, esto es, la cuestión de la reinversión de ganancias. Eso ocurrió inmediatamente después de

la deposición de João Goulart por el golpe militar de abril de 1964, cuando Roberto Campos –entonces ministro de Planeamiento del primer gobierno militar, representado por Castelo Branco– recoló en la base del cálculo para las remesas a las reinversiones de ganancias de las filiales, así como aumentó el límite de 10% hasta 12% de remesas concedidas al exterior por la Ley N° 4.390 (Cámara de Diputados del Brasil 1964b).

Además de las modificaciones en la Ley 4.131, la Instrucción N° 289 (Banco Central del Brasil 1965) vino a completar el cuadro institucional que posibilitaría a la política económica definida por el Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG) entrelazarse a las expectativas de acumulación de las empresas multinacionales. Tal instrumento autorizaba a la cartera de cambio del Banco Central del Brasil para efectuar compras de monedas extranjeras, asegurando al vendedor el derecho posterior de adquirir cobertura para el retorno de las divisas. Considerando la gran disponibilidad de las filiales extranjeras para obtener recursos en el exterior, es fácil imaginarse la discrepancia entre las facilidades concedidas al capital internacional después del golpe de 1964 y el tratamiento ofrecido al capital privado nacional.

La Instrucción 289 presentaba facilidades para el acceso a la liquidez internacional por que garantizaba el intercambio directo entre los agentes internacionales y los tomadores internos, generalmente representados por las empresas extranjeras y estatales:

5 el registro de las transacciones al que se refiere esta Instrucción, para efectos de la Ley N° 4.131, de 03/09/62, alterada por la de N° 4.390, de 29/08/64, será hecho automáticamente, mediante comunicación de la Cartera de Cambio del Banco del Brasil S. A. a esta Superintendencia; 6 las operaciones que trata esta Instrucción estarán exentas del depósito y del cargo financiero al que se refiere la Instrucción N° 285, de 24/12/64, no siéndoles aplicables, igualmente, las disposiciones vigentes sobre la obligatoriedad del depósito de garantía y el correspondiente pago compulsorio a la orden de esta Superintendencia (Banco Central del Brasil 1965: 34-35).

Y se subrayaba además que, al momento de la salida, la remuneración de este capital disfrutaría de la misma garantía: «7 será asegurado el derecho de remesa de intereses para el exterior, en las mismas condiciones establecidas en esta Instrucción» (Banco Central del Brasil 1965: 34).

Además de la Instrucción 289, otra medida importante del Banco Central estableció el 21 de agosto de 1967 nuevos canales de acceso para los préstamos extranjeros. La Llamada Resolución N° 63 del Banco Central del Brasil (1967) –a diferencia de la Instrucción 289 y de la Ley 4.131, que prevenían operaciones de captación directa– instituyó la interme-

diación financiera entre las instituciones domésticas y las corporaciones internacionales, estableciendo la operación de la siguiente forma:

I Facultar a los bancos de inversión o de desarrollo privados y a los bancos comerciales autorizados a operar cambio de monedas y la contratación directa de préstamos externos destinados a ser repasados a empresas en el país, sea para financiamiento de capital fijo, sea de capital de movimiento [circulante], observado lo dispuesto en esta Resolución y en las demás normas legales y reglamentos en vigor (Banco Central del Brasil 1967: 112).

De esta manera, además de las empresas extranjeras y de las estatales, que ya habían gozado exclusivamente de las facilidades de captación directa mediante la Ley 4.131 y la Instrucción 289, ahora las empresas de capital privado nacional también tendrían acceso a la liquidez internacional. Mientras tanto, quienes ganaron de hecho con esa medida fueron los bancos comerciales extranjeros, impedidos ahora de usar su poder de competencia en la captación de recursos en mercados internos, dado que expandieron enormemente sus operaciones a través del simple repaso de préstamos externos (Pereira 1974; Cruz 1999).

El capital internacional representado por las empresas multinacionales –ligadas sea al sector industrial, sea al financiero– fue el gran privilegiado de la reforma ejecutada por el Gobierno Castelo Branco en la segunda mitad de los años 1960. Esto porque dicha reforma significó nada más que la imposición sistemática de los intereses del capital internacional a través de la exigencia de mecanismos institucionales que permitiesen la integración del sistema financiero nacional con la propia voluntad de financiarización del capital internacional instalado en el Brasil. Esta imposición dio como resultado enormes ventajas ofrecidas por plazos alargados y costos bajos para la captación de préstamos externos, de los cuales las empresas multinacionales instaladas en el país disfrutaron íntegramente en la década de 1970. Así, el flujo de IDE que estaba en apenas 168 millones de dólares en 1964 llegó a 432 millones en 1967, alcanzando en la época del «milagro económico», en 1971, 869 millones, y 4,6 mil millones de dólares en 1973. Desde el punto de vista del origen de la IDE, las inversiones norteamericanas superaban a las de Europa Occidental, manteniéndose igual su destino que en la época de Kubitschek, o sea, en industria pesada en bienes de consumo durables y de capital. La diferencia entre los dos ciclos, el del Plan de Metas y el del «milagro», fue que mientras en el primero la IDE vino para crear capacidad productiva nueva (*Greenfields investments*), en el segundo fue mayoritariamente transferencia patrimonial (*takeover*) que resultó en una intensa desnacionalización de la economía brasileña (Campos 2009). El monto de la deuda bruta externa saltó del nivel de 3,2 mil millones de dólares en 1964, llegando a 4 mil millones en 1966 y a 14,8 mil millones en 1973 (Campos 2009). Con esto, la dependencia del Brasil del imperialismo se colocaba a finales de los años 1960 en un nivel muy superior a aquel de la época de Vargas.

## CONCLUSIÓN

Para que comprendamos los límites y el alcance de los gobiernos brasileños en relación a la acción de las empresas multinacionales instaladas, teniendo como eje algunos marcos de la legislación regulatoria entre 1951 y 1967, lanzamos algunas hipótesis: i) la búsqueda de la industrialización y de la modernización de los patrones de consumo imprimieron una continuidad a las estrategias de todos los gobiernos nacionales del periodo, lo que justifica los diversos tipos de asociación con el capital internacional para efectivizar el desarrollo capitalista; ii) las diversas formas de asociación al capital internacional, las cuales se pautaron por diversas políticas económicas destinadas a promover la industrialización, presentaron discontinuidades en la forma de concebir la división de tareas entre el Estado, la empresa privada nacional y la empresa multinacional; iii) por último, el modo como el Estado brasileño dispuso de la internacionalización para apalancar el desarrollo capitalista –al intentar disciplinar institucionalmente el capital internacional según los designios generales del país– provocó importantes rupturas en el transcurso del periodo.

La industrialización siempre estuvo en la pauta principal de todos los gobiernos del periodo, pues de Getúlio a Castelo, sin excepción, todos tuvieron como objetivo mayor mantener el desarrollo inmerso en la lógica de acumulación capitalista, en asociación a los atributos de la modernidad que podrían hacerse disponibles a partir del centro capitalista. De esta manera, al identificar a la historia de la industria en el Brasil con la propia necesidad de modernizar a la sociedad brasileña, ninguno de estos gobiernos creyó que fuera posible avanzar sin algún tipo de cooperación con la empresa multinacional. Esto porque todos, sin distinción, buscaron de diferentes maneras internacionalizar la economía como forma de internalizar las ganancias del avance tecnológico de las economías centrales que se podían compartir.

La estrategia de desarrollo capitalista del segundo Gobierno Vargas, en lo referente a la política económica, buscó establecer la hegemonía del proceso de industrialización dirigida por el Estado. Tal modo de concebir la implantación de la industria en el país dividió las tareas del desarrollo entre el capital estatal, el privado nacional y el extranjero, donde el liderazgo tendría que realizarse únicamente en función del monopolio estatal. En ese caso, el capital internacional solo podría disputar áreas de acumulación en la economía brasileña si aceptaba la influencia del Estado en la orientación del tipo de expansión industrial a ser perseguida.

El Gobierno Kubitschek mantuvo la misma dirección de la política económica de Vargas, la cual buscaba, a través del planeamiento estatal, atraer capitales extranjeros e influenciarlos hacia sectores demarcados según las necesidades de la industrialización. Mientras tanto,

Juscelino no se preguntaba qué tipo de capital internacional sería el más correcto para ejecutar su planeamiento en la división de tareas. Así, él prefirió aprovechar la coyuntura internacional favorable que había en aquel momento para lanzar el Plan de Metas como forma de compatibilizar su política económica expansionista con los flujos de inversiones directas y capitales autónomos extranjeros que buscaban nuevas fronteras de expansión.

La política económica arrastrada en el planeamiento estatal, y así interventora en la economía nacional, se hizo complementaria entre Juscelino Kubitschek y Getúlio Vargas. Los dos gobiernos veían en el recurso estatal la oportunidad para que el Brasil conquistara su madurez capitalista y comprendían igualmente la necesidad de asociarse con el capital internacional para alcanzar tal objetivo. Pero lo que marca una diferencia fundamental entre Vargas y Kubitschek y, por lo tanto, una **inflexión**, son sus diferentes formas para subordinar el capital internacional a los intereses mayores de la industrialización. De este modo, retornamos a la primera pregunta que hicimos en la introducción de este artículo: ¿La asociación al capital internacional en el Gobierno Kubitschek representó de hecho una ruptura en el patrón de desarrollo capitalista propuesto por el segundo Gobierno Vargas?

La respuesta es sí. Porque, a pesar de que los dos gobiernos buscaron tener al capital internacional como aliado en sus políticas económicas basadas en la planificación estatal con el fin de implantar el capitalismo industrial en el Brasil, el Gobierno Kubitschek no tuvo las pretensiones de subordinarlo a los moldes que Vargas intentó. Por eso, la **ruptura** entre Kubitschek y Vargas se inscribe en las siguientes cuestiones: i) la división de tareas que Kubitschek propuso entre las empresas multinacionales y las empresas estatales preveía una cierta orientación hacia sectores específicos del Plan de Metas, en el cual la cooperación de las diversas fracciones de capitales para alcanzar la industrialización no estaría necesariamente determinada por una hegemonía. En el Gobierno Vargas, mientras tanto, la noción de jerarquización de las tareas fue explicitada mediante el liderazgo de la empresa estatal en el proceso de desarrollo, en el cual la empresa multinacional sería obligada incontestablemente a adecuarse al impulso y a los objetivos nacionales que aquella imponía; ii) mientras la política económica del Gobierno Kubitschek, aun privilegiando al planeamiento estatal de la economía, no discriminaba en importancia estratégica el tipo de capital internacional necesario para hacer efectivo el Plan de Metas, Vargas tenía como prioridad atraer capitales en forma de préstamos, aunque juzgase a la inversión directa como una opción razonable para el desarrollo; iii) pero aun si se hubiese consolidado el ingreso de IDE durante el Gobierno Vargas –lo que no ocurrió en virtud de la desfavorable coyuntura internacional–, su forma de disciplinarlo se colocaría en contraste con aquella que Kubitschek utilizó. Esto porque Juscelino, al prescindir del intento de sobreponer las acciones planeadas del Estado al ritmo de acumulación de las multinacionales, y así despreciar el régimen regulatorio implementado por Vargas (como por ejemplo, la Cifer, que

fue revocada por el Gobierno Café Filho por medio de la Instrucción 113, como vimos), no consiguió mantener la autonomía del Estado brasileño frente a la influencia desestabilizadora de la acumulación internacionalizada. En este sentido, la economía quedó de rehén del sector más dinámico, que, por explícitas razones tecnológicas y oligopólicas, el capital internacional asumió, y con esto tuvo que someterse al propio ritmo de acumulación de las filiales extranjeras.

La crisis de inicios de los años 1960, que fue vivida durante los Gobiernos Jânio Quadros y João Goulart, incidía en caminos opuestos a aquellos que sus políticas económicas mostraban en relación al tipo de industrialización en que se asentó la economía nacional. Jânio, de forma conturbada, intentó salvar la acumulación industrial y el saldo de las cuentas externas sometiéndose a las orientaciones ortodoxas de las agencias internacionales. João Goulart, de manera opuesta pero con el mismo fin, o sea, el de reponer los niveles de desarrollo industrial vivido en los años del Gobierno Kubitschek, buscó rescatar la estrategia conciliatoria del segundo Vargas, además de resucitar el régimen regulatorio destinado a disciplinar al capital internacional que Café Filho revocó, perfeccionando los controles sobre la entrada de recursos al movimiento interno y su salida bajo la forma de remesas de ganancias, regalías y dividendos (Ley 4.131).

Así como la de Vargas, la estrategia de Goulart –de buscar la independencia de los centros internos de decisión en relación al capital internacional– fracasó. En su lugar, además de la crisis política instalada, la industrialización de la economía brasileña se colocó en un nuevo nivel de dependencia externa ante la instauración de la dictadura militar. De ahí surge la necesidad de hacernos la segunda pregunta descrita en la introducción de este artículo: ¿Cuáles son los principales cambios en relación con el capital internacional tras las reformas económicas instituidas por el régimen militar que se instaló en 1964?

Para responderla, tenemos nuevamente que recurrir a los tres planos del análisis que invocamos al inicio: i) la inflexión del régimen político impulsado por los militares no abandonó la continuidad (que desde Vargas siempre hubo) en la búsqueda de la industrialización brasileña en términos capitalistas y en asociación al capital internacional, garantizando al mismo tiempo, niveles elevados en el patrón de consumo; ii) ello marca una **ruptura** en la estrategia de desarrollo asociada de los otros gobiernos; y por eso iii) una distinción esencial en el rumbo de la economía brasileña en la segunda mitad de la década de 1960 fue la subordinación irrestricta al capital internacional, no solo por el régimen regulatorio destinado a disciplinar a este que Vargas estableció, Café Filho eliminó y Goulart intentó rescatar, sino por el abandono de una política económica que desde Vargas y Kubitschek buscó imprimir una cierta autonomía en relación a las necesidades ilimitadas de la acumulación ampliada del capital.

Entonces, las reformas financieras que el Gobierno Castelo Branco implementó en el país, aun preservando la línea de continuidad de la industrialización, sometieron los intereses nacionales a las exigencias del capital internacional. Esto ocurrió a partir de la liberalización del régimen de control al capital internacional, mediante la modificación de la Ley 4.131, la Instrucción 289 y otros dispositivos. De esta manera, la creación de mecanismos financieros que integraban el mercado nacional a los circuitos globales de acumulación financiera significó un cambio cualitativo en la capacidad de los centros internos de decisión de condicionar el modo de actuación del capital internacional en el Brasil.

## REFERENCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva

1992 *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.

ANDREFF, Wladimir

2000 *Multinacionais globais*. Bauru, SP: Edusc.

AREND, Marcelo y Pedro Cezar Dutra da FONSECA

2012 «Brasil (1955-2005): 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind». En: *Revista de Economia Política*, vol. 32, N° 1, pp. 33-54.

ARRUDA, Pedro Fassoni

2012 *Capitalismo dependente e relações de poder no Brasil: 1889-1930*. Sao Paulo: Expressão Popular.

BANCO CENTRAL DEL BRASIL

1968 *Capitais Estrangeiros no Brasil. Legislação*. Brasília.

1967 «Resolución N° 63», 21 de agosto.

1965 «Instrucción N° 289», 14 de enero.

BARAN, Paul Alexander

1984 *A economia política do desenvolvimento*. Sao Paulo: Abril Cultural.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth

2001 «A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises no Brasil (1890-1954)». Tesis de doctorado, Instituto de Economia-Universidade Estadual de Campinas.

BENAYON, Adriano

2005 *Globalização versus desenvolvimento*. Sao Paulo: Escrituras.

BLOCK, Fred

1987 *Los orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOITO Jr., Antonio

1982 *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. Sao Paulo: Brasiliense.

BROWN, Barratt

1974 *Economia do imperialismo*. Lisboa: Editora Ulisseia.

BUKHARIN, Nikolai

1988 *A economia mundial e o imperialismo*. Sao Paulo: Abril Cultural.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL BRASIL

1964a «Decreto N° 53.451», 20 de enero. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.

- 1964b «Ley N° 4.390», 29 de agosto. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1962 «Ley N° 4.131», 3 de septiembre. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1957a «Ley N° 3.244», 14 de agosto. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1957b «Decreto N° 42.820», 16 de diciembre. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1954a «Decreto N° 34.839», 5 de enero. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1954b «Decreto N° 34.893», 5 de enero. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1953a «Ley N° 1.807», 7 de enero. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1953b «Decreto N° 32.285», 19 de febrero. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1953c «Ley N° 2.004», 3 de octubre. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1953d «Ley N° 2.145», 29 de diciembre. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1952 «Decreto Ley N° 30.363», 3 de enero. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.
- 1947 «Ley N° 9.025», 27 de febrero. Fecha de consulta: 6/11/2014. <<http://www2.camara.leg.br/>>.

CAMPOS, Fábio Antonio

- 2009 «A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)». Tesis de doctorado. Instituto de Economía-Universidade Estadual de Campinas.
- 2003 «Estratégias de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-1966)». Disertación de maestría. Instituto de Economía-Universidade Estadual de Campinas.

CAMPOS, Roberto de Oliveira

- 1963 *Ensaio de história econômica e sociologia*. Rio de Janeiro: APEC.

CAPUTO, Ana Cláudia y Hildete Pereira MELO

- 2009 «A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da Instrução 113 da Sumoc». En: *Estudos Econômicos*, vol. 29, N° 3, pp. 513-538.

CARDOSO, Mirian Limoeiro

- 1978 *Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK/JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CASTRO, Ana Célia

- 1979 *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860-1913*. Rio de Janeiro: Zahar.

CHANDLER, Alfred

- 1998 *Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: FGV.

CHESNAIS, François

- 2013 «Present International Patterns of Foreign Direct Investment: Underlying Causes and Some Policy Implications for Brazil». En: *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 17, N° 3, pp. 376-422.

CORSI, Francisco Luiz

- 2008 «Política externa, projeto nacional e política econômica ao final do Estado Novo». En: *Política & Sociedade*, N° 12, pp. 67-93

COSTA, Maria Roselene

- 2008 «Capital estrangeiro e desenvolvimento econômico: cinco décadas do investimento direto estrangeiro no Brasil». Disertación de maestría. Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo.

COUTINHO, Luciano Galvão

- 1975 «The Internationalization of Oligopoly Capital». Tesis de doctorado. Cornell University.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas

- 1999 *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. 2ª ed. Campinas: Unicamp-IE.

FAJNZYLBER, Fernando

- 1971 *Estratégia industrial em empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA / Inpes.

FERNANDES, Florestan

- 2006 *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ª ed. Sao Paulo: Global.

FURTADO, Celso Monteiro

- 1980 *Pequena introdução ao desenvolvimento*. Sao Paulo: Editora Nacional.  
1975 *Formação econômica do Brasil*. 13ª ed. Sao Paulo: Editora Nacional.

GENNARI, Adilson Marques

- 1999 *Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessas de lucros no Governo Goulart*. Sao Paulo: Cultura Acadêmica Editora.

GILPIN, Robert

- 1975 *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Nueva York: Basic Books.

GRAEFF, Eduardo

- 1981 «Política de investimentos estrangeiros no pós-guerra: a Instrução N° 113 e as origens do "modelo associado"». Disertación de maestría. Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas-Universidad de Sao Paulo.

HARVEY, David

- 2011 *O novo imperialismo*. 5ª ed. Sao Paulo: Ediciones Loyola.

HILFERDING, Rudolf

- 1985 *O capital financeiro*. Sao Paulo: Nova Cultural.

HYMER, Stephen

1983 *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. Rio de Janeiro: Graal.

IPEADATA

2004 «Seção balanço de pagamentos». Fecha de consulta: 2/11/2014. <www.ipeadata.gov.br>.

2003 «Conta financeira - investimentos diretos - estrangeiros no país». Fecha de consulta: 2/11/2014. <www.ipeadata.gov.br>.

LENIN, Vladimir Ilich

1979 *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. Sao Paulo: Global.

LESSA, Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro

1983 *Quinze anos de política econômica*. 4ª ed. Sao Paulo: Brasiliense.

LUXEMBURG, Rosa

1985 *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. Sao Paulo: Nova Cultural.

MAGDOFF, Harry

1972 *A era do imperialismo: a economia norte-americana*. Lisboa: Portucalense.

MALAN, Pedro Sampaio

1984 «Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)». En: FAUSTO, B. (org.). *História geral da civilização brasileira*, t. III, vol. 4, N° 11, pp. 51-106.

MELLO, João Manuel Cardoso de

1998 *O capitalismo tardio*. 10ª ed. Campinas: Unicamp-IE.

MICHALET, Charles Albert

1983 *O capitalismo mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MORAES, Orosimbo José

2003 *O investimento direto estrangeiro no Brasil*. Sao Paulo: Aduaneiras.

NACIONES UNIDAS

1964 *El financiamiento externo de América Latina*. Nueva York: ONU.

NONNENBERG, Marcelo Jose Braga

2002 «Determinantes dos investimentos externos e impactos das empresas multinacionais no Brasil. 1956/2000». Tesis de doctorado. Instituto de Economía Industrial-Universidad Federal de Río de Janeiro.

PANITCH, Leo y Sam GINDIN

2006 «Capitalismo global e império norte-americano». En: PANITCH, Leo y Colin LEYS. *Socialist register 2004: o novo desafio imperial*. Buenos Aires: Clacso, pp. 19-70.

PEREIRA, Jose Eduardo de Carvalho

1974 «Financiamento externo e crescimento econômico no Brasil: 1966/73». Informe de investigación N° 27. Rio de Janeiro: IPEA / Inpes.

PHELPS, Dudley Maynard

1936 *Migration of Industry to South America*. Nueva York: MacGraw-Hill.

PRADO Jr., Caio

1999 *A revolução brasileira*. 7ª ed. Sao Paulo: Brasiliense.

1970 *História econômica do Brasil*. Sao Paulo: Brasiliense.

1966 *Esboços dos fundamentos da teoria econômica*. 4ª ed. Sao Paulo: Brasiliense.

RIPPY, John Fred

1952 «A Century and a Quarter of British Investment in Brazil». En: *Interamerican Economic Affairs*, vol. 6, N° 1, pp. 83-92.

SAES, Flávio Azevedo Marques y Tamás SZMRECSANYI

1985 «O capital estrangeiro no Brasil, 1880-1930». En: *Estudos Econômicos*, vol.15, N° 2, pp. 191-220.

SAMPAIO, Jr. Plinio Soares Arruda

1999 *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis: Vozes.

SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio

1991 *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil 1952-1968*. Sao Paulo: Trajetória Cultural.

SOURROUILLE, Juan; Francisco GATTO y Bernardo KOSACOFF

1984 *Inversiones extranjeras en América Latina: política económica, decisiones de inversión y comportamiento económico de las filiales*. Buenos Aires: ITAL / BID.

STONE, Irving

1977 «British Direct and Portfolio Investment in Latin America before 1914». En: *Journal of Economic History*, vol. 37, N° 3, pp. 690-722.

SUMOC

1955-1966 *Boletín de la Superintendencia de la Moneda y del Crédito*. Brasilia: Sumoc.

SUZIGAN, Wilson

2000 *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. Sao Paulo: Hucitec.

SWEEZY, Paul Malor

1983 *Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista*. Sao Paulo: Abril Cultural.