

Alla mercé del «sentimento del mercato»

FERNANDO J. CARDIM DE CARVALHO¹



A quasi tre anni di distanza dal passaggio del Brasile da tassi di cambio semi-fissi a tassi di cambio fluttuanti, l'economia presenta ancora una crescita piuttosto mediocre, un elevato tasso di disoccupazione e forme perverse di distribuzione dei redditi. Essa ha continuato ad arrancare, consentendo ben poche possibilità di adottare politiche più efficaci per combattere l'esclusione sociale e la povertà.

L'attuale stato di vulnerabilità esterna del Brasile dipende da molte cause: le politiche indiscriminate del libero commercio, adottate per la prima volta verso la fine degli anni '80; le politiche di liberalizzazione finanziaria e di apertura della bilancia dei capitali, adottate nel corso degli anni '90; la sopravvalutazione della moneta nazionale rispetto al dollaro nel quadro del piano di stabilizzazione del 1994.

La strategia della stabilizzazione si basava in gran parte sulla disponibilità di prodotti importati a basso costo grazie alla sopravvalutazione del tasso di cambio. Ma la conservazione di una tale strategia richiedeva il mantenimento di alti tassi di interesse per attirare i capitali (sufficienti per coprire il deficit commerciale) e quindi l'aumento del debito estero.²

Per crescere l'economia brasiliana deve aumentare le importazioni e, per pagare le importazioni, deve aumentare l'afflusso di capitali. Dipendendo fortemente dall'afflusso di capitali e avendo perso in gran parte il controllo sugli stessi, le prospettive di crescita dell'economia sono subordinate al «sentimento del mercato», come disse con un'espressione indimenticabile Michel Camdessus, già direttore del Fondo monetario internazionale. Infatti, se gli investitori finanziari sono contenti delle opportunità che intravedono in Brasile, forniranno i mezzi necessari per coprire il deficit commerciale; se non sono contenti, la crescita sarà bloccata dai crescenti tassi di interesse e dall'austerità fiscale che il governo sarà costretto ad adottare per attirare nuovamente gli investitori nel paese. Il piano di stabilizzazione ha sconfitto l'inflazione, ma non ha assicurato una produzione sostenibile e un aumento dell'occupazione. L'economia alterna fasi di stagnazione e fasi di ripresa, ma le fasi di stagnazione durano più a lungo delle fasi di ripresa, a seconda delle reazioni degli investitori internazionali nei riguardi delle turbolenze a livello sia mondiale che nazionale.

Negli ultimi mesi del 2000 e lungo tutto il 2001, gli investitori finanziari hanno avuto certamente molte ragioni per pensare male dell'economia

brasiliana. Anche se per molto tempo la divisa nazionale (il real) non è stata sopravvalutata, le esportazioni hanno reagito più lentamente del previsto e quando finalmente la reazione si è fatta timidamente sentire, gli Stati Uniti sono entrati in una fase recessiva, peggiorando le aspettative commerciali di tutti i paesi. Inoltre, alla fine del 2000, l'economia argentina si è pesantemente impantanata in una crisi che ha tutta l'aria di durare a lungo. In una situazione del genere è inevitabile un certo contagio dell'economia brasiliana.

Nella prima metà del 2001, il governo federale ha improvvisamente scoperto che l'improvvida politica energetica seguita per anni, senza alcun investimento in nuove capacità produttive, imponeva un razionamento, tuttora in corso, dell'energia. E se tutto questo non bastasse, si sono susseguite praticamente senza interruzione delle crisi politiche da quando al presidente Cardoso è stato concesso quel secondo mandato che egli aveva tanto desiderato. Questa volta la crisi è scoppiata in senato, coinvolgendo stretti collaboratori del presidente, ed è finita con l'allontanamento di tre senatori, compresi il precedente presidente e l'allora presidente del Senato federale.

Conseguenze della vulnerabilità esterna

Tutto questo si è abbattuto su un'economia che doveva già finanziare circa 25 miliardi di dollari di deficit del conto capitale, oltre a far fronte ai debiti esteri. Perciò la Banca centrale ha mantenuto molto alti i tassi di interesse (19% annuo a fronte di un tasso di inflazione annuo di circa il 7%). Per esempio, i tassi di interesse per i crediti al settore privato sono stati mediamente del 55% nel giugno del 2001 (rispetto al 51% nel dicembre del 2000). A questi tassi, la concessione di crediti non poteva che stagnare, determinando una grave recessione economica. Secondo le previsioni del Fondo monetario internazionale (divulgate nel dicembre del 2001), l'economia dovrebbe crescere solo dell'1,8% nel 2001 (un tasso molto inferiore a quello previsto dal governo brasiliano).

In questa situazione, non sorprende l'alto tasso di disoccupazione (6,2% nell'agosto del 2001, senza contare la disoccupazione occulta sotto forma di lavori «informali», come quelli dei venditori ambulanti).

Tre importanti iniziative

Ma non ci sono solo brutte notizie. Il governo federale ha cominciato ad attuare alcuni programmi sociali potenzialmente importanti. La strategia adottata sembra mirare a un ridimensionamento del programma «Iniziative di una comunità solidale», presieduto dalla first lady, che serviva da copertura per tutta una serie di programmi sociali federali a favore di iniziative specifiche che possono essere più visibili se lanciate e attuate separatamente. Al primo

¹ Fernando J. Cardim de Carvalho è professore di economia all'Università federale di Rio de Janeiro e collaboratore di IBASE. I dati utilizzati in questo rapporto provengono, salvo diversa indicazione, da *Brasil - Memorando de Política Económica* del Ministero delle finanze del Brasile (12 settembre 2001) e dal sito Internet della Banca centrale del Brasile.

² Tassi di cambio sopravvalutati provocano squilibri nei conti correnti (cioè nella bilancia del commercio e dei servizi), poiché una moneta estera a buon mercato stimola le importazioni e riduce le esportazioni. Le importazioni a buon mercato entrano in concorrenza con la produzione locale e impediscono un aumento dei prezzi di quest'ultima. Ovviamente, il rovescio della medaglia è l'aumento dell'indebitamento estero, poiché importando più di quanto si esporta si è costretti a ricorrere a prestiti per pagare le importazioni eccedenti.

posto c'è il programma Bolsa-Escola, che concede un modesto contributo finanziario alle famiglie molto povere che mantengono i loro figli (età 7-14 anni) a scuola. Pur essendo stato criticato a causa del modestissimo contributo concesso alle famiglie per ogni figlio che mantengono a scuola, il programma è certamente positivo poiché coniuga una sia pur minima riduzione della povertà estrema con lo stimolo ad assicurare ai figli almeno l'istruzione di base invece di inviarli precocemente al lavoro. Alcuni critici accettano il principio che sottende il programma, ma affermano che una sua concentrazione su un minor numero di comunità, perlomeno nella sua fase iniziale, potrebbe fornire alle famiglie una somma più consistente e contribuire maggiormente al miglioramento delle loro condizioni di vita.

Un altro importante passo avanti sono le iniziative finalizzate alla lotta contro la discriminazione razziale. Nel 2001 si è prestata molta attenzione a questo tema, in relazione alla Conferenza delle Nazioni Unite sul razzismo a Durban (Sudafrica). Qui la posizione del governo brasiliano in materia è stata elogiata e considerata molto aperta e progressista, ma è stata anche criticata a causa delle limitate capacità del governo di realizzarla a livello nazionale. Comunque sia, l'apertura della discussione su un tema che è stato sempre volutamente ignorato non solo dalle autorità ma anche da gran parte della popolazione brasiliana (che ha in genere accettato il mito della democrazia razziale prevalente nel paese) è di per sé un importante passo avanti. Al di là dei discorsi si sono prese anche alcune iniziative, anche se ampiamente simboliche.³

Infine, non si dovrebbero ignorare le importanti vittorie riportate dalle autorità sanitarie sulle case farmaceutiche multinazionali, vittorie che hanno inaugurato un modello che comincia a diffondersi anche in altri paesi. Il Ministero della sanità è stato elogiato per le sue politiche di lotta all'AIDS che comprendono, fra l'altro, la distribuzione gratuita di medicine alle persone colpite da HIV che non possono permetterselo. Il governo si è riservato il diritto di violare le leggi sui brevetti detenuti dalle case farmaceutiche produttrici di queste medicine se cercano di usare la loro posizione di monopolio per imporre prezzi non ragionevoli. La questione è stata sottoposta all'Organizzazione mondiale del commercio, e nonostante le forti pressioni delle case farmaceutiche, le autorità brasiliane hanno tenuto duro e hanno vinto. Si è riconosciuto il diritto di considerare vere e proprie emergenze nazionali eventi quali l'epidemia di AIDS. Questa vittoria costituisce un importante precedente per le relazioni fra i paesi in via di sviluppo e i produttori di beni strategici in condizioni di monopolio, come ad esempio particolari medicine. Alla fine, le case farmaceutiche hanno dovuto fare marcia indietro e accettare la negoziazione dei prezzi con il governo entro limiti ragionevoli.

Politica fiscale

Effetto collaterale fondamentale della vulnerabilità esterna è stata, come già ricordato, la necessità di mantenere la buona volontà degli investitori internazionali per coprire il notevole deficit della bilancia dei pagamenti. Al riguardo, un importante strumento è stato certamente l'offerta di elevati tassi di interesse sugli investimenti finanziari nel paese.⁴ L'aumento dei tassi di interesse ha un impatto diretto sul servizio del debito pubblico. Mantenendo bassi i tassi di interesse si provoca la fuga dei capitali e, in un sistema di tassi di cambio fluttuanti, una svalutazione della moneta locale. In entrambi i casi l'impatto sulle finanze pubbliche è disastroso. Il debito pubblico del Brasile è in gran parte legato ai tassi di interesse in corso o ai tassi di cambio. Se le

3 Come, ad esempio, la decisione del ministro della riforma agraria di riservare quote per l'occupazione degli afro-brasiliani nei posti di lavoro del ministero e i dibattiti sull'introduzione di quote per le minoranze nelle università statali.

4 Gli investitori internazionali non sono solo investitori esteri, ma anche residenti che possono, grazie alla liberalizzazione finanziaria, far uscire il loro danaro dal paese e investire all'estero. Così, anche se gli investitori esteri non investono in titoli nazionali, le autorità devono ancora intrattenere la buona volontà degli investitori nazionali, in modo che non scappino con i loro capitali.

Con la liberalizzazione finanziaria, ciò che conta non è la nazionalità degli investitori, bensì l'estensione dei loro investimenti. La fuga dei capitali comincia in patria. Gli investitori brasiliani hanno distrutto il precedente sistema di cambio nel 1998, esattamente come i messicani lo avevano fatto in Messico nel 1994 e i thailandesi in Thailandia nel 1997 e così via. Occorrono controlli sui capitali non per impedire agli stranieri di partire, ma per impedire ai residenti di scappare.

autorità permettono la svalutazione del real, il servizio del debito aumenterà; se esse elevano i tassi di interesse per evitare la svalutazione, il servizio del debito crescerà ugualmente.

Nel dicembre del 1998, alla vigilia del cambiamento delle regole in materia di tasso di cambio, quando si registravano importanti fughe di capitali, il Brasile ha sottoscritto un Accordo stand-by (SBA) con il Fondo monetario internazionale. Non bisogna dimenticare che la politica liberista attuata fino ad allora era dipesa dal governo locale. Le politiche di liberalizzazione erano state adottate dalle autorità locali convinte della loro utilità e non perché erano imposte da istituzioni estere (come era avvenuto nella crisi dei paesi asiatici). Ma la coincidenza dei punti di vista fra il governo e il Fondo monetario internazionale non ha impedito a quest'ultimo di aggiungere molte condizionalità al BSA, fra cui il dovere di perseguire in modo prioritario eccedenze fiscali primarie (cioè un'eccedenza fiscale anteriore al servizio del debito pubblico) per la durata dell'accordo. Poiché il governo brasiliano ha sottoscritto un nuovo BSA nel 2001, prima del termine del primo accordo le condizionalità restano. In realtà, il governo brasiliano ha votato una legge – Legge sulla responsabilità fiscale – che accorda la priorità al servizio del debito pubblico sulle altre spese (comprese le spese sociali).

La precedenza al servizio del debito pubblico sulle altre spese ha indotto il governo brasiliano a tagliare le spese già programmate e a ritirare la copertura persino a programmi già finanziati. Così, come dimostra la Tab. 1,⁵ alcuni programmi previsti per il 2001 non solo non sono stati completati, ma non sono stati neppure avviati.

TABELLA 1

Attuazione dei programmi di bilancio nel 2001 al 16 novembre 2001	
PROGRAMMA	ATTUAZIONE (%)
Infrastrutture urbane	0
Costruzione di autostrade federali	0
Elettricità nelle aree rurali	0
Gestione della politica energetica	1,36
Servizi igienici di base	2,35
Fonti di energia nelle piccole comunità	4,81
Reinserimento sociale dei minori fuorilegge	6,71
Innovazione per la competitività	9,88
Brasile in azione	11,43
Lotta contro la povertà	11,49
Comunità attiva	14,74
Qualità ed efficienza del sistema sanitario unico	22,92
Sostegno della ricerca sanitaria	26,98
Protezione dell'Amazzonia	32,17
Scuola di qualità per tutti	32,27
Difesa dei diritti dei bambini	42,74

Fonte: SIAFI/SIN - COFF - CD e PRODASEN - Tabella realizzata da INESC

Conclusione

La difficoltà a migliorare in modo significativo le condizioni di vita della maggioranza della popolazione brasiliana non dipende dalla mancanza di adeguati programmi specifici, bensì dal fatto di non accordare una sufficiente priorità agli obiettivi sociali.⁶ La politica governativa è dominata dalla preoccupazione del «sentimento dei mercati finanziari», il che lascia ben poco spazio a un qualsiasi cambiamento delle priorità. Si spera che nel 2002 intervenga un qualche cambiamento, essendo l'anno delle elezioni generali, ma la portata di ogni reale cambiamento è limitata dalla strategia adottata dall'attuale amministrazione. Tutt'al più ci si possono aspettare miglioramenti marginali. ■

Istituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)
observatorio@ibase.org.br

5 Preparata da Luiz Fenelon, dell'Istituto de Estudos Socio-Economicos (INESC).

6 Questo punto è stato ampiamente discusso in un articolo di Célia Kerstenetsky e Fernando Carvalho pubblicato nell'edizione brasiliana di *Social Watch*, *Observatório da Cidadania* 2000.