

**NACIONES UNIDAS**

**COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.  
LIMITADA

LC/L.1107  
29 de julio de 1998

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

**LAS POLÍTICAS DE COMERCIO E INDUSTRIA EN EL BRASIL:  
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS\***

\*Este documento fue preparado por Luiz Carlos Delorme Prado, profesor de economía del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Presidente del Consejo Federal de Economía de Brasil y consultor de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Fue financiado con recursos del Gobierno de Japón en el marco del proyecto "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de algunos países de Asia oriental y América Latina, especialmente en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales, en el marco del nuevo sistema internacional de comercio". Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización. El autor desea expresar sus agradecimientos a Tereza Bastos, por sus valiosas sugerencias, y a Felipe Támega Fernandes, Leonardo Weller y Adreé Sant'Ana, por la ayuda que le prestaron en la investigación.



## ÍNDICE

	<i><b>Página</b></i>
RESUMEN .....	1
I. PANORAMA GENERAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL BRASIL.....	3
II. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE BRASIL: EL AJUSTE A LA COYUNTURA ECONÓMICA MUNDIAL .....	9
1. La política comercial: la apertura del mercado interno brasileño.....	9
2. La liberalización de la economía y el Plan Real .....	11
III. LA DIPLOMACIA COMERCIAL BRASILEÑA Y LA RONDA URUGUAY.....	15
1. Las negociaciones multilaterales .....	15
2. Los compromisos regionales.....	17
IV. BRASIL Y EL NUEVO SISTEMA MUNDIAL DE COMERCIO .....	19
1. Observaciones preliminares .....	19
2. El acceso a los mercados.....	22
3. Salvaguardias, derechos compensatorios y otras medidas comerciales.....	25
4. El comercio de servicios .....	26
5. Los derechos de propiedad intelectual.....	27
6. La estructura de las instituciones de política comercial .....	30
V. EL CRECIMIENTO Y EL RETO QUE PLANTEA EL SISTEMA COMERCIAL POSTERIOR A LA GUERRA FRÍA.....	33
1. Convergencia y recuperación: observaciones teóricas.....	33
2. El aumento de la capacidad endógena: reto social.....	34
3. El aumento de la capacidad endógena: reto de infraestructura.....	34
4. Otros retos a la capacidad endógena .....	35

VI. MÁS ALLÁ DE LA RONDA URUGUAY: LOS ORGANISMOS BRASILEÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA .....	39
1. Observaciones finales.....	39
2. El papel del Mercosur dentro de la estructura de la formulación de la política comercial .....	40
BIBLIOGRAFÍA .....	43
APÉNDICE ESTADÍSTICO .....	45
CUADROS Y GRÁFICO	
I.1 Brasil: crecimiento del PIB; formación bruta de capital fijo (FBCF) y balance comercial (1965-1996) .....	8
II.1 Cronograma de la rebaja de los aranceles .....	10
II.2 Brasil: origen y evolución del desequilibrio de la cuenta corriente (1945-1996).....	13
IV.1 Brasil: principales productos de exportación y sus mercados de destino .....	20
IV.2 Brasil: consolidación de los derechos arancelarios.....	23
IV.3 Brasil: contratos externos de tecnología, marcas y servicios. Número de inscripciones legales.....	29
IV.4 Gastos brutos por concepto de servicios .....	29
V.1 Brasil: diversos indicadores económicos como porcentaje del PIB (1951-1995).....	36
V.2 Brasil: participación de los gastos en construcción, maquinaria y equipo en la formación interna bruta de capital fijo (FIBCF), 1970-1995 .....	38
VI.1 Brasil: principales mercados de exportaciones e importaciones.....	42
Gráfico IV.1 Brasil: principales órganos y dependencias relacionadas con el comercio.....	32

## RESUMEN

El presente documento examina las políticas comerciales e industriales aplicadas en Brasil a la luz de los derechos y obligaciones emanados del nuevo sistema de comercio regido por la Organización Internacional del Comercio (OMC). El tema de fondo es la vinculación entre comercio y desarrollo en el marco de las transformaciones institucionales y económicas que ha experimentado últimamente la economía mundial.

La hipótesis fundamental que plantea el documento es que las variables del mercado interno son los factores determinantes del crecimiento económico de Brasil. La existencia de un sector externo dinámico no puede reemplazar a una demanda interna que permanece estacionaria. Sin embargo, para poder obtener las divisas que se necesitan para importar los bienes, servicios y tecnología esenciales y para reducir la vulnerabilidad del balance de pagos es indispensable aumentar y diversificar las exportaciones. En otras palabras, el crecimiento no puede determinar el crecimiento económico interno, pero un mal desempeño de las exportaciones puede afectar indirectamente el crecimiento interno mediante los efectos derivados de los déficit de cuenta corriente.

En consecuencia, se sostiene que las exportaciones inducidas por el crecimiento son una característica más común del crecimiento brasileño que el crecimiento inducido por las exportaciones. Además, en Brasil la formulación y aplicación de la política comercial ha estado subordinada a los intereses nacionales. Todo indica que la diversificación de las exportaciones brasileñas hacia fines de los años setenta se debe al éxito de las políticas de sustitución de las importaciones que se aplicaron en los primeros decenios de la época de la posguerra. La crisis de la deuda de los años ochenta provocó una contracción de la economía y de la inversión interna y se acompañó de una merma relativa del valor real de las exportaciones. En la actualidad, los principales elementos de la competitividad internacional del país son su avanzada estructura industrial, la amplitud de su mercado interno y su dotación de recursos naturales.

A fines de los años ochenta, al cabo de tres decenios en que los mercados fueron altamente protegidos, Brasil aprobó políticas destinadas a liberalizar el comercio. Se abolió la mayor parte de las medidas no arancelarias (restricciones cuantitativas), se introdujeron importantes reducciones arancelarias y se redujo la dispersión de la protección efectiva. Sin embargo, no se resolvió de manera perdurable la vulnerabilidad histórica del balance de pagos, que puede limitar la liberalización de la economía. A la inversa, el uso del tipo de cambio por el actual Gobierno como "ancla" de las políticas de estabilización, con los altos intereses internos consiguientes, así como la excesiva dependencia de las corrientes de capital de corto plazo han planteado dudas acerca de la relación de correspondencia entre la estabilidad de corto plazo del balance de pagos y la baja tasa de crecimiento económico global.

Entre 1900 y 1980, Brasil tuvo una de las tasas más altas de crecimiento a largo plazo, incluso comparada con las registradas por países que en el presente siglo han obtenido resultados superiores al

promedio, como ser Japón, Alemania, Italia y los Estados Unidos. Sin embargo, a partir de 1980 el desempeño del país dista mucho de ser satisfactorio: la tasa de crecimiento del producto interno bruto cayó a 2.0% al año, en contraposición de la tasa histórica de 5.5%. El PIB per capita se estancó, comparado con la tasa de crecimiento de 3.0% que registró en los decenios anteriores. La estrategia de desarrollo que había aplicado Brasil, que en el período anterior a la crisis de la deuda tuvo bastante éxito, parece haber agotado sus posibilidades. El país aún no encuentra una nueva estrategia de crecimiento a largo plazo satisfactoria. Si bien es cierto que se adoptaron medidas importantes para adaptar la economía al nuevo contexto global, ellas no fueron suficientes para salvar los obstáculos al desarrollo económico que trajeron consigo las perturbaciones económicas de los años ochenta.

El documento está estructurado de la siguiente manera. En el Capítulo I se ofrece un resumen de las estrategias de comercio y desarrollo adoptadas en Brasil en los primeros decenios del período posterior a la Segunda Guerra Mundial.<sup>1</sup> El Capítulo II esboza los diversos esfuerzos realizados por los gobiernos brasileños por modificar las políticas comerciales e industriales desde fines de los años ochenta hasta la aplicación del Plan Real de estabilización. El Capítulo III presenta un panorama histórico de la diplomacia comercial brasileña, centrándose en la posición negociadora adoptada durante la Ronda Uruguay. El Capítulo IV examina el ajuste de las políticas comerciales e industriales brasileñas al nuevo sistema mundial de comercio, con especial referencia al programa de concesiones comerciales convenido por Brasil al término de la Ronda Uruguay. El Capítulo V analiza los estrangulamientos de carácter económico y social que obstaculizan el crecimiento endógeno del país. Por último, el capítulo VI ofrece algunas observaciones finales.

---

<sup>1</sup> Para información adicional relativa a las políticas de comercio y desarrollo aplicadas en Brasil, véase Castro y Souza, 1985; Bonelli, Franco y Fritsch, 1991; Coes, 1991; Fritsch y Abreu, 1992; Guimaraes, 1995.

## **I. PANORAMA GENERAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL BRASIL**

No obstante que por largo tiempo Brasil ha regulado las importaciones mediante la aplicación de aranceles elevados y de medidas de carácter administrativo, sólo en los años cincuenta se formularon políticas con el deliberado propósito de influir en las decisiones de inversión del sector privado y de sustituir las importaciones de productos manufacturados por bienes producidos en el país. Hasta entonces, el proteccionismo fue consecuencia natural de políticas públicas cuyo principal objetivo era resolver el desequilibrio crónico del presupuesto o los grandes déficit de la cuenta corriente. Los aranceles no eran bajos, pero más que nada, eran mecanismos fiscales que tenían por objeto financiar el gasto público.

Antes de la crisis financiera de 1930, en Brasil predominaron las políticas conservadoras. Los principios económicos fundamentales que orientaron la política del gobierno durante la república oligárquica fueron el libre comercio, el equilibrio presupuestario, la severidad de las políticas monetarias y la limitada participación estatal en la gestión económica. Hasta 1945, la política de industrialización mediante la sustitución de las importaciones que aplicó Brasil se desarrolló en torno a un sistema de cambios flexibles, aranceles elevados y mínima intervención estatal directa.

A contar de 1945, la sobrevaloración del tipo de cambio se convirtió en problema endémico y exigió prestar más atención al balance de pagos y a la asignación de las importaciones. Las hostilidades bélicas y el relativo aislamiento del país permitieron que éste desarrollara una base industrial incipiente. Sin embargo, el crecimiento industrial se vio coartado por las restricciones que imponía el conflicto bélico al acceso a bienes de capital, combustibles y a las importaciones de algunas materias primas indispensables. Las trabas a las importaciones llevaron a que se acumularan grandes reservas de divisas, pero ellas se agotaron tan solo a dos años de terminada la guerra debido a la falta de control de las importaciones y a problemas relacionados con la inconvertibilidad. El Gobierno reaccionó a la grave crisis cambiaria provocada por esta situación mediante la aplicación de una política de racionamiento de las divisas, en virtud del cual éstas se distribuían de acuerdo con una tabla de prioridades. Las importaciones se clasificaron en tres categorías, a saber: i) artículos esenciales; ii) artículos relativamente esenciales, y iii) productos prescindibles. Gran parte de las divisas (75%) se destinaba a la importación de los productos catalogados de esenciales, una proporción menor (20%) a los relativamente esenciales y una proporción muy pequeña a aquellos que se consideraba prescindibles (Von Doellinger, Cavalcanti y Branco, 1977).

No obstante las distorsiones que este sistema introdujo en la economía, de todas formas dio fuerte impulso a la sustitución de las importaciones. De esta manera, hasta 1957 la sobrevaloración del tipo de cambio pasó a ser un mecanismo expreso para modificar el tipo de cambio relativo interno en favor de las importaciones y en contra de las exportaciones.

En 1953, se reemplazó el sistema de cuotas por uno de cambios múltiples, en virtud del cual las divisas se asignaban de acuerdo con un mecanismo de subasta. Sin embargo, se contemplaron excepciones en el caso de los bienes de capital y de la remesa de utilidades e intereses.

No obstante que, con el tiempo, estas políticas fomentaron la industrialización y la sustitución de las importaciones, siguieron concibiéndose algunos mecanismos, destinados más que nada a resolver los déficit de cuenta corriente. El caso más palpable de fomento indeliberado de la sustitución de las importaciones fue la autorización que se otorgó a las empresas manufactureras extranjeras para que importaran bienes de capital sin necesidad de realizar una transacción monetaria. Para resolver la aguda crisis cambiaria, en enero de 1955 un Ministro de Hacienda de corte conservador dictó la Instrucción 113<sup>2</sup> que tenía por objeto resolver la profunda crisis cambiaria. Esta normativa, que constituía un subsidio a la inversión extranjera, unida a la asignación directa de las divisas, abarató los bienes intermedios y de capital y encareció los bienes de consumo finales. Con el tiempo, se convirtieron en un conjunto de políticas destinadas a promover la sustitución de las importaciones de bienes de consumo duraderos y la inversión extranjera directa en la industria manufacturera, en especial los sectores automotriz y de productos químicos y bienes de capital. Para respaldar el proceso de desarrollo, a lo largo del decenio de 1950 se formularon políticas detalladas en materia de restricciones cambiarias, cambios múltiples y de subasta e incentivos a la afluencia de capitales.

La segunda mitad del decenio de 1950 fue un período de crecimiento económico acelerado. De 1955 a 1960, la economía brasileña creció un 60.5%, lo que equivale a una tasa anual promedio de crecimiento de 9.9%. Sin embargo, las exportaciones no aumentaron a un ritmo similar. Entre 1951 y 1960, la participación de las exportaciones en el PIB se contrajo de 7.8% a 7% (Villela y Suzigan, 1973). Este resultado se debió principalmente a la baja del precio mundial de los principales productos básicos de exportación (café y cacao), ya que en los últimos años del decenio el volumen de las exportaciones se elevó más de 10% (Fishlow, 1976, pp. 29 a 30).

A comienzos de los años sesenta, los aranceles y sobretasas que aplicaba Brasil llegaron a niveles desusados. Esta estructura de protección tenía por objeto no sólo limitar las importaciones sino también aumentar la rentabilidad relativa de las inversiones en la industria nacional. Además de su marcado sesgo antiexportador, en Brasil el fomento de la sustitución de importaciones fue altamente selectivo ya que favoreció más a los inversionistas extranjeros que a las empresas nacionales y a los bienes de consumo duraderos más que a los no duraderos.

La administración Kubitschek (1956-1961) creó el primer programa estatal que comprendió políticas económicas de fomento expreso y sistemático de la sustitución de las importaciones. Un plan de objetivos establecía los mecanismos que debían utilizarse para canalizar los subsidios y demás incentivos hacia sectores determinados. El plan coordinaba un programa de inversiones públicas y privadas (nacionales y extranjeras) en torno a un conjunto de metas. La coordinación de cada uno de los sectores manufactureros se entregaba a un Grupo Ejecutivo que, a su vez, era coordinado por el nuevo Consejo de Desarrollo. Se promulgó y aplicó una nueva ley de comercio. Al mismo tiempo, se creó el Consejo de Política Arancelaria, que regulaba las importaciones según la disponibilidad de productos nacionales que

---

<sup>2</sup> La Instrucción 113 del Consejo Monetario, Superintendencia de Moneda y de Crédito del Banco del Brasil (SUMOC), permitía importar productos pertenecientes a las tres primeras categorías subastables sin que fuera necesaria una transacción monetaria. El pago se hacía mediante la compra de acciones de una empresa existente o recién creada (véase Suzigan, 1975, p. 452; Oliveira, 1993, p. 8; Bergsman, 1970, cap. 3; Fishlow, 1976, pp. 24 a 25).



pudiesen reemplazar a los importados ("similares") y otorgaba exenciones a los aranceles establecidos, en forma discrecional. También se puso en vigor una Ley de productos similares, en virtud de la cual tan pronto un producto era inscrito como nacional en el Consejo de Política Arancelaria, se prohibía que los organismos públicos importaran productos "similares" (Suzigan, 1975; Bergsman, 1970).<sup>3</sup>

En marzo de 1961, el nuevo presidente Janio Quadros adoptó medidas trascendentales para modificar la política comercial. Por ejemplo, la Instrucción 204 abolió el sistema de subastas respecto de casi todas las importaciones y eliminó el tipo de cambio múltiple. La nueva normativa trató de introducir un sistema de libre mercado cambiario.<sup>4</sup> Para frenar la inflación, se devaluó el cruzeiro y se introdujeron dos restricciones transitorias. Los importadores tuvieron que efectuar un depósito previo por el monto equivalente a su transacción en la forma de pagarés a corto plazo de 150 días a 6% de interés en moneda nacional y se exigió que una proporción mayor de los ingresos de exportación se entregara en pagarés.

Estas medidas produjeron algún mejoramiento del balance comercial, pero el elemento decisivo para que el balance de pagos evolucionara de manera favorable fueron los nuevos créditos para financiar el pago de la deuda y las importaciones corrientes (Abreu, 1990). El servicio de la deuda externa, que se había elevado de 13% de los ingresos de las exportaciones en 1950 a 43% en 1960, volvió a bajar a 32.2% en 1961. La deuda externa que a partir de 1955 había aumentado alrededor de 60%, ascendió a aproximadamente 3 mil millones de dólares en 1962 y en 1964 se estabilizó en ese nivel. Sin embargo, en el período comprendido entre 1961 y 1964 se registraron una marcada caída de la tasa de incremento del PIB y una inflación elevada. De 1950 a 1960, la tasa anual promedio de crecimiento del PIB fue de 6.4%, mientras que entre 1961 y 1965 bajó a 3.2%. La inflación anual (medida por el índice general de precios) se acrecentó de un 16% al año en el período 1950-1955, a 28.9% entre 1956 y 1961, y finalmente a 64.8% entre 1962 y 1965.<sup>5</sup>

El gobierno militar que asumió el poder en marzo de 1964 aplicó medidas de estabilización y de reforma para paliar el deterioro de la situación económica del país. Al comienzo, ellas agudizaron la recesión, pero redujeron la tasa de inflación y aumentaron los ingresos públicos, con lo cual sentaron las bases para lograr un crecimiento económico acelerado. A fin de reducir el sesgo antiexportador, las autoridades militares introdujeron grandes reformas en las políticas comercial y cambiaria.

Se puso en práctica un programa de políticas para promover las exportaciones. Comprendía un programa de devolución de impuestos, introducido en 1964, en virtud del cual se eximía del pago de los aranceles que gravaban las importaciones a los insumos de los productos de exportación; el Fondo de Financiamiento de la Exportación (FINEX), creado en 1966; la exención del pago de algunos gravámenes internos y el otorgamiento de créditos por los impuestos que se hubiesen pagado por los insumos destinados a productos de exportación, a partir de 1967; y la paridad móvil para la devaluación del tipo de cambio, introducida en 1968.

---

<sup>3</sup> El arancel aplicado en 1957 se componía de tres niveles básicos: 0-10%, aplicable a los productos cuyo suministro provenía exclusivamente de fuentes externas; 10-60%, que era lo bastante alto como para permitir la sustitución de las importaciones en el tramo superior y los suministros de bajo costo en el tramo inferior; y 60-150%, para los productos que en gran medida ya podían obtenerse en el mercado interno (Fishlow, 1976, p. 28).

<sup>4</sup> Cabe señalar, sin embargo, que el sistema de subastas siguió utilizándose para algunas importaciones, concretamente para los artículos que se consideraba prescindibles (véase Abreu, 1990, p. 198).

<sup>5</sup> Cifras tomadas de *Conjuntura Econômica*, varios números.

El período comprendido entre 1967 y 1973, conocido como la era del milagro económico debido a las altas tasas de crecimiento de la economía, y el período 1974-1978, en que se aplicó el Plan Nacional de Desarrollo, pueden considerarse como el apogeo del modelo brasileño de crecimiento centrado en el Estado. En esos once años, el PIB aumentó 167% o, lo que es lo mismo, a razón de un promedio anual de 10.3%. En los siete años que duró el milagro, el PIB incrementó a una tasa anual promedio de 13.9%. A lo largo de todo el período, las exportaciones brasileñas aumentaron un promedio de 22.5% al año, esto es, de 1.6 mil millones de dólares en 1967, a más de 12.6 mil millones en 1978. Además, en ese período, la economía brasileña registró las tasas de inversión más altas de su historia, medidas por el coeficiente de formación bruta de capital fijo (FBCF): en 1975 la relación FBCF/PIB llegó a casi 26% (véase el cuadro I.1).

El incremento y la diversificación acelerados de las exportaciones permitieron que el país aumentara sus importaciones y satisficiera la fuerte demanda de bienes de capital, productos intermedios y materias primas, especialmente petróleo. Este dinamismo comercial fue un caso típico de exportaciones inducidas por el crecimiento en contraposición a crecimiento inducido por las exportaciones. En otras palabras, el crecimiento del sector manufacturero del país, estimulado por la ampliación de la estrategia de sustitución de las importaciones que se había aplicado anteriormente, permitió mantener el incremento y la diversificación de las exportaciones.

Los historiadores económicos interpretan el "milagro" brasileño de maneras contrapuestas. Por una parte, la economía registró esas tasas de crecimiento notables pero, por la otra, el crecimiento no fue sostenido, ya que dependió de manera importante de la liberalización de la cuenta de capital para financiar el déficit de cuenta corriente. Dicho financiamiento se basó no sólo en la inversión directa, sino también en una dependencia cada vez mayor de la deuda externa.<sup>6</sup> La política económica externa del período 1967-1973 se estructuró en torno a tres objetivos principales, a saber: i) atraer capitales extranjeros, tanto en forma de inversiones directas como de créditos privados; ii) aumentar y diversificar las exportaciones, y iii) reducir gradualmente los aranceles (Clements, 1989, p. 13). Después de 1974, la crisis del petróleo y la estanflación mundial afectaron profundamente el balance de pagos del país, frenaron el programa de liberalización arancelaria y plantearon al país la necesidad de adoptar decisiones difíciles para el ajuste de la economía.

La crisis del petróleo, de 1974, elevó el déficit de cuenta corriente a la cifra sin precedentes de 4.7 mil millones de dólares. Además, la relación de intercambio de los principales productos básicos brasileños experimentó un enorme deterioro. La crisis sacudió al país cuando se encontraba en la cúspide de su más extraordinaria bonanza económica, cuando la tasa de inflación se encontraba en niveles extraordinariamente bajos según los cánones brasileños. El país dependía de las importaciones de petróleo, puesto que uno de los principales sectores de crecimiento de las manufacturas era la industria automotriz, y la producción interna de petróleo iba en descenso.

Para adaptarse a la nueva situación mundial había que realizar un severo ajuste. Sin embargo, el gobierno brasileño resolvió jugárselas por que la crisis internacional sería de corta duración y por que el país podría seguir expandiendo la industrialización mediante la sustitución de las importaciones, gracias a los créditos externos para financiar las importaciones esenciales y el gasto público. La administración Geisel optó por promover una nueva fase de inversiones estatales para sustituir las importaciones, al amparo de créditos y subsidios y de mercados altamente protegidos. Los subsidios se financiarían con

---

<sup>6</sup> Los principales mecanismos para liberalizar el endeudamiento externo de las empresas no estatales fueron la Resolución 63 del Banco Central y la Ley 4131.

préstamos privados. El Gobierno brasileño trató de sacar provecho de la nueva coyuntura internacional de liquidez y utilizar el ahorro externo para complementar los recursos internos.

Barros de Castro y Souza (1987) piensan que el Gobierno no tenía más alternativa que aumentar la inversión pública para respaldar el nivel de la inversión interna y mantener su política de sustitución de las importaciones. Esta estrategia de desarrollo tuvo efectos muy positivos en las exportaciones. De 1973 a 1979, ellas aumentaron a una tasa anual promedio de 19.7%, cifra inferior a la del incremento anual promedio de las importaciones, que fue de 23.9%, pero lo bastante elevada como para reducir el déficit comercial de 4.7 mil millones de dólares en 1974 a 2.8 mil millones en 1979. Por otra parte, el producto interno bruto creció a una tasa anual promedio de 8.3% en el mismo período.

Sin embargo, a contar de 1979 el entorno económico internacional sufrió un nuevo deterioro. La estrategia de Brasil de vincular el crecimiento a la deuda le llevó a contratar una creciente proporción de la deuda a mediano y largo plazos a tasas de interés variables. Al comienzo, ello no planteó grandes problemas, ya que las tasas de interés internacionales eran muy bajas. Sin embargo, la segunda crisis del petróleo las elevó a niveles extremadamente altos. En estas circunstancias, el país debió enfrentar crecientes dificultades para cumplir sus compromisos de servicio de la deuda.

Luego de la crisis financiera mexicana, de 1982, el Gobierno se vio obligado a aplicar políticas monetarias restrictivas que provocaron una severa contracción de la economía (véase el cuadro I.1). Pese a los diversos planes y políticas de estabilización, la economía brasileña entró en un período de profunda inestabilidad macroeconómica. Pronto quedó de manifiesto que la antigua estrategia de sustitución de las importaciones no podía proporcionar incentivos adecuados para lograr un crecimiento económico e industrial sostenido. Cuando la deuda externa llegó a 91 mil millones de dólares, el Gobierno tuvo que realizar los ajustes estructurales que había postergado por tanto tiempo.

La crisis de la deuda de los años ochenta llevó a modificar fundamentalmente la estrategia de desarrollo a largo plazo. Ante todo, la competitividad a nivel internacional pasó a ser la meta principal de la política industrial del país. Segundo, se recurrió a la liberalización del comercio como mecanismo para estimular el aumento de la productividad y reforzar la competitividad internacional de las empresas nacionales. Con todo, se puso especial énfasis en los problemas de corto plazo, particularmente en los programas de estabilización destinados a poner coto a la inflación galopante. El servicio de la deuda y la salida de capitales obligaron a declarar una moratoria de la deuda en 1987 y 1989. Las políticas de liberalización del comercio sólo pudieron aplicarse después de que el Gobierno llegó a un acuerdo con sus acreedores, en 1991.

Hubo varios intentos infructuosos por frenar la inflación. El primero de ellos fue el Plan Cruzado, lanzado en febrero de 1986. Sin embargo, la inflación recrudeció y en el período 1986-1987 llegó a tasas anuales de 200%. Un nuevo intento, el Plan Bresser, duró de junio de 1987 a comienzos de 1988. La inflación alcanzó niveles hiperinflacionarios, con una tasa anual superior a 600% en 1988 y a 1200% en 1989. El Plan Verano, de enero de 1989, resultó un fracaso, ya que en 1990 la inflación llegó a 3000% al año. Finalmente, cuando el Presidente Fernando Collor asumió el poder, en marzo de 1990, propuso un nuevo plan antiinflacionario, que tampoco tuvo éxito. El fracaso de este último plan y la crisis política que desató la acusación constitucional contra el Presidente Collor prepararon el camino para que se aceptara introducir reformas centradas en el mercado con el fin de lograr la estabilidad macroeconómica.

Cuadro I.1  
**BRASIL: CRECIMIENTO DEL PIB; FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL  
 FIJO (FBCF) Y BALANCE COMERCIAL  
 (1965-1996)**

Período	PIB (1980 = 100)	Tasa crecimiento PIB	Razón FBCF/PIB	Millones de dólares (fob)		
				Exportaciones	Importaciones	Balance comercial
1965	30.9	-	19.1	1 596.0	941.0	655.0
1966	30.6	3.80	20.8	1 741.0	1 303.0	438.0
1967	32.0	4.80	20.8	1 654.0	1 441.0	213.0
1968	35.6	11.20	22.1	1 881.0	1 855.0	26.0
1969	39.2	10.00	22.8	2 311.0	1 993.0	318.0
1970	42.6	8.80	20.6	2 739.0	2 507.0	232.0
1971	48.3	13.30	21.3	2 904.0	3 245.0	-341.0
1972	53.9	11.70	22.2	3 991.0	4 235.0	-244.0
1973	61.5	14.00	23.6	6 199.2	6 192.2	7.0
1974	67.5	9.80	24.7	7 951.0	12 641.3	-4 690.3
1975	71.0	5.20	25.8	8 669.9	12 210.3	-3 540.4
1976	78.0	9.80	25.0	10 128.3	12 383.0	-2 254.7
1977	81.6	4.60	23.6	12 120.1	12 023.3	96.8
1978	85.5	4.80	23.5	12 658.9	13 683.1	-1 024.2
1979	91.7	7.20	22.9	15 244.4	18 083.9	-2 839.5
1980	100.0	9.10	22.9	20 132.4	22 955.2	-2 822.8
1981	95.8	-4.25	21.0	23 293.0	22 090.6	1 202.4
1982	96.5	0.83	19.5	20 175.1	19 395.0	780.1
1983	93.7	-2.92	16.9	21 899.3	15 428.9	6 470.4
1984	98.8	5.40	16.3	27 005.3	13 915.8	13 089.5
1985	106.5	7.85	16.4	25 638.7	13 153.0	12 485.7
1986	114.5	7.49	18.7	22 348.0	14 044.0	8 304.0
1987	118.6	3.53	17.9	26 224.0	15 052.0	11 172.0
1988	118.5	-0.06	17.0	33 789.0	14 605.0	19 184.0
1989	122.2	3.16	16.7	34 383.0	18 263.0	16 120.0
1990	117.1	-4.19	15.5	31 414.0	20 661.0	10 753.0
1991	117.8	0.60	15.2	31 620.0	21 041.0	10 579.0
1992	116.6	-1.02	14.0	35 793.0	20 554.0	15 239.0
1993	121.4	4.12	14.4	38 783.0	25 711.0	13 072.0
1994	128.7	6.01	15.3	43 545.0	33 079.0	10 466.0
1995	134.2	4.27	16.6	46 506.0	49 663.0	-3 157.0
1996	138.1	2.90	n.a.	47 747.0	53 301.0	-5 554.0
1997	141.8	2.70	n.a.	52 986.0	61 272.0	-8 286.0

**Fuente:** Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Anuario Estadístico (varios números) y Secretaría de Comercio Exterior del Brasil (SECEX).

## II. LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE BRASIL: EL AJUSTE A LA COYUNTURA ECONÓMICA MUNDIAL

### 1. La política comercial: la apertura del mercado interno brasileño

En 1988, el gobierno de transición de José Sarney adoptó las primeras medidas para liberalizar el comercio exterior del Brasil, que formaron parte de la Nueva Política Industrial. La NPI fue un intento por aplicar una estrategia industrial alternativa con el fin de estimular el desarrollo industrial del país en el nuevo contexto internacional de liberalización, y la ley relativa a las zonas de elaboración de exportaciones (ZEE) (Suzigan y Villela, 1966, p. 71).<sup>7</sup>

La Nueva Política Industrial se componía de incentivos fiscales destinados a aumentar la capacidad tecnológica y comercial de las empresas brasileñas. Comprendía programas de fomento de las inversiones en investigación y desarrollo y en bienes transables. Los incentivos a las inversiones se administraban mediante programas integrados para los sectores industriales (PSI) de acuerdo con un enfoque sistémico. La idea era elegir un sector industrial, con todos sus eslabonamientos ascendentes y descendentes: cada sector integrado era un vector individual de una matriz de insumo producto industrial. Además, los programas de fomento de la investigación y el desarrollo formaban parte de los programas de desarrollo de la tecnología industrial.

El componente más importante de la Nueva Política Industrial era la reforma de la política comercial. Tenía por objeto reducir gradualmente los aranceles y eliminar casi todas las medidas no arancelarias. También comprendía la simplificación de los trámites de exportación e importación. Sin embargo, la reforma arancelaria no pudo avanzar demasiado debido a la situación política. Como la reducción de los aranceles no se acompañó de la revisión de las medidas no arancelarias, los trámites burocráticos pasaron a ser el mecanismo principal para regular las importaciones.

La política comercial brasileña sólo vino a transformarse profundamente en la administración de Collor (1990-1992). La reforma comercial formó parte de una política industrial destinada a promover la modernización y la reestructuración de la industria brasileña.<sup>8</sup> Esta política industrial y comercial (PICE) se hizo efectiva mediante las siguientes medidas: i) reducción gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias; ii) fomento de una mayor especialización de los sectores industriales; y iii) mejoramiento de la capacidad tecnológica mediante la protección selectiva de las industrias de alta tecnología y el apoyo a las innovaciones en otros sectores.

---

<sup>7</sup> La ley relativa a la creación de ZEE se promulgó en julio de 1988. No obstante que a fines de los años ochenta se habían autorizado 14 ZEE, de hecho ellas no materializaron. En los años noventa la ley se dejó sin efecto y en 1992 se dictaron nuevas normas al respecto.

<sup>8</sup> Decreto Supremo del 15 de marzo de 1990. La propuesta del Gobierno se explicita en el documento titulado "*Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior*", de junio de 1990.

Las nuevas políticas intentaron invertir radicalmente la estrategia industrial anterior. La nueva estrategia de desarrollo, denominada de integración competitiva, se basaba en el aumento de la eficiencia productiva a nivel de empresas y en la aplicación de políticas de defensa del mercado. Dependía de los precios internacionales para obligar a los productores nacionales a invertir en la modernización de sus empresas y a mejorar la calidad de sus productos. Con el fin de prestar apoyo a estos cambios, el Gobierno creó tres programas, a saber: el Programa de Competitividad Industrial (PCI), el Programa Nacional de Calidad y Productividad (PBQP) y el Programa de Apoyo al Mejoramiento de la Capacidad Tecnológica Industrial (PACTI).

Una de las reformas importantes fue la creación del poderoso Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación, y la eliminación del Ministerio de Industria y Comercio y de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. Se crearon Cámaras Sectoriales compuestas de representantes de los sectores público y privado, cuya función era prestar asesoramiento al Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación en materia de política industrial. Tal como lo había propuesto el gobierno anterior, estas políticas apuntaron a sectores integrados. Se crearon 29 Cámaras, muchas de las cuales se dividieron en grupos de trabajo que se ocupaban de industrias concretas. Las Cámaras se crearon como mecanismo para el intercambio de información entre los sectores público y privado, para la integración de las políticas de inversión pública y privada y para asesorar al Gobierno en materia de políticas industriales y comerciales.

En enero de 1991, el gobierno anunció una reforma general de los aranceles, con un cronograma de rebajas graduales que abarcaba hasta 1994. Posteriormente, este cronograma fue acelerado. Los objetivos fijados figuran en el cuadro II.1.

Cuadro II.1  
**CRONOGRAMA DE LA REBAJA DE LOS ARANCELES**

Cronograma inicial	1990	2/15/91	1/01/92	1/01/93	1/01/94
Cronograma modificado	1990	2/15/91	1/01/92	10/01/92	7/01/93
Promedio (%)	32.2	25.3	21.2	7.1	14.3
Modalidad	40	20	20	20	20
Desviación estándar	19.6	17.4	14.2	10.7	7.9

**Fuente:** Suzigan y Villela, 1997, p. 90.

También se eliminó la mayoría de los controles no arancelarios de las importaciones, incluida una lista de importaciones prohibidas. Se redujo radicalmente la aplicación de la "prueba de la semejanza".<sup>9</sup> Asimismo, se derogaron las disposiciones administrativas que se habían impuesto a las empresas privadas con el objeto de regular las importaciones, como ser, la exigencia de que se registrara anualmente el programa de importaciones o la fijación de cuotas de importación basadas en los niveles anteriores. Pese a que aún se exigían licencias de importación, ellas se otorgaban automáticamente, salvo el caso de las computadoras y de los productos relacionados con la informática.

Además, el gobierno eliminó los incentivos a las exportaciones, incluida la Concesión de Beneficios Fiscales (BEFIEEX) a los programas especiales de exportaciones, en virtud de la cual los productos destinados a la exportación estaban exentos del pago de aranceles y de la regulación de las importaciones. También se abolieron las tasas preferenciales del impuesto a la renta sobre las utilidades de las exportaciones. Los únicos programas de exportaciones que subsistieron fueron los que tenían por objeto paliar los efectos de la tributación interna en las exportaciones, como el programa de devolución de impuestos.

Para aumentar la competencia en los mercados internos, el gobierno debió valerse fundamentalmente de la desregulación y de nuevas disposiciones para aumentar la competencia en el mercado interno. La primera entrañaba eliminar las trabas fiscales al funcionamiento de un mercado verdaderamente competitivo, mientras que las segundas se centraban en la eliminación de los obstáculos que entorpecían el libre juego del mercado a nivel de las empresas, tales como los carteles y el poder monopólico.

En febrero de 1992, el Gobierno del Brasil dictó medidas de facilitación del comercio con las cuales pretendía: i) simplificar la tramitación comercial mediante la aplicación de un Sistema Computarizado Integrado del Comercio Exterior (SISCOMEX), la consolidación de la legislación relativa al comercio exterior y la simplificación de los procedimientos aduaneros especiales; ii) eliminar las barreras fiscales subsistentes y el entorpecimiento de las actividades de exportación por los estrangulamientos de la infraestructura; y iii) fortalecer los mecanismos oficiales de apoyo a la actividad exportadora, tales como el financiamiento de las exportaciones y el fomento de éstas.

Sin embargo, la crisis institucional que culminó con la acusación constitucional contra el Presidente Fernando Collor, en diciembre de 1992, y la inflación galopante impidieron dar continuidad a estas medidas. La liberalización de la economía no tuvo plenos efectos hasta que se aplicó el Plan Real de estabilización, en 1994.

## **2. La liberalización de la economía y el Plan Real**

En diciembre de 1993, el Gobierno del Brasil anunció un nuevo plan de estabilización, denominado Plan Real, que se aplicaría en tres etapas, a saber: i) introducción de un conjunto de medidas para reducir el desequilibrio fiscal; ii) aplicación de un mecanismo destinado a dar transparencia a los precios relativos, en virtud del cual se crearía una nueva unidad de cuenta equivalente al dólar (la unidad real de valor, o URV); y iii) conversión de unidad de cuenta a una moneda nueva, el real.

---

<sup>9</sup> La prueba de la semejanza permitía que las empresas instaladas en Brasil bloquearan las posibles importaciones desde el momento en que demostraran que podían producir artículos similares que compitieran con los importados.

El Plan Real se convirtió en piedra angular de la estrategia económica del país. Más que un plan antiinflacionario, era una estrategia de reactivación económica a largo plazo. Uno de sus gestores, y actual Presidente del Banco Central, Gustavo Franco, sostiene que el Plan Real puede compatibilizar los tres objetivos principales del desarrollo económico, esto es, crecimiento, distribución del ingreso y eficiencia productiva. La liberalización del comercio, un tipo de cambio no inflacionario y las reformas económicas estructurales deberían aumentar las tasas de productividad y de crecimiento de la economía. La inversión y el consumo privados deberían reemplazar al Estado como principales factores de crecimiento. El incremento de la productividad debería permitir que aumentaran los salarios y bajaran los elevados niveles de desigualdad social. Por último, la nueva estrategia tendría un sesgo deflacionario, puesto que el libre comercio y la competencia impiden obtener utilidades excesivas. Esta tendencia se fortalecería por la decisión del gobierno de abstenerse de proporcionar financiamiento inflacionario a la inversión pública.

La nueva estrategia de desarrollo está basada en la apertura de la economía, así como en un tipo de cambio no inflacionario. En consecuencia, la liberalización del comercio se intensificó y se acompañó de la revalorización del tipo de cambio.

Al comienzo, la liberalización del comercio no aumentó las importaciones: entre 1989 y 1992 ellas se elevaron ligeramente, de 18.2 mil millones de dólares a 20.5 mil millones. Sin embargo, en 1993 y años siguientes se aceleró la tasa de crecimiento de las importaciones. La evolución de las importaciones en los tres primeros años del proceso de liberalización se explica por la recesión económica, las políticas cambiarias realistas y el incremento de la productividad en un contexto altamente competitivo. Entre octubre de 1990 y julio de 1994, la devaluación cambiaria, seguida de la estabilidad del tipo de cambio y unida a la contracción de la demanda interna, se tradujeron en un superávit comercial relativamente grande, que en 1994 ascendió a 10.5 mil millones de dólares.

Tras la estabilización a que dio lugar el Plan Real se produjo un incremento de la demanda interna, con lo cual el superávit comercial de 1994 se convirtió en un déficit comercial de 3.2 mil millones de dólares en 1995. El déficit se elevó a 5.2 mil millones de dólares en 1996 y a cerca de 7 mil millones de dólares en septiembre de 1997. De 1995 a fines de 1996, Brasil acumuló un déficit de cuenta corriente superior a 42 mil millones de dólares (véase el cuadro II.2). La sobrevaloración del tipo de cambio, unida a una cuenta de capital libre y a tasas de interés internas superiores a las internacionales han contribuido a que se acumule un amplio déficit de cuenta corriente. En un breve período, la estabilidad de la economía brasileña la convirtió en mercado atractivo para las corrientes de capital, provocando efectos negativos en el tipo de cambio. El cambio sobrevalorado dificultó el ajuste de la industria nacional al nuevo contexto económico de liberalización comercial y baja inflación.



Cuadro II.2  
**BRASIL: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DESEQUILIBRIO DE LA CUENTA CORRIENTE**  
**(1945-1996)**  
*(En millones de dólares)*

	1945-1949	1950-1956	1957-1962	1963-1966	1967-1973	1974-1976	1977-1980	1981-1987	1988-1990	1991-1994	1995-1996
Balanza comercial (fob)	1 210	1 536	245	1 549	211	10 336	-6 590	53 503	46 057	49 591	-8 891
Servicios	-1 017	-2 458	-2 188	-1 353	-6 480	-9 564	28 243	98 098	45 803	55 209	40 301
Pagos netos al extranjero por renta de factores	-34	-46	31	252	199	1	257	776	1 172	8 073	6 873
Cuenta corriente	159	-968	-1 912	448	-6 070	19 899	34 576	41 819	1 426	2 455	42 319

Fuente: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas (FGV), noviembre de 1997.



### III. LA DIPLOMACIA COMERCIAL BRASILEÑA Y LA RONDA URUGUAY

#### 1. Las negociaciones multilaterales

Brasil es miembro importante de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y ha participado activamente en todas las negociaciones comerciales multilaterales desde que se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).<sup>10</sup> Sin embargo, hasta hace poco, la diplomacia económica brasileña coincidía con su posición de exportador de productos básicos que tenía un balance de pagos vulnerable y una estrategia de desarrollo basada en la industrialización mediante la sustitución de las importaciones. El reducido número de países en desarrollo que eran miembros del GATT, percibían a la organización como un club de países ricos: las negociaciones para la liberalización del comercio sólo incluían productos manufacturados que se transaban entre los países industrializados. Hasta la Ronda de Tokio, la diplomacia comercial brasileña orientó sus mejores esfuerzos hacia las negociaciones que se realizaban en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para mejorar el acceso a los mercados de los países industrializados mediante un sistema generalizado de preferencias comerciales (SGP) para los países en desarrollo.

A lo largo de los años de la posguerra, Brasil trató de crear una política exterior independiente, por mucho que en diversas oportunidades los representantes brasileños optaron por armonizarla totalmente con la política exterior estadounidense para América Latina. La evolución reciente de la diplomacia económica brasileña puede dividirse en seis períodos. El primero de ellos, que comprende aproximadamente de 1945 a 1949, se caracteriza por los intentos frustrados por consolidar una relación especial con los Estados Unidos. El segundo, de 1950 a 1960, es más heterogéneo, ya que en él la política exterior brasileña osciló entre un enfoque populista-nacionalista, los intentos por atraer capital extranjero y un tibio apoyo al sistema panamericano. En 1959, Brasil, Colombia y otros países latinoamericanos lograron negociar con éxito un acuerdo internacional sobre productos básicos con el fin de estabilizar los precios internacionales del café.<sup>11</sup>

Durante el tercer período, que abarca de 1961 a 1964, Brasil intentó promover una política exterior independiente. Ella se basaba en tres prioridades, a saber: i) en el plano regional, prestar apoyo a la política panamericana, prescindiendo de las prioridades de los Estados Unidos; ii) en el plano bilateral, promover negociaciones simultáneamente con los Estados Unidos, los países de Europa occidental y la Unión Soviética, a fin de fortalecer la posición negociadora del país frente a los Estados Unidos; y iii) en

---

<sup>10</sup> Según Hoekman y Kostecki: "Por lo general, países como el Brasil y la India han ejercido bastante influencia [en las negociaciones comerciales], en parte debido a su tamaño económico y en parte porque a menudo han sido voceros de otros países en desarrollo" (1995, p. 43).

<sup>11</sup> En 1960, las exportaciones brasileñas (1.27 mil millones de dólares) fueron inferiores a las de 1950 (1.36 mil millones de dólares) debido a la caída de los precios del café que, tras elevarse inicialmente a 90 centavos de dólar la libra en 1954, bajaron a 57 centavos en el período 1955-1957 y a 41 centavos en 1958.

el plano internacional, prestar apoyo a la posición del tercer mundo y defender los puntos de vista de los países no alineados en las negociaciones con los países industrializados.<sup>12</sup>

El cuarto período, que abarca de 1964 a 1973, coincide con la primera parte del régimen militar. Se caracterizó por una política de armonización automática con la política exterior de los Estados Unidos, incluida la participación directa de Brasil en la invasión de la República Dominicana en abril de 1965 (Skidmore, 1975, p. 397).

El quinto período, de 1974 a 1984, se distingue por el regreso a una política exterior independiente y, pese a que el país todavía se encontraba bajo el régimen autoritario, por un nacionalismo económico de carácter pragmático. Durante ese período, la política exterior brasileña tuvo tres prioridades: en el plano bilateral, reducir la desigualdad en la relación política y económica con los Estados Unidos; en el plano regional, consolidar el liderazgo de Brasil en América Latina; y a nivel multilateral, promover el concepto del trato preferencial a los países en desarrollo, en contraposición a la idea de concesiones recíprocas y equivalentes, como se acostumbraba en el GATT (Fritsch y Abreu, 1992, p. 81).

Fue en este quinto período, durante las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio (1973-1979), que la participación activa de los diplomáticos brasileños contribuyó a aumentar su influencia en el GATT. Brasil fue responsable del inicio de las negociaciones sobre los artículos del GATT conocidos como el acuerdo marco.<sup>13</sup> En especial, Brasil encabezó una propuesta para modificar la estructura de las obligaciones contraídas con arreglo al GATT respecto de los países en desarrollo. Éstos trataron de que se les garantizara un trato especial y diferente en cada uno de los códigos que se negociaron en la Ronda de Tokio y en las negociaciones arancelarias. Además, la propuesta brasileña introdujo en el GATT un intento general por modificar la estructura de las obligaciones jurídicas, a fin de mejorar la posición negociadora de los países económicamente más débiles y convertirlo en una organización que respondiera mejor a sus necesidades económicas.

Los resultados de la Ronda de Tokio no dejaron satisfecha a la mayoría de los países, en especial a los Estados Unidos. Ya en 1982, una Reunión Ministerial del GATT preparaba el terreno para iniciar una nueva serie de negociaciones comerciales. Para dirigir el comercio, los países industrializados estaban recurriendo con creciente frecuencia a medidas administrativas, tales como acuerdos entre los países importadores y exportadores para mantener las exportaciones en un nivel determinado (esto es, a limitaciones voluntarias de las exportaciones y acuerdos de comercialización ordenada). Al mismo tiempo los países desarrollados insistían en que los países en desarrollo renunciaran a sus exigencias de que se les otorgara un trato especial y diferente y asumieran plenamente sus obligaciones para con la comunidad internacional más desarrollada. El nuevo programa propuesto por los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) amplió apreciablemente el alcance de las negociaciones comerciales al incluir en ellas el comercio de servicios, los aspectos de los derechos de

---

<sup>12</sup> Para información relativa a la política exterior independiente de Janio Quadros, véase su artículo "Brazil's New Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, octubre de 1961. Véase también Skidmore (1975, pp. 244 a 245).

<sup>13</sup> La palabra "marco" es una forma abreviada de referirse al "Marco jurídico para el otorgamiento de un trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo en relación con las disposiciones del GATT". El acuerdo marco abarcaba temas tales como medidas de salvaguardia para fines de desarrollo (o medidas en favor de las industrias nacientes), medidas comerciales para corregir los déficit de pagos, regulación de las exportaciones y desviaciones de la cláusula de la nación más favorecida en beneficio de los países en desarrollo (Winham, 1986, p. 18).

propiedad intelectual relacionados con el comercio y las medidas de inversión relacionadas con el comercio.

La preparación de la Ronda Uruguay señala el comienzo del sexto período, que abarca de 1985 hasta ahora. En general, la posición de Brasil, así como la de otros países en desarrollo, fue más que nada defensiva y consistió en impedir la inclusión de temas nuevos en el programa y al mismo tiempo tratar que volviesen a incluirse en él cuestiones relacionadas con el desarrollo (por ejemplo, agricultura, textiles y el acceso general a los mercados). El largo proceso de negociaciones que precedió el inicio de la Ronda Uruguay en septiembre de 1986, se caracterizó por las posiciones contrapuestas respecto del programa. La Declaración de la Ronda Uruguay fue una solución de transacción a la que contribuyó la diplomacia brasileña. En definitiva, las negociaciones generales de acuerdo con el GATT incluyeron temas nuevos distintos de los servicios, y se iniciaron negociaciones separadas respecto del comercio de servicios.

Brasil tenía un amplio espectro de intereses en la Ronda Uruguay, que comprendía productos agrícolas de clima templado, textiles y vestuario, antidumping, subsidios, derechos compensatorios, salvaguardias, la adopción de un mecanismo más eficaz para la solución de controversias y otras cuestiones normativas. Por lo que respecta a temas nuevos tales como las medidas de inversión relacionadas con el comercio, los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el comercio de servicios, al comienzo Brasil se mantuvo a la defensiva y, en general, fue contrario a las propuestas de los países industrializados. Sin embargo, a medida que se fue desarrollando la Ronda Uruguay y que la crisis de la deuda preparó el camino para la reforma comercial dentro del país, fue reemplazando las tácticas obstructivas por una posición negociadora más moderada. A medida que las negociaciones avanzaron, Brasil y otros países en desarrollo participaron de manera constructiva y propusieron conceptos, normas y procedimientos de negociación a la mayoría de los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre los nuevos temas. Además, Brasil participó activamente en el Grupo de Cairns, coalición heterogénea compuesta de exportadores de productos agrícolas de países desarrollados y en desarrollo que se formó para superar el proteccionismo respecto de los productos agrícolas.

El cambio de rumbo de las negociaciones se explica en parte por el agobio que produjo la política obstructiva, pero también por la importancia que la nueva administración brasileña atribuyó al mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos para lograr su apoyo en las negociaciones de la deuda externa (Fristch y Abreu, 1992, p. 83).

## **2. Los compromisos regionales**

En la actualidad, la diplomacia brasileña pone el acento en la integración subregional y regional y en la consolidación de su liderazgo en la región, en especial por lo que toca a las negociaciones preparatorias en curso para la creación de una zona de libre comercio hemisférica, la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La diplomacia comercial brasileña se ha mostrado bastante activa en materia de cooperación regional. Brasil es miembro originario de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Mercado Común del Sur (Mercosur). Este último tratado ha sido la columna vertebral de la diplomacia brasileña en América Latina desde su firma en 1991. Surgió de las conversaciones bilaterales sostenidas por Brasil y Argentina a mediados de los años ochenta. En julio de 1986, se suscribió en Buenos Aires el Acta para la integración argentino-

brasileña, en virtud de la cual se establecía el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Entre 1988 y 1990, ambos países suscribieron además un Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y un acuerdo de complementación económica, ambos en el marco de la ALADI.

En los primeros años, la cooperación entre Brasil y Argentina tuvo motivaciones políticas. En julio de 1990, Brasil y Argentina suscribieron el Acta de Buenos Aires en la cual acordaron establecer una unión aduanera antes de diciembre de 1994. A comienzos de 1991, Paraguay y Uruguay se incorporaron a las negociaciones que el 26 de marzo de 1991 condujeron a la firma del Tratado de Asunción.

## IV. BRASIL Y EL NUEVO SISTEMA MUNDIAL DE COMERCIO

### 1. Observaciones preliminares

Gracias a las amplias reformas que ha introducido durante el presente decenio para liberalizar el comercio, Brasil ha pasado a ser una economía relativamente abierta a la competencia internacional. A diferencia de algunos países industrializados, que siguieron aplicando controles administrativos para proteger sus mercados, Brasil ha eliminado casi todas las barreras no arancelarias y su principal mecanismo de política comercial ha sido la aplicación de aranceles *ad valorem* moderados.

El importante y avanzado sector manufacturero establecido en Brasil en los últimos cincuenta años le ha permitido ampliar y diversificar sus exportaciones, tanto en materia de productos como de mercados. En 1947, el 69% de las exportaciones consistió en cinco productos agrícolas y uno solo, el café, representó un 42% del total. En 1996, los cinco productos principales sólo representaron el 21.3% de las exportaciones, y ninguno de ellos llegó al 6% de las exportaciones totales. Asimismo, en 1947, cinco países compraron el 64% de las exportaciones brasileñas y el mercado más grande, los Estados Unidos, constituyó un 39% del total. En 1996, podría decirse que Brasil comerciaba a escala mundial. Su principal mercado fue la Unión Europea, con un 27% del total. Le siguió en importancia el mercado de la ALADI, que compró el 21% de sus exportaciones, mientras que el Mercosur representó un 17% de las exportaciones brasileñas (véase el Cuadro IV.1).

Esta diversificación de las exportaciones brasileñas se debió a la elevada tasa de crecimiento que registró la economía brasileña durante más de tres decenios. En otras palabras, la diversificación de las exportaciones brasileñas fue consecuencia de las grandes transformaciones que experimentó la estructura económica interna. En realidad, la expansión de las exportaciones se inició después de 1973, o sea, después y no antes de la reactivación económica (véase el Apéndice estadístico). En consecuencia, podría decirse que el desarrollo del comercio fue más bien "sirviente del crecimiento exitoso" y no motor autónomo del crecimiento.<sup>14</sup>

Las exportaciones no determinaron el crecimiento económico. Sin embargo, cabe señalar que la vulnerabilidad de los pagos externos, unida a los cuantiosos déficit de balance de pagos que acompañaron a las dos grandes crisis externas de fines de los años setenta, frenaron el proceso de crecimiento económico del país. Así pues, por mucho que los resultados externos desfavorables pueden perturbar el crecimiento económico, el solo hecho de que la evolución del comercio sea positiva no garantiza el crecimiento de la economía.

---

<sup>14</sup> Entre lo que se ha escrito sobre el comercio, cabe mencionar la controversia que sostuvieron Nurkse (1962) y Kravis (1970) sobre el comercio como "motor del crecimiento" o como "sirviente del crecimiento", refiriéndose al desarrollo económico de los países no europeos en el siglo diecinueve, en especial los Estados Unidos.

Cuadro IV.1  
**BRASIL: PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN Y SUS  
 MERCADOS DE DESTINO**

<b>Año</b>	<b>Producto</b>	<b>% del total</b>	<b>Destino</b>	<b>% del total</b>
<b>1947</b>	Café	41.6	Estados Unidos	38.8
	Algodón	15.6	Argentina	9.5
	Cacao	4.9	Reino Unido	7.8
	Madera	3.7	Bélgica y Luxemburgo	4.7
	Cuero y pieles	3.5	Francia	3.6
	<b>Subtotal</b>	<b>69.3</b>	<b>Subtotal</b>	<b>64.3</b>
<b>1957</b>	Café	60.7	Estados Unidos	47.4
	Cacao	5.0	Argentina	7.4
	Madera	4.6	Alemania	6.0
	Mineral de hierro	3.4	Reino Unido	4.8
	Azúcar	3.3	Francia	3.2
	<b>Subtotal</b>	<b>77.1</b>	<b>Subtotal</b>	<b>68.7</b>
<b>1967</b>	Café sin tostar	42.6	Estados Unidos	33.1
	Mineral de hierro	6.2	Alemania	8.1
	Algodón	5.5	Países Bajos	6.8
	Azúcar	4.9	Italia	6.6
	Cacao	3.6	Argentina	5.9
	<b>Subtotal</b>	<b>82.8</b>	<b>Subtotal</b>	<b>60.5</b>
<b>1977</b>	Café sin tostar	19	Estados Unidos	17.7
	Productos de soya	9.5	Alemania	8.8
	Mineral de hierro	7.1	Países Bajos	7.7
	Soya	5.9	Japón	5.6
	Cacao	3.6	Italia	5.5
	<b>Subtotal</b>	<b>44.9</b>	<b>Subtotal</b>	<b>45.3</b>
<b>1987</b>	Café sin tostar	7.5	Estados Unidos	27.9
	Productos de soya	5.5	Japón	6.4
	Mineral de hierro	4.2	Países Bajos	6.1
	Jugo de naranjas concentrado	3.2	Italia	4.8
	Calzado de cuero	3.1	Alemania	4.7
	<b>Subtotal</b>	<b>23.4</b>	<b>Subtotal</b>	<b>50.0</b>
<b>1996</b>	Productos de soya	5.7	Estados Unidos	19.2
	Minerales y concentrados	5.6	Argentina	10.8
	Café sin tostar	3.6	Países Bajos	7.4
	Calzado	5.5	Japón	6.4
	Jugo de naranjas conc.y congelado	2.9	Alemania	4.4
	<b>Subtotal</b>	<b>21.3</b>	<b>Subtotal</b>	<b>48.2</b>

**Fuente:** *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundación Getulio Vargas (FGV), noviembre de 1997.



La razón principal es que Brasil, como país grande, no se orienta hacia afuera. La literatura económica no ha definido con precisión lo que debe entenderse por orientación hacia afuera, ni cuál es el concepto de apertura económica.<sup>15</sup> Por lo demás, la apertura del comercio no está necesariamente vinculada a políticas comerciales de corte liberal y podría definirse simplemente como la importancia relativa del comercio exterior para la economía nacional.<sup>16</sup> En otras palabras, la apertura comercial puede medirse por la proporción que corresponde a importaciones más exportaciones en el PIB.

$$T_o = (X+M)/\text{PIB}$$

en que

$$\begin{aligned} X &= \text{exportaciones} \\ M &= \text{importaciones} \\ \text{PIB} &= \text{producto interno bruto} \end{aligned}$$

Cuando el valor de T es mayor, quiere decir que la economía es más abierta y cuando dicho valor va en aumento, significa que la economía se está orientando cada vez más hacia afuera, lo que no indica necesariamente las características de la política comercial del país. Un país puede tener una política comercial de tipo liberal y ser relativamente cerrada, al igual que un país que aplica una política comercial proteccionista puede ser relativamente abierto. En el supuesto de que tanto exportaciones como importaciones se han consolidado, lo que determina la orientación de un país hacia el exterior es más que nada el tamaño de su economía interna. Los países muy grandes y de gran población, que cuentan con una oferta elástica de recursos naturales y que abarcan una amplia superficie territorial, tienden a ser menos abiertos que los países pequeños, poco poblados y de territorio reducido. Medidos por la proporción de exportaciones en el PIB, Brasil y los Estados Unidos no son economías abiertas. En cambio, los países pequeños, como Taiwán, provincia de China, o los Países Bajos, dependen del comercio como motor del crecimiento. Los países pequeños pero densamente poblados se ubicarían en una situación intermedia: el comercio podría ser motor del crecimiento, pero su mercado interno también sería decisivo para alcanzar el crecimiento.

No obstante la importancia del nuevo sistema de comercio para el país, lo más probable es que a Brasil no pueda aplicársele un modelo de crecimiento inducido por las exportaciones. Las políticas comerciales centradas en el mercado son mecanismos eficaces para estimular la productividad interna e impedir las distorsiones del mercado que obstaculizan el desarrollo económico. Así pues, para aumentar la eficiencia de los sectores de la economía brasileña se requiere un proceso de liberalización del comercio. Sin embargo, las exportaciones no pueden reemplazar a los mercados internos como factor determinante del crecimiento sostenido del país.

La política comercial brasileña debe basarse en dos supuestos. Primero, el crecimiento de las exportaciones dependerá del crecimiento interno. Segundo, las exportaciones son indispensables para obtener divisas y permitir las importaciones necesarias para mantener el crecimiento interno. Pero el comercio no puede ser motor exógeno del crecimiento.

Brasil podría aprovechar la amplitud de su mercado interno para aplicar políticas comerciales compatibles con las normas de la OMC. Podría utilizar las cámaras de los sectores industriales, creadas

---

<sup>15</sup> Edwards (1993, pp. 364 a 365) ha demostrado que liberalización del comercio y orientación del comercio hacia afuera tienen distinto significado.

<sup>16</sup> Para mayor información, véase Prado, 1996.

en 1990 y posteriormente eliminadas, para congregar a productores, trabajadores, consumidores y representantes del Gobierno con el fin de adoptar medidas coordinadas en ciertas esferas. La coordinación de la labor de los distintos agentes económicos puede reducir la incertidumbre y estimular la inversión. Otro mecanismo compatible con las normas de la OMC es el apoyo estatal a la actividad de investigación y desarrollo de las universidades y organismos de investigación, cuyo producto podría trasladarse al sector privado interno. Es el caso de la empresa brasileña de investigación agrícola (EMBRAPA), que logró con mucho éxito aumentar la productividad y mejorar la calidad de varios cultivos.

## 2. El acceso a los mercados<sup>17</sup>

Aunque la mayoría de los resultados de la Ronda Uruguay no podrán apreciarse hasta el año 2005, cuando se pongan plenamente en práctica los compromisos contraídos por los países miembros de la OMC, los documentos de que se dispone indican que, para los productos brasileños, no significarán cifras importantes de creación de comercio. La mayor parte de los avances cuantificables fueron consecuencia de los programas unilaterales de liberalización aplicados en América Latina. Además, si bien es cierto que la eliminación gradual del sistema de cuotas en los textiles y vestuario traerá consigo algunos beneficios, aún hay dudas de que el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido llegue efectivamente a aplicarse.

Según el Gobierno, los beneficios directos del mejoramiento del acceso a los mercados provenientes de esos acuerdos no pasarían de un 0.34% del PIB. Incluso teniendo en cuenta los efectos dinámicos e introduciendo los efectos indirectos en el monto de las inversiones, el beneficio total sería aproximadamente equivalente a un 1.0% del PIB (IPEA, 1997, p. 176). El acuerdo agrícola de la OMC le procurará leves mejoras a Brasil ya que de acuerdo con estimaciones oficiales, el 20% de las ventajas que obtenga de la liberalización comercial posterior a la Ronda Uruguay se deberá a dicho acuerdo (IPEA, 1997).

En el transcurso de las negociaciones de la Ronda Uruguay, Brasil y otros países en desarrollo fueron modificando unilateralmente su política y sus prácticas comerciales. En consecuencia, podían consolidar sus aranceles en niveles bastante más altos que los que se aplicaban en la práctica. Brasil acordó fijar un arancel máximo de 35%, salvo el caso de algunos productos agrícolas en que se consolidaron en el 55% (IPEA, 1997). El proceso de liberalización del comercio llevará al país a cumplir sus compromisos con la OMC en 1999. El principal factor determinante de estos cambios es el consenso a nivel interno más bien que las restricciones internacionales.

Las obligaciones arancelarias contraídas por Brasil con arreglo al antiguo Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) eran mínimas: el número de productos consolidados representaban únicamente alrededor del 6% de las líneas arancelarias y cerca de un 10% de sus importaciones distintas del petróleo en 1995. A raíz de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se consolidó la totalidad de las líneas arancelarias, la mayoría de ellas al nivel máximo. Entre los años 1995 y 2000 el nivel general de los aranceles consolidados que gravan los artículos manufacturados deberá reducirse a 35%, en cinco etapas. Se exceptuarán algunos productos, tales como bebidas, tabaco y algodón, que se consolidarán a una tasa más alta. En cambio otros, como los fertilizantes, algunos productos químicos y los artículos fotográficos, tendrán tasas más bajas. Los productos agrícolas se consolidarán en un 55%, en su mayor

---

<sup>17</sup> La presente sección está basada en gran medida en documentos de la OMC (1996).

parte al año 2004, salvo algunos en que el arancel se aplicará en 1995 y 1999 (OMC, 1996) (véase el cuadro IV.2).<sup>18</sup>

Cuadro IV.2  
**BRASIL: CONSOLIDACIÓN DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS**

	Antes de Ronda Uruguay				Después. de R. Uruguay			
	Import.1995		Lín.aranc.		Import.1995		Lín.aranc.	
	Valor (m.mill.dól.)	%	Número	%	Valor (m.mill.dól.)	%	Número	%
<b>Todos los productos (excepto petróleo)</b>								
<b>Total</b>	<b>23.18</b>	<b>100.0</b>	<b>12 381</b>	<b>100.0</b>	<b>23.18</b>	<b>100.0</b>	<b>12 381</b>	<b>100.0</b>
Consolidados	2.56	11.0	785	6.3	23.18	100.0	12 381	100.0
Plenamente consolidados	1.71	7.4	432	3.5	23.18	100.0	12 381	100.0
Parcialmente consolidados	0.84	3.6	353	2.9	0	0.0	0	0.0
No consolidados	20.62	89.0	11 596	93.7	0	0.0	0	0.0
<b>Todos los productos agrícolas (SA 01-24)</b>								
<b>Total</b>	<b>3.07</b>	<b>100.0</b>	<b>1 548</b>	<b>100.0</b>	<b>3.07</b>	<b>100.0</b>	<b>1 548</b>	<b>100.0</b>
Consolidados	0.33	10.6	75	4.8	3.07	100.0	1 548	100.0
Plenamente consolidados	0.24	7.9	55	3.7	3.07	100.0	1 548	100.0
Parcialmente consolidados	0.08	2.7	20	1.3	0	0.0	0	0.0
No consolidados	2.75	89.4	1 473	95.2	0	0.0	0	0.0
<b>Productos industriales (SA 25-97) (excl. productos de petróleo)</b>								
<b>Total</b>	<b>20.10</b>	<b>100.0</b>	<b>10 835</b>	<b>100.0</b>	<b>20.11</b>	<b>100.0</b>	<b>10 833</b>	<b>100.0</b>
Consolidados	2.23	11.1	710	6.6	20.11	100.0	10 833	100.0
Plenamente consolidados	1.47	7.3	377	3.5	20.11	100.0	10 833	100.0
Parcialmente consolidados	0.76	3.8	333	3.1	0	0.0	0	0.0
No consolidados	17.87	88.9	10 125	93.4	0	0.0	0	0.0

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), Trade Policy Review. Brazil. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/21), Ginebra, 1996, cuadro III.6, p. 48.

<sup>18</sup> A partir de enero de 1989, Brasil también adoptó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). Se compone de más de 12 000 partidas de diez dígitos. Las negociaciones para trasladar los compromisos contraídos por Brasil al Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur aún no se han finalizado. Sin embargo, Brasil está aplicando la tasa consolidada cuando es inferior al AEC.

En 1990, Brasil eliminó casi todas las previamente numerosas exenciones arancelarias, en especial las que favorecían a las empresas estatales. Se contemplaron excepciones en el caso del programa de devolución de impuestos, del tratamiento especial otorgado a las importaciones de la zona libre de Manaus y a otras importaciones especiales, tales como aquellas que favorecían a las organizaciones internacionales y a los institutos tecnológicos. El programa de reintegro de los derechos pagados por concepto de importaciones es importante para algunas exportaciones, pero éste se hará menos necesario a medida que se reduzcan gradualmente los aranceles. El sector de electrónica, instalado en la zona libre de Manaus aún depende de un tratamiento fiscal especial.

La novedad más importante introducida en la legislación relacionada con el acceso al mercado es el régimen especial de la industria automotriz. El Decreto N° 1761, de diciembre de 1995, otorgó a esta industria una reducción arancelaria de 90% sobre los bienes de capital, insumos y partes automotrices utilizadas por los fabricantes de automóviles.<sup>19</sup> Para acceder a estos beneficios fiscales, las empresas automotrices deben cumplir con ciertos requisitos relativos al contenido local, al comportamiento de las exportaciones y al equilibrio comercial. El comercio de productos automotrices entre los países miembros del Mercosur está sujeto a normas especiales. De acuerdo con las obligaciones que contempla el párrafo 2 del Artículo 5 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el comercio (TRIM), la aplicación del régimen automotriz se suspenderá en 1999.<sup>20</sup>

La elevada elasticidad ingreso de la demanda de automóviles, la demanda históricamente contenida y la política cambiaria brasileñas, condujeron a una creciente participación en el mercado de los automóviles importados. Se reconoce que el Gobierno debe velar por impedir que las importaciones de automóviles den lugar a problemas de balance de pagos. Sin embargo, algunos analistas estiman que los consumidores quizá consideren que los costos de mantenimiento de los automóviles importados son demasiado elevados, y que son inadecuados para los caminos y el combustible nacionales. Por esta razón, la demanda de esta clase de automóviles tal vez disminuya sin necesidad de intervención del Gobierno.

Como ya se señaló, Brasil es parte en varios acuerdos regionales de preferencias arancelarias. Las que favorecen a los países miembros de la ALADI se han mantenido prácticamente invariables desde 1992. En 1995, los miembros del Mercosur y de la ALADI iniciaron negociaciones con el fin de reemplazar las preferencias entre el grupo subregional y los demás miembros por preferencias convenidas bilateralmente. Además, Brasil otorga algunas concesiones a los países en desarrollo con arreglo al Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales (SGP) entre países en desarrollo.

A partir de enero de 1995, los miembros del Mercosur han constituido una unión aduanera en virtud de la cual se aplica un Arancel Externo Común (AEC) que comprende alrededor de un 85% del total del comercio entre los países de la agrupación. El comercio entre Brasil y los miembros del

---

<sup>19</sup> En junio de 1995, Brasil comunicó a la OMC la dictación del Decreto 1024, que contenía reducciones arancelarias y restricciones cuantitativas en beneficio de la industria automotriz nacional. La comunicación se basó en la existencia de problemas de balance de pagos de acuerdo con el artículo XVIII B del GATT 1994. Sin embargo, en octubre de 1995, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos, del GATT 1947, y el Comité homónimo de la OMC fue de opinión de que Brasil no tenía problemas de balance de pagos y, en consecuencia, decidió que las restricciones cuantitativas no se justificaban (OMC, 1996, pp. 68-69). En diciembre de 1995 se dictó el nuevo Decreto 1761, que no incluía esta clase de restricciones.

<sup>20</sup> Cada uno de los miembros deberá eliminar todas las TRIM notificadas según lo indicado en el párrafo 1 supra dentro de dos años de la entrada en vigor del acuerdo constitutivo de la OMC en el caso de los países desarrollados, dentro de cinco años si se trata de un país en desarrollo miembro, y dentro de siete si se trata de un país miembro menos adelantado.

Mercosur es libre de derechos, salvo 29 partidas que están sometidas a un régimen transitorio que debería completarse en 1999.

### 3. Salvaguardias, derechos compensatorios y otras medidas comerciales

Mientras en el mercado interno brasileño no hubo verdadera competencia, se estimó que no era necesario adoptar medidas para defender el comercio. La reforma comercial de comienzos de los años noventa reemplazó las medidas no arancelarias o los derechos de internación elevados por medidas legales destinadas a proteger la industria de la competencia desleal.

Los principales instrumentos legales relativos a antidumping y derechos compensatorios son la Ley 9019, de marzo de 1995 y los Decretos 1602, de agosto de 1995, y 1751, de diciembre de 1995. La primera, que originalmente se dictó como Decreto 926, de marzo de 1995, obedece a la incorporación de los acuerdos de la OMC en el sistema jurídico brasileño. Define las atribuciones otorgadas al Secretario de Comercio Exterior (SECEX) para iniciar, desarrollar y concluir investigaciones antidumping. El Decreto 1602 determina los procedimientos para la aplicación de las medidas antidumping y el Decreto 1751 establece los procedimientos para la aplicación de derechos compensatorios.

La solicitud de que se lleve a cabo una investigación antidumping debe incluir pruebas de los perjuicios y cumplir con los requisitos exigidos por la SECEX. Con el fin de impedir mayores perjuicios mientras tiene lugar la investigación, podrán aplicarse medidas provisionales por un período limitado. En casos excepcionales, el Gobierno podrá iniciar de oficio investigaciones antidumping.<sup>21</sup>

Los subsidios que pueden tenerse en cuenta para la aplicación de medidas compensatorias se definen en el artículo XVI del GATT 1994 y en los Anexos I y II del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Al igual que en el caso de las investigaciones antidumping, la solicitud de medidas deberá proporcionar pruebas de la existencia de subvenciones y del perjuicio resultante. Las autoridades del Gobierno Federal podrán iniciar de oficio una investigación, pero los productores del país sólo podrán dar comienzo a una acción si representan al menos un 25% del total de la producción interna del producto de que se trate.

El Decreto 1488, de mayo de 1995, fijó los procedimientos administrativos para la aplicación de medidas de salvaguardia. Se basa en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC e incluye las normas para aplicar salvaguardias transitorias a los textiles, que forman parte del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC.

Las medidas de salvaguardia podrán aplicarse en caso de que un aumento inesperado de las importaciones pueda provocar o amenace con provocar perjuicios graves a la industria nacional. En mayo de 1996, Brasil adoptó por primera vez medidas de salvaguardia y las aplicó a contar de junio de ese año con el fin de proteger al sector textil nacional de las perturbaciones del mercado provocadas por las importaciones de China, Corea, Hong Kong, Taiwán y Panamá. El Artículo VI del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido establece que estas medidas no podrán durar más de tres años. En junio de 1996, Brasil también adoptó medidas de salvaguardia transitorias para proteger la industria de juguetes, que debió hacer frente a una fuerte competencia cuando los derechos de importación bajaron de 50% a 85% a un mero 20%. Las medidas de salvaguardia deberán aplicarse sobre la base de la cláusula de la nación

<sup>21</sup> Véase OMC, 1996, p. 64.

más favorecida, salvo el caso de las disposiciones transitorias aplicables a los productos textiles. En este caso, podrán aplicarse salvaguardias transitorias a los productos que Brasil no haya incorporado en el GATT 1994.<sup>22</sup>

Pese a que Brasil no tenía mucha experiencia en materia de medidas para reparar los perjuicios al comercio, su utilización aumentó en el período 1992-1995, cuando entabló 66 demandas por antidumping (principalmente respecto de productos químicos y mineros) e inició 13 investigaciones para la aplicación de medidas compensatorias (sobre productos agrícolas) con arreglo a la OMC. A mediados de 1996, se encontraban en vigor 25 medidas antidumping y 7 compensatorias.

Los empresarios brasileños y los organismos gubernamentales que se ocupan del comercio exterior están percatándose rápidamente de las complejidades que encierran estas medidas "protectoras del libre comercio". Las exportaciones brasileñas tales como acero, vestuario y calzado, han sido objeto de constantes, y casi siempre injustas, acusaciones de antidumping en los Estados Unidos y la Unión Europea. A los analistas del comercio les preocupa que, en la práctica, las medidas de defensa del comercio se están convirtiendo en un mecanismo de facto para proteger los mercados contra productos más competitivos.

#### **4. El comercio de servicios**

Brasil no es gran exportador de servicios; por otra parte, últimamente las importaciones de servicios han ido en aumento y han dado lugar a grandes déficit de la cuenta de servicios comerciales. Brasil es parte en varios acuerdos regionales sobre servicios, tales como el Convenio internacional sobre transporte terrestre suscrito con Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, así como en otros acuerdos de la ALADI. Los países del Mercosur también han negociado un acuerdo marco sobre servicios. Brasil ha celebrado numerosos acuerdos bilaterales sobre servicios, incluso sobre transporte marítimo, transporte aéreo y turismo.

En el pasado, el Estado era el principal abastecedor de servicios tales como bancos, seguros, transporte, telecomunicaciones y electricidad. Sin embargo, está abandonando rápidamente su participación en estas actividades mediante el programa gubernamental de privatización.

Las obligaciones contraídas por Brasil con arreglo al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) incluyen la de otorgar trato nacional a los abastecedores extranjeros de servicios comerciales, salvo el caso de la industria espacial brasileña. Sin embargo, el programa de compromisos dejó sin consolidar el acceso a cualquiera de las cuatro modalidades de oferta definidas en el GATS. Tal como observaron las autoridades brasileñas, en la mayoría de las actividades de servicios el acceso a los mercados de los abastecedores extranjeros de servicios depende de reformas constitucionales, como sucede con los servicios financieros y las telecomunicaciones (OMC, 1996). Posteriormente, Brasil asumió mayores obligaciones en virtud de los acuerdos sectoriales sobre telecomunicaciones y servicios financieros suscritos en el último tiempo.

El programa definitivo de excepciones a la cláusula de la nación más favorecida incluía los servicios audiovisuales y el transporte terrestre y marítimo. Estas excepciones se aplicarán por tiempo indefinido.

---

<sup>22</sup> Véase OMC, 1996, p. 68.

## 5. Los derechos de propiedad intelectual

Antes de que se suscribiera el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIP), la materia se regía por las disposiciones de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que contemplaba condiciones especiales para los derechos de propiedad intelectual según el grado de desarrollo del país. En Brasil, la falta de normas sobre los derechos de propiedad intelectual fue utilizada deliberadamente para prestar apoyo al desarrollo de la industria nacional y para promover las inversiones directas en algunas esferas estratégicas. Así sucedió con los productos químicos y farmacéuticos.

Brasil es miembro fundador de los Convenios de París y de Berna y suscribió la Convención de Estocolmo y la revisión de París. El Acuerdo TRIP de la OMC fue incorporado en la legislación interna del Brasil. El 14 de mayo de 1996 Brasil promulgó una nueva ley de propiedad industrial (la Ley 9279). Fue muy polémica, ya que algunos sectores sostienen que es más estricta que el Acuerdo TRIP y que obedeció a las presiones ejercidas por los Estados Unidos. Éste invocó reiteradamente su ley de comercio: de acuerdo con lo dispuesto en la Sección 301, Brasil fue incluido en la lista prioritaria de alerta.<sup>23</sup>

Antes de que se promulgara la Ley 9279, la legislación brasileña relativa a la propiedad intelectual se basaba en la Ley 5772, de 21 de diciembre de 1971, también llamada Código de Propiedad Industrial. A partir de mediados de los años ochenta, aumentaron las reclamaciones de países extranjeros relacionadas por la exclusión de los derechos de patente en esferas tales como las industrias farmacéutica, química y alimentaria. En junio de 1987, los Estados Unidos iniciaron conversaciones con las autoridades brasileñas respecto de las reclamaciones formuladas por laboratorios farmacéuticos de los Estados Unidos, en el sentido de que las empresas brasileñas imitaban libremente sus productos. En 1988, Brasil estableció un grupo de expertos compuesto de representantes de diversos ministerios encargado de examinar la política brasileña en materia de propiedad industrial en las industrias química y farmacéutica. El informe del grupo señaló que Brasil debía seguir exceptuando estos productos del pago de derechos de patente a fin respaldar a la industria nacional y promover su desarrollo tecnológico y económico. El Gobierno brasileño formuló una propuesta conciliatoria en virtud de la cual reconocía los derechos de patente únicamente respecto de los procesos de la industria farmacéutica, propuesta que fue rechazada por el Gobierno de los Estados Unidos. Finalmente, en octubre de 1988, los Estados Unidos impusieron sanciones comerciales contra Brasil basándose en la Sección 301 de su ley de comercio.

Las sanciones impuestas por los Estados Unidos afectaron las importaciones brasileñas de manufacturas, que en el caso de algunos productos de papel, químicos y electrónicos tuvieron que pagar un 100% *ad valorem*. Brasil reaccionó pidiendo el arbitraje del GATT, puesto que la legislación brasileña era respaldada por el Convenio de París, del que Brasil era signatario desde 1883. Sin embargo, en 1990 el Gobierno de Collor acordó modificar la legislación sobre los derechos de propiedad intelectual (véase Blasi *et al.*, 1997, p. 9). El Gobierno de los Estados Unidos resolvió dejar sin efecto las sanciones comerciales mientras una comisión encabezada por el Instituto Brasileño de la Propiedad Industrial (INPI) redactaba un proyecto de ley que se enviaría al Congreso.

---

<sup>23</sup> Las principales fuentes en que se basa esta sección son la Ley 5772, de 21 de diciembre de 1971; el Decreto 75572, de 8 de abril de 1975; la Ley 9279, de 14 de mayo de 1996; Grau, 1997; Blasi, García y Mendes, 1997.

Sin embargo, los debates parlamentarios sobre la propiedad industrial fueron muy intensos y pasaron varios años antes de que se aprobara una ley. El proyecto de ley 824/91 enviado al Congreso por el Ejecutivo comprendía, entre otros aspectos, la protección de los elementos vivos,<sup>24</sup> los productos farmacéuticos y los procesos o productos cuya patente se encuentra en tramitación.<sup>25</sup> El Gobierno confiaba en que el proyecto sería aprobado rápidamente, pero la Cámara de Diputados resolvió no darle trámite de urgencia y lo despachó para que fuese examinado por una comisión especial creada en noviembre de 1991. Varios grupos se oponían al proyecto, en especial la Iglesia Católica, que era contraria a que se otorgaran patentes respecto de elementos vivos y los grupos nacionalistas, que se oponían a la protección de productos cuya patente se encuentra en tramitación y al otorgamiento de patentes respecto de los productos farmacéuticos.

En 1993, se había aprobado una ley que contemplaba el otorgamiento de patentes en el caso de elementos vivos, no así otras modificaciones de la legislación brasileña. En mayo de 1993, los Estados Unidos volvieron a incluir a Brasil en una lista prioritaria de alerta debido a que aún no había reformado su legislación. A raíz de nuevas negociaciones entre ambos países, en febrero de 1993 Brasil fue eliminado de la lista prioritaria de alerta.

Mediante el Decreto 1355, de 30 de diciembre de 1994, Brasil incorporó a su legislación nacional el Acta Final de la Ronda Uruguay, incluidos los Acuerdos TRIP. Sin embargo, en abril de 1995 volvieron a plantearse discrepancias entre los Estados Unidos y Brasil y hubo nuevas amenazas de sanciones comerciales. En esa época, el Congreso brasileño discutía dos proyectos de ley sobre propiedad industrial, uno de la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados y el otro de la Comisión de Asuntos Económicos del Senado. La protección de los productos cuya patente se encontraba en tramitación se había convertido en asunto polémico. La industria nacional había aceptado los acuerdos de la Ronda Uruguay, pero insistía en que se utilizaran todas las ventajas que contemplaba la OMC, que incluían un período de transición de cinco años.

Se formaron dos bandos: los que defendían la protección de los productos cuya patente se encontraba en tramitación y el otorgamiento de patentes respecto de los elementos vivos y los que se oponían a ambos. El Presidente Fernando Henrique Cardoso fue gran aliado del primer grupo. En febrero de 1996, el Gobierno aprobó el trámite de urgencia del proyecto de ley sobre propiedad industrial y logró que fuera sometido a votación varios días después. En esos días, el Ejecutivo se mostró muy activo y el proyecto fue aprobado en el Senado el 29 de febrero. Los que se oponían al proyecto habían sido partidarios de incorporar el período de transición contemplado en los Acuerdos TRIP, a fin de enmendar las disposiciones relativas a la protección de los productos con patente en tramitación, los microorganismos y la producción nacional, pero dichas enmiendas no prosperaron. El 17 de abril, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en los términos aprobados por el Senado y la Ley 9279 fue promulgada el 14 de mayo de 1996.

Incluso antes de que se aprobara la ley, el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), que es el encargado de la aplicación de las normas sobre propiedad industrial, había modificado de manera importante sus relaciones con las empresas transnacionales. En especial, había simplificado los trámites de los contratos de transferencia de tecnología y de asistencia científica. Hasta diciembre de 1993, todos los contratos de transferencia de tecnología, incluidos aquéllos suscritos entre empresas

---

<sup>24</sup> Variedades de plantas o animales, o procesos fundamentalmente de índole biológica destinados a la producción de plantas o animales.

<sup>25</sup> Procesos o productos que aún no han obtenido patente comercial.



extranjeras y brasileñas, debían inscribirse en el INPI. La liberalización de la normativa se ha traducido en un incremento acelerado de los pagos al exterior por concepto de tecnología o asistencia técnica (véanse los cuadros IV.3 y IV.4).

La legislación brasileña en materia de propiedad industrial fue concebida de tal manera de cumplir no sólo con los acuerdos internacionales firmados por Brasil, sino también para resolver cualesquiera controversias que pudieran suscitarse entre Brasil y los Estados Unidos en esta materia. Para Brasil, el reto era compensar el inevitable incremento de los pagos externos con otras fuentes de divisas y evitar un deterioro excesivo de su cuenta corriente.

Cuadro IV.3  
**BRASIL: CONTRATOS EXTERNOS DE TECNOLOGÍA, MARCAS Y SERVICIOS**  
**NÚMERO DE INSCRIPCIONES LEGALES**

País o grupo de países	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Europa	879	780	587	807	739	770	689	581	615	777
Estados Unidos	486	469	471	701	572	580	517	412	419	422
Japón	120	159	58	77	59	79	100	71	77	93
Otros	79	79	32	102	80	86	87	65	78	92
<b>Total</b>	<b>1 564</b>	<b>1 487</b>	<b>1 148</b>	<b>1 687</b>	<b>1 450</b>	<b>1 515</b>	<b>1 393</b>	<b>1 129</b>	<b>1 189</b>	<b>1 384</b>

**Fuente:** Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), DIRTEC.

Cuadro IV.4  
**GASTOS BRUTOS POR CONCEPTO DE SERVICIOS**  
*(Millones de dólares)*

Gastos brutos en servicios	1995	(%)	1996	(%)
Servicios tecnológicos	676	2.5	1 008	3.1
Transporte	4 727	17.3	6 211	18.9
Turismo	3 391	12.4	4 434	13.5
Servicios varios (excepto tecnológicos)	3 203	11.7	3 421	10.4
Gobierno	468	1.7	450	1.4
Seguros	308	1.1	300	0.9
Intereses	10 643	39.0	12 758	38.8
Utilidades y dividendos	3 501	12.8	3 841	11.7
Reinversión de utilidades	384	1.4	447	1.4
<b>Total servicios</b>	<b>27 301</b>	<b>100.0</b>	<b>32 870</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Sociedad Brasileña para el Estudio de las empresas transnacionales y la globalización económica (SOBEET) y Departamento económico (DEPEC) del Banco Central del Brasil.

## 6. La estructura de las instituciones de política comercial

En 1993, el poderoso Ministerio de Economía y Planificación, que se había creado en 1990, fue dividido en tres ministerios diferentes, a saber: i) Planificación y Presupuesto; ii) Hacienda y iii) Industria, Comercio y Turismo. Los dos últimos comparten la responsabilidad de la política de comercio exterior. El Ministerio de Hacienda se encarga de las cuestiones fiscales y de aduanas y el de Industria, Comercio y Turismo es responsable de la aplicación de la política comercial y de la revisión de la legislación comercial. La Secretaría de Comercio Exterior (SECEX), perteneciente a este último, se encarga de aplicar y revisar las políticas de comercio exterior, pero no es responsable de la formulación y coordinación de la política comercial.

Las relaciones económicas externas de Brasil son conducidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es responsable de las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales y de los foros relacionados con el comercio internacional. Es la única autoridad facultada para suscribir acuerdos internacionales en nombre del Ejecutivo. Se encarga de todas las cuestiones relacionadas con los acuerdos de la OMC y con la solución de controversias.

Otro órgano importante para la formulación de la política comercial es la Cámara de Comercio Exterior, que fue creada en 1995 y que se encarga de formular y evaluar las políticas y de coordinar las actividades relacionadas con el comercio exterior. La Cámara ejecuta sus decisiones por conducto de su Secretaría Ejecutiva. Es presidida por el Ministro Secretario General de Gobierno. Pertenecen a la Cámara los Ministros de Agricultura, Hacienda, Relaciones Exteriores, Planificación y Presupuesto e Industria, Comercio y Turismo, así como el Presidente del Banco Central.

El gráfico IV.1 muestra la estructura de los organismos relacionados con el comercio. Tal como allí se indica, hay cuatro ministerios que tienen responsabilidades directas en materia de comercio. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de las negociaciones internacionales, los de Agricultura y de Industria, Comercio y Turismo son responsables de las políticas agrícola y manufacturera, respectivamente, y el Ministerio de Hacienda se ocupa de los aspectos financieros del comercio internacional, particularmente de las concesiones especiales, como PROEX, que otorga tasas de interés más bajas a los exportadores.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ocupa un lugar clave en la formulación de las políticas industrial y comercial. La Secretaría de Política Industrial (SPI) y la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) son responsables de la adaptación de las estrategias de desarrollo del país al sistema mundial. La estrategia comercial de Brasil descansa en dos pilares: en el plano interno, apunta a aumentar la eficiencia de la industria y a mejorar el mecanismo de defensa del comercio y a nivel internacional, procura participar activamente en la diplomacia económica, y pone especial énfasis en la consolidación del Mercosur (véase IPEA, 1997).

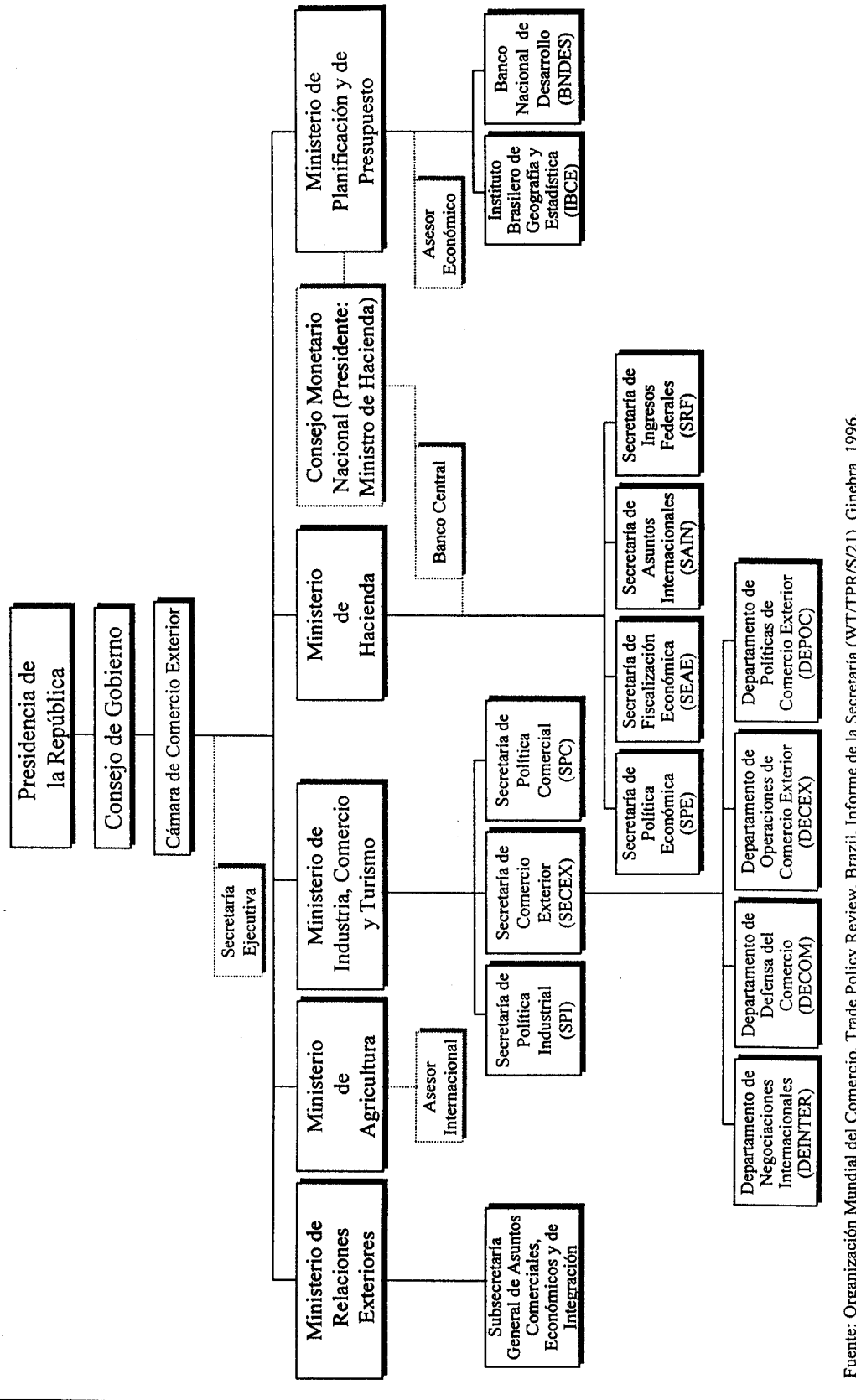
Brasil no cuenta con una estrategia concreta para aumentar las ventajas comparativas de las empresas nacionales. El Gobierno sostiene que éstas se verán obligadas a mejorar sus procedimientos y realizar inversiones para no ceder participación en el mercado a las importaciones y que la privatización y las reformas a la legislación laboral pueden aumentar las ventajas competitivas de dichas empresas. En realidad, por mucho que la productividad de la industria manufacturera ha aumentado, la participación de la inversión interna bruta en el PIB sigue siendo inferior a 20%, nivel muy inferior al alcanzado en los años setenta y en los dos primeros años del decenio de 1980. Estos cambios no bastan para compensar el aumento de valor que ha registrado la moneda nacional desde que comenzó a aplicarse el Plan Real.

La única estrategia valedera para la competencia interna es sustituir la protección arancelaria por leyes que defiendan más decididamente el comercio. En poco tiempo, Brasil ha aumentado el número de medidas contra el dumping y los subsidios hasta llegar a ocupar el séptimo lugar entre los países que aplican medidas antidumping.<sup>26</sup> Este lugar es notable, puesto que Brasil tiene escasa experiencia en materia de defensa del comercio.

---

<sup>26</sup> Los países que aplican más medidas antidumping que Brasil son los Estados Unidos, la Unión Europea, el Canadá, Australia, Nueva Zelandia y Turquía (IPEA, 1997, p. 183).

Gráfico IV.1  
Brasil: principales órganos y dependencias relacionadas con el comercio



Fuente: Organización Mundial del Comercio, Trade Policy Review, Brazil, Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/21), Ginebra, 1996.

## V. EL CRECIMIENTO Y EL RETO QUE PLANTEA EL SISTEMA COMERCIAL POSTERIOR A LA GUERRA FRÍA

### 1. Convergencia y recuperación: observaciones teóricas

Los estudios relativos a las fuentes del crecimiento económico revelan que los insumos básicos, tales como mano de obra y capital, no bastan por sí solos para explicar la mayor parte del crecimiento global de la economía. Los pioneros de esos estudios, como ser Robert Solow (1956, 1957) y Moses Abramovitz (1956) demostraron que casi tres cuartas partes del crecimiento se debían a otro factor, que denominaron cambio tecnológico.<sup>27</sup> Además, parte importante de lo que se ha escrito sobre desarrollo económico indica que con el tiempo, los países convergen hacia una trayectoria similar de desarrollo tecnológico.

El concepto de convergencia descansa en cuatro supuestos. Primero, los países que tienen distinto grado de desarrollo difieren únicamente en cuanto a su dotación inicial de conocimientos técnicos, pero se asemejan en lo que respecta a otros aspectos culturales e institucionales. Segundo, la tasa de crecimiento del país rector depende de las innovaciones tecnológicas e institucionales que haya introducido, mientras que los países continuadores pueden sacar provecho de la tecnología del país rector si eligen y aplican las mejores técnicas. Cuando el país continuador reemplaza el equipamiento industrial, puede utilizar la tecnología más avanzada y de esta manera acelerar su tasa de crecimiento. Tercero, los países continuadores tienen escaso capital por trabajador, por lo que el rendimiento marginal de las inversiones de capital son superiores a aquéllas de los países rectores. Además, tienen trabajadores superfluos en la agricultura y el comercio en pequeña escala, de tal modo que pueden aumentar la productividad trasladando mano de obra de la agricultura hacia actividades no agrícolas y de empleos en el sector no estructurado y por cuenta propia hacia las empresas más grandes. Cuarto, el crecimiento relativamente acelerado que originan las primeras fuentes se traduce en un crecimiento adicional debido al incremento de la escala y al mayor alcance de las actividades.

Los mecanismos que tienen por objeto reducir las diferencias en el producto o la productividad reales per cápita entre países no se activan automáticamente.<sup>28</sup> Necesitan un marco institucional adecuado y, a menudo, la aplicación de políticas estatales en materias tales como educación, capital físico, capacidad para investigación y desarrollo y eficiencia institucional y empresarial. La literatura económica pone de relieve la importancia de que los países tengan "capacidad social" para aprovechar las ventajas de las tecnologías avanzadas.

---

<sup>27</sup> Para un estudio detallado del concepto de convergencia y recuperación, así como de las fuentes del crecimiento económico a largo plazo, véase Abramovitz y David (1996) y Lau (1996).

<sup>28</sup> Para un análisis de la controversia sobre la convergencia y su vinculación con la teoría del crecimiento endógeno, véase Romer (1994).

## 2. El aumento de la capacidad endógena: reto social

Brasil es a la vez un país muy avanzado y extraordinariamente atrasado. Tiene universidades de nivel mundial y sofisticados programas de posgrado, pero la enseñanza primaria y secundaria es de bajo nivel. El país ha logrado avances en cuanto a la matrícula de la enseñanza primaria, pero a mediados de los años noventa el promedio de escolaridad seguía siendo de 5.4 años.<sup>29</sup> La distribución del ingreso continúa siendo una de las peores del mundo; el gasto público en salud todavía es demasiado bajo, de unos 100 reales per cápita en 1995, y debido a la mala calidad de la atención médica estatal, entre 1987 y 1997 el número de afiliados a planes de salud y seguros privados se acrecentó más de 50%.<sup>30</sup> En 1997, la esperanza de vida al nacer era en promedio de 67 años y la mortalidad infantil, de 42 por mil nacidos vivos (IBGE, 1996).

Los datos anteriores indican que Brasil debe aumentar rápidamente su gasto social a fin de crear las condiciones previas de un proceso autosostenido de recuperación. Antes que preocuparse de la infraestructura material, el país tiene que resolver sus problemas sociales. Hasta los años ochenta, Brasil pudo postergar la aplicación de medidas eficaces contra este desequilibrio social histórico manteniendo una tasa de crecimiento acelerado, pero a menos que resuelva este complejo problema estructural, seguramente no podrá recuperar la tasa de crecimiento que alcanzó en el pasado.

## 3. El aumento de la capacidad endógena: reto de infraestructura

Durante varias décadas, las obras de infraestructura se financiaron con recursos estatales. Los planes de desarrollo de los años cincuenta a los años setenta concentraron gran cantidad de recursos en inversiones en esferas tales como la energía, las telecomunicaciones y la construcción de carreteras. Esto no significa que se haya desconfiado de la capacidad empresarial privada sino más bien que las empresas privadas carecían de capital o de interés en realizar inversiones de la magnitud necesaria para mantener el crecimiento acelerado de la demanda interna e industrial. Para satisfacer la creciente demanda de esta clase de servicios, en los próximos años Brasil tendrá que recurrir a la inversión privada.

Sin embargo, por mucho que el financiamiento se entregue al sector privado, seguramente la mayor parte de los recursos seguirá proviniendo por los organismos estatales. Por ejemplo, en 1996 el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) aumentó en 412% los recursos destinados al financiamiento de obras de infraestructura.<sup>31</sup> A partir de la creación del Consejo Nacional de Privatización (CND), en 1995, el Gobierno ha agilizado el proceso de desestatización. Hasta la fecha, ha privatizado varias empresas grandes, tales como la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), la Compañía Vale do Rio Doce (CVRD), que es la empresa minera más importante del país y LIGHT, que abastece de energía a la zona metropolitana de Rio de Janeiro.

---

<sup>29</sup> Véase IPEA (1997, cuadro III.19, p. 98) y Nunes (1996).

<sup>30</sup> Según IPEA (1997, pp. 76 a 78), la población afiliada a seguros médicos privados aumentó de 22 millones en 1987 a cerca de 40 millones en 1997. Los servicios hospitalarios del sistema público, el Sistema Unificado de Salud (SUS), están estancados en un 10%. En promedio, el sistema público ambulatorio sólo puede proporcionar dos atenciones per cápita/año.

<sup>31</sup> Datos tomados de BNDES, Informe de actividades (1996). Sus principales operaciones de financiamiento fueron el Gasoducto Brasil-Bolivia, las obras fluviales de Rio Madeira, el puerto de Sepetiba, el ferrocarril metropolitano de Sao Paulo y de Rio de Janeiro y los recursos proporcionados a empresas privatizadas.

De acuerdo con estimaciones oficiales, en el período 1996-1999 Brasil deberá invertir 85 mil millones de reales en infraestructura (IPEA, 1997, p. 133). Solamente para energía se requerirá la mitad de esa suma. En cuanto a telecomunicaciones, el plan de objetivos seleccionados (PASTE) prevé una inversión global de 75 mil millones de reales, procedentes de fuentes estatales y privadas, la mitad de lo cual se invertirá hasta 1999 y la segunda entre los años 2000 y 2003.

El sistema de transporte también ha sido en parte entregado en concesión al sector privado. El RFFSA, que es el ferrocarril más importante del país, fue vendido a una empresa mixta integrada por empresas brasileñas y la North American Railtex (Piccinini, 1996, p. 83). Asimismo, se han privatizado varias carreteras, incluida la autopista Rio-Sao Paulo, que es federal, y la autopista estadual Anhaguera-Bandeirantes. Aún está por verse si estas empresas privadas, que controlarán gran parte de las actividades relacionadas con infraestructura, realizarán las inversiones necesarias para acelerar la tasa de crecimiento registrada desde los años ochenta.<sup>32</sup>

#### 4. Otros retos a la capacidad endógena

En el pasado Brasil financió el crecimiento apoyándose en tres pilares, a saber: la inversión interna, las inversiones extranjeras directas y la inversión pública. La tasa de formación interna bruta de capital fijo ha sido muy baja, lo que indica que la reactivación económica ha sido muy dinámica. En el último tiempo también se ha observado una recuperación de la inversión extranjera directa, debido en parte al programa de privatización y en parte al éxito del Mercosur (véase el Apéndice estadístico). Sin embargo, el Gobierno aún tiene que aumentar la inversión pública. Todavía quedan esferas que dependen de la intervención del Gobierno, no sólo en obras públicas, como caminos, ferrocarriles metropolitanos y puertos, sino también en generación de energía y aspectos relacionados con el medio ambiente. En el pasado, el incremento de la inversión pública estimuló una rápida reacción de parte del sector privado, pero la vinculación de confianza entre la burocracia estatal y los empresarios del país se ha debilitado. El que sea posible restablecer esta vinculación y aún no es posible predecir si los empresarios volverán a responder con rapidez a las nuevas oportunidades de inversión. Para que una estrategia de desarrollo nueva tenga éxito en el marco del nuevo sistema de comercio es indispensable que los agentes económicos públicos y privados recuperen su capacidad de actuar coordinadamente.

---

<sup>32</sup> En Rio de Janeiro, la privatización de los servicios públicos tuvo un mal comienzo, ya que los resultados de LIGHT, la empresa que abastece de energía a la ciudad, fueron calamitosos. Durante el verano de 1997-1998, la empresa no pudo satisfacer la mayor demanda de energía provocada por el calor.

Cuadro V.1  
**BRASIL: DIVERSOS INDICADORES ECONÓMICOS COMO PORCENTAJE DEL PIB**  
**(1951-1995)**

Período	Pago neto a factores en el extranjero	Exportaciones	Importaciones	Gasto en consumo	Inversión interna bruta	Ahorro externo	Ahorro interno
1951	0.5	9.6	11.3	86.8	15.2	2.7	12.5
1952	0.2	7.1	9.9	87.6	14.6	2.6	12.1
1953	0.7	6.6	5.6	84.4	14.9	0.2	14.7
1954	0.6	6.7	6.8	83.5	15.6	-0.1	15.7
1955	0.7	7.6	6.8	84.0	13.3	-1.7	15.1
1956	0.7	6.8	5.8	84.6	14.3	-0.2	14.5
1957	0.3	5.6	6.2	83.2	14.9	-1.3	16.2
1958	0.6	5.7	6.1	82.2	16.8	-0.2	16.9
1959	0.6	6.0	6.6	80.1	17.8	-1.3	19.0
1960	0.7	5.3	6.4	84.1	15.6	47.0	15.1
1961	0.5	5.8	6.2	85.3	13.0	-1.1	14.1
1962	0.8	6.7	8.0	83.7	15.4	-0.2	15.5
1963	0.5	8.6	9.0	82.3	16.4	-0.3	17.2
1964	0.5	6.5	5.6	82.2	14.8	-2.4	17.2
1965	0.9	7.6	5.4	79.4	14.6	-5.3	19.9
1966	0.8	6.5	5.8	80.9	15.8	-2.7	18.5
1967	1.0	5.7	5.8	83.8	16.1	0.7	15.4
1968	0.8	5.6	6.7	81.8	18.6	1.2	17.4
1969	0.8	6.3	6.2	75.1	19.0	-2.1	21.1
1970	0.9	6.6	7.0	76.9	18.7	-0.4	19.1
1971	1.0	6.5	8.2	80.5	19.9	1.3	18.6
1972	1.0	7.3	8.9	80.4	20.3	1.7	18.7
1973	0.9	7.8	9.0	79.1	20.4	0.3	20.0
1974	0.8	7.7	13.3	81.3	21.8	4.0	17.4
1975	1.4	7.2	11.0	78.1	23.4	2.8	20.5
1976	1.5	7.0	9.4	79.4	22.4	3.3	19.1



Período	Pago neto a factores en el extranjero	Exportaciones	Importaciones	Gasto en consumo	Inversión interna bruta	Ahorro externo	Ahorro interno
1977	1.6	7.3	7.9	78.6	21.3	1.6	19.8
1978	2.3	6.7	7.9	78.2	22.3	2.7	19.6
1979	2.7	7.2	9.3	79.0	23.4	5.0	18.3
1980	3.3	9.0	11.2	78.9	22.9	5.0	17.9
1981	4.2	9.6	10.0	75.9	24.3	4.4	19.9
1982	5.2	7.9	8.6	78.1	23.0	6.4	16.6
1983	6.3	12.2	9.7	79.0	19.9	5.2	14.8
1984	6.3	15.0	8.8	76.1	18.9	1.3	17.7
1985	5.6	13.0	7.5	74.2	18.0	2.3	20.3
1986	4.7	9.2	6.6	77.4	20.0	2.0	18.0
1987	3.9	9.8	6.4	73.4	23.2	0.5	22.7
1988	4.2	11.7	6.1	70.1	24.3	-1.4	25.7
1989	3.3	8.9	5.5	69.7	26.9	-0.3	27.1
1990	2.8	7.8	6.1	76.7	21.6	0.9	20.7
1991	2.8	8.9	6.9	79.2	18.8	0.4	18.4
1992	2.5	10.4	6.9	77.6	18.9	-1.4	20.5
1993	2.8	9.8	7.5	78.6	19.2	0.2	19.1
1994	1.9	8.3	7.2	79.3	19.6	0.3	19.3
1995	1.7	7.0	8.4	82.1	19.2	2.5	16.8

Fuente: *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas (FGV), noviembre de 1997.

Cuadro V.2  
**BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LOS GASTOS EN CONSTRUCCIÓN, MAQUINARIA Y EQUIPO EN LA  
FORMACIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO (FIBCF), 1970-1995**  
*(Porcentajes)*

	AÑOS																	
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
FIBCF-Valor constante	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Construcción	58.4	54.6	62.0	66.2	69.3	70.9	70.2	68.4	65.8	67.2	68.4	69.8	70.6	69.4	70.7	69.1	65.1	57.5
Total maquinaria y equipo	40.5	44.1	34.3	30.5	28.1	26.0	28.3	29.3	30.9	30.2	28.9	27.5	27.2	28.7	26.7	29.1	33.1	41.2
Maquinaria y equipo nacionales	34.0	33.8	29.4	25.6	24.0	22.7	25.2	25.8	27.3	26.1	24.7	23.0	20.9	21.2	17.4	17.9	19.1	19.6
Maquinaria y equipo importado	6.4	10.3	4.9	4.9	4.1	3.3	3.1	3.5	3.6	4.1	4.2	4.6	6.3	7.5	9.3	11.2	14.0	21.6
Otros	1.1	1.3	3.7	3.2	2.5	3.1	1.4	2.2	3.3	2.6	2.6	2.7	2.2	1.8	2.6	1.8	1.7	1.4

**Fuente:** Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), *Anuario Estadístico*, diversos números, y *Conjuntura Económica*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas (FGV), noviembre de 1997.

## VI. MÁS ALLÁ DE LA RONDA URUGUAY: LOS ORGANISMOS BRASILEÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

### 1. Observaciones finales

Lo que mueve a la economía brasileña es su dinamismo interno; pero además, el país está muy integrado a la economía mundial a través de las inversiones directas y de cartera. En 1995, el 32% de la producción manufacturera correspondió a filiales de empresas transnacionales extranjeras (ETN) y en diciembre del siguiente, Brasil era el mayor mercado de inversiones en fondos de mercados emergentes.<sup>33</sup> Así pues, el crecimiento económico del país es el resultado de esta combinación de dinamismo interno e integración financiera externa.

Lo que resulta atrayente para el capital extranjero es el tamaño del mercado brasileño. En la medida en que la integración económica aumente la magnitud del mercado, se elevarán las inversiones extranjeras en el país y en la región. Actualmente operan en Brasil unas 9 600 empresas transnacionales extranjeras, más que en ningún otro país de América Latina. Varias de estas empresas utilizan a Brasil como base para sus exportaciones al mercado regional. En consecuencia, la integración económica puede contribuir al crecimiento económico del país ampliando el mercado interno, incrementando las oportunidades de inversión directa por las empresas transnacionales y promoviendo nuevas oportunidades de exportación.

Como la razón principal por la cual las empresas transnacionales invierten en Brasil es la magnitud del mercado interno, en igualdad de circunstancias la tasa de crecimiento económico determinará la tasa de inversión extranjera directa. En consecuencia, a la larga, el crecimiento económico aminora los problemas de balance de pagos porque atrae inversiones extranjeras y, tras un desfase, tiende a estimular las exportaciones. Esto fue lo sucedido en Brasil desde fines de los años sesenta hasta los años ochenta. Sin embargo, a corto plazo el crecimiento económico supone el aumento de las importaciones. Asimismo, si no hay expectativas de que el crecimiento vaya a ser perdurable, quizá no influya en la tasa de formación bruta de capital fijo y podría acarrear presiones inflacionarias.

Por otra parte, la política comercial y el tipo de cambio influyen en el balance comercial. En 1994, al aplicarse el Plan Real, la acción conjunta de la liberalización arancelaria, las tasas de interés elevadas y la sobrevaloración cambiaria transformaron el amplio superávit del comercio externo de fines de los años ochenta en un cuantioso déficit comercial. En el presente capítulo se pasará revista a los organismos comerciales del Brasil y a la forma en que están encarando el déficit comercial y las políticas comerciales de la región.

---

<sup>33</sup> Brasil absorbió por sí solo el 12.2% de las inversiones de los 107 mayores fondos de mercados incipientes. Véase Apéndice estadístico. Véase además Goncalves, Prado, Bauman y Canuto (1998, p. 169).

## **2. El papel del Mercosur dentro de la estructura de la formulación de la política comercial**

En la actualidad, el Mercosur es una prioridad estratégica para las relaciones económicas externas de Brasil. Es el fundamento de su forma de abordar la integración económica, en el sentido de que refuerza su poder de negociación con otros países o agrupaciones comerciales. Brasil se ha fijado objetivos amplios y pretende alcanzarlos en un lapso relativamente breve. Se propone establecer un mercado común, coordinar las políticas macroeconómicas e industriales y armonizar los sistemas jurídicos.

El Tratado de Asunción no es una copia del Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea, sino que se asemeja más a la Convención del BENELUX, que estableció una unión económica entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Sus órganos no son supranacionales sino intergubernamentales. EL organismo principal del Mercosur es el Consejo del Mercado Común, que es un órgano intergubernamental. Los demás sólo cumplen funciones técnicas y de asesoramiento.

El área de la unión aduanera se encuentra ya en su ajuste final. La liberación de derechos abarca ya un 95% del comercio intrarregional. Hay una lista de productos que todavía tienen protección arancelaria dentro del Mercosur, pero estas excepciones se eliminarán automáticamente el 31 de diciembre de 1998 para Brasil y Argentina y el 31 de diciembre de 1999 para Paraguay y Uruguay.

Las tasas del Arancel Externo Común (AEC) sólo pueden modificarse con el consentimiento de todos los miembros del Mercosur. El Grupo del Mercado Común es responsable de la aprobación de todos los cambios recomendados por la Comisión de Comercio del Mercosur. Esta comisión también ha servido de foro para la realización de consultas mensuales sobre cuestiones comerciales concretas, la mayoría de ellas relacionadas con el acceso a los mercados.

Brasil ha estado esforzándose por que los miembros del Mercosur adopten una posición común en las negociaciones con otras agrupaciones comerciales. Ha suscrito acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia. No obstante las conversaciones sostenidas con otros países latinoamericanos, el Mercosur sigue centrándose en los cuatro países que son miembros plenos, a la par que mantiene relaciones económicas y políticas estrechas con Chile y Bolivia. En general, sus miembros están de acuerdo en que el poder de negociación de los países de la región en los foros internacionales aumentaría apreciablemente si Chile se incorporara como miembro pleno. Sin embargo, es muy poco probable que éste renuncie a su estructura arancelaria y a su política comercial independiente para incorporarse al arancel externo común de la organización.

El Mercosur enfrenta el reto del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLC) suscrito por México, Canadá y los Estados Unidos y de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los objetivos y el alcance del TLC son muy diferentes de aquéllos del Mercosur. Los miembros de éste, a diferencia de los países de Norte y Centroamérica, no tienen puesta la mira en los Estados Unidos como principal mercado. Para ellos, es mucho más ventajoso tener buenas relaciones con agrupaciones comerciales de todo el mundo y con países grandes por separado. Por lo tanto, cuando en la Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994 los Estados Unidos propusieron el ALCA, Brasil estimó que la iniciativa no era prioritaria para él. Los países del Mercosur decidieron negociar conjuntamente como grupo, e hicieron hincapié en el fortalecimiento del propio Mercosur y en el proceso de convergencia regional de los esquemas subregionales.

El Mercosur ha contribuido de manera importante al incremento del comercio regional. Desde el bienio 1989-1990 hasta el bienio 1994-1995, el comercio entre los países del Mercosur aumentó 421%, mientras que el comercio fuera de la región sólo se elevó 54% (véase IPEA, 1997, p. 153). Para Brasil y Argentina, el mercado regional es sumamente importante debido a la estructura del comercio entre los miembros de la agrupación. En ambos países, el comercio es esencialmente intraindustrial, y una gran proporción de este comercio bilateral consiste en productos manufacturados, particularmente productos relacionados con el transporte, productos químicos y productos agroindustriales.

La estrategia de integración compleja de las empresas transnacionales fortalece esta integración regional. Esto es, las nuevas inversiones intensifican la integración entre las plantas y filiales de las transnacionales en Argentina y Brasil. Además de crear comercio, el Mercosur ha atraído nuevas inversiones productivas hacia la región. Se ha convertido en un área integrada para las inversiones y el comercio. El gran reto que confrontan los países miembros es crear mecanismos para que la integración avance más allá de la unión aduanera. Antes de que pueda establecerse un mercado común, hay que superar varios problemas. La convergencia de la legislación interna, las diferencias en materia de salarios, la distribución del ingreso y la política cambiaria son algunos de los obstáculos que hay que salvar (véase Prado, 1997). Sin embargo, Brasil y Argentina, que en el pasado han sido competidores, están de acuerdo actualmente en que su futuro está inexorablemente unido.

Cuadro VI.1  
**BRASIL: PRINCIPALES MERCADOS DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**  
*(Porcentajes)*

País o agrupación económica	Importaciones			Exportaciones		
	Participación %		Tasa var.	Participación %		Tasa var.
	1997	1996		1997	1996	
<b>Américas</b>	47.72	46.77	22.09	45.60	43.93	15.27
ALADI <sup>a</sup>	22.00	21.65	21.42	24.96	22.45	23.52
Mercosur	15.91	15.59	21.92	16.75	15.02	23.84
Otros países ALADI	6.08	6.05	20.12	8.21	7.43	22.85
MCCA <sup>b</sup>	0.01	0.01	61.87	0.34	0.34	10.44
Otros países América Latina	0.10	0.15	-26.29	0.80	0.48	83.41
CARICOM <sup>c</sup>	0.03	0.02	33.76	0.23	0.28	-10.86
Canadá	2.43	2.51	15.84	1.09	1.04	16.84
Estados Unidos (incl. Puerto Rico)	23.03	22.23	23.77	17.85	19.20	3.24
Otros países América del Norte	0.13	0.21	-26.52	0.67	0.48	54.58
<b>Europa</b>	29.82	30.45	17.07	31.55	31.15	12.50
Europa oriental	1.50	1.84	-2.07	2.34	2.22	17.06
Unión Europea	26.41	26.61	18.61	27.78	27.15	13.65
AELC <sup>d</sup>	1.77	1.86	13.72	0.72	1.11	-27.51
Otros países Europea occidental	0.14	0.14	20.62	0.71	0.67	16.88
<b>Asia</b>	18.66	18.13	23.01	17.93	19.80	0.55
Asia (excl. Oriente Medio)	15.32	14.09	29.95	15.16	16.92	-0.48
Oriente Medio	3.34	4.04	-1.18	2.77	2.88	6.62
<b>África</b>	3.21	3.35	14.38	2.71	3.15	-4.28
<b>Oceanía</b>	0.54	0.77	-15.96	0.56	0.63	-0.90
Otros	0.04	0.52	-91.76	1.29	0.97	46.84
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>19.49</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>11.07</b>

<sup>a</sup> Asociación Latinoamericana de Integración.

<sup>b</sup> Mercado Común Centroamericano.

<sup>c</sup> Comunidad del Caribe.

<sup>d</sup> Asociación Europea de Libre Comercio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovitz, M. (1956), "Resource and output trends in the United States since 1870", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo. [Publicado también en *The Economics of Technological Change*, N. Rosenberg (comp.), Nueva York, Penguin Books, 1971].
- Abramovitz, M. y P.A. David (1996), "Convergence and deferred catch-up: productivity leadership and waning of American exceptionalism", *The Mosaic of Economic Growth*, R. Landau y Taylor (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.
- Abreu, M.P. (1991), *Trade Policies in a Heavily Indebted Economy: Brazil 1979-1990*, Working Paper, N° 279, Rio de Janeiro, Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro (PUC).
- \_\_\_\_\_ (1990), "Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964", *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*, M.P. Abreu (org.), Rio de Janeiro, Campus.
- Banco Mundial (1988), "Brazil: A Macroeconomic Evaluation of the Cruzado Plan", A World Bank Country Study, Washington, D.C.
- Barros de Castro, A.D. y F.E.P. Souza, (1985), *A economia brasileira em marcha forçada*, *Coleção estudos brasileiros*, vol. 21, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Bergsman, J. (1970), *Brazil: Industrialization and Trade Policies*, Londres, Oxford University Press.
- Blasi, G.D., M.S. García y P.P. Mendes (1997), *A propriedade industrial*, Rio de Janeiro, Editora Forense.
- BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (1996), *Relatório de atividades 1996*, Rio de Janeiro.
- Bonelli, R., G.H.D. Franco y W. Frisch (1991), "Macroeconomic Instability and Trade Liberalization in Brazil: Lessons from the 1980's to the 1990's", Working Papers Series, N° 101, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Clements, B. (1988), *Foreign Trade Strategies, Employment and Income Distribution in Brazil*, Nueva York, Praeger.
- Coes, D. (1991), "Liberalizing foreign trade in Brazil", *Liberalizing Foreign Trade - Brazil, Colombia and Peru*, D. Papageorgiou (comp.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Conjuntura econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), varios números.
- Edwards, S. (1993), "Openness, trade liberalization and growth in developing countries", *Journal of Economic Literature*, vol. 31, N° 3, septiembre.
- Fishlow, A. (1976), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Brazil", inédito.
- Gobierno de Brasil (1985), *Projeto I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989*, Brasilia.
- Gonçalves, R. y otros (1998), *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*, Rio de Janeiro, Campus.
- Grau, E.R. (1997), *A ordem econômica na constituição de 1988*, Rio de Janeiro, Malheiros editores.
- Guimarães, E.A. (1995), "Abertura econômica, estabilização e política industrial," *O Real e o futuro da economia*, J.P. Velloso (comp.), Fórum Nacional, Rio de Janeiro, José Olympio.
- Hoekman, B.M. y M.M. Kostecki (1995), *The Political Economy of World Trading System. From GATT to WTO*, Nueva York, Oxford University Press.
- IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *Anuário estatístico*, varios números.

- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1997), *O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento*, vols. 1 y 2, Brasília.
- Kravis, I. (1970), "Trade as a handmaiden of growth: similarities between the nineteenth and the twentieth centuries", *Economic Journal*, diciembre.
- Kume, H. (1996), "A política de importação no plano Real e a estrutura de proteção efetiva", Texto para discussão, Nº 423, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Lau, L.J. (1996), "The sources of long-term economic growth: observations from the experience of developed and developing countries", *The Mosaic of Economic Growth*, R. Landau, T. Taylor y G. Wright (comps.), Stanford, California, Stanford University Press.
- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil) (1991), *Tratado para constituição de mercado comum entre a Argentina, o Brasil e o Uruguai*, Brasília.
- Nurkse, R. (1962), "Contrasting trends in the nineteenth and twentieth century world trade", *Equilibrium and Growth in the World Economy*, Gottfried Haberler and Robert M. Stern (eds.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Oliveira, Gesner (1993), "Condicionantes e diretrizes de política para a abertura comercial brasileira", Working Paper, Nº 313, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), septiembre.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996), Trade Policy Review: Brazil. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/21), Ginebra.
- Prado, L.C.D. (1996), "Abertura econômica, protecionismo e poder: algumas lições da história", *Premissas. Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos*, Nº 13/2, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Rodrigues, J.H. (1965), "Uma política externa própria e independente", *Política externa independente*, vol. I, Nº 1, Ed. Civilização Brasileira, mayo.
- Romer, P.M. (1994), "Origins of endogenous growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, Nº 1.
- \_\_\_\_\_ (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, Nº 98.
- Skidmore, T. (1975), *Brasil: de Getúlio a Castelo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Solow, R. (1957), "Technical change and the aggregate production function", *Review of Economics and Statistics*, vol. 39, Nº 3.
- \_\_\_\_\_ (1956), "Contributions to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70.
- Suzigan, W. (1975), "Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 5, Nº 21, diciembre.
- Suzigan, W. y A.V. Villela (1997), *Industrial Policy in Brazil*, Campinas, Instituto de Economia, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- \_\_\_\_\_ (1996), "Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil", Texto para discussão, Nº 421, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Von Doelinger, C., L.C. Cavalcanti y F.C. Branco (1977), *Política e estrutura das importações brasileiras*, Research Report, Nº 38, Rio de Janeiro, Instituto de Investigaciones (INPES), Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Winham, G. (1986), *International Trade and Tokyo Round Negotiation*, Princeton, N.J., Princeton University Press.



## **APÉNDICE ESTADÍSTICO**



Cuadro A.1  
**BRASIL: AFLUENCIA Y SALIDA DE INVERSIONES EXTRANJERAS**  
*(Millones de dólares)*

	<b>Cartera<sup>a</sup></b>	<b>Directa<sup>b</sup></b>	<b>Préstamos entre empresas</b>	<b>Total</b>
<b>Afluencia</b>				
1990	824	1 130	258	2 212
1991	4 186	1 095	308	5 589
1992	9 960	1 749	871	12 580
1993	23 554	1 294	1 064	25 912
1994	32 621	2 589	632	35 842
1995	35 858	5 291	1 133	42 282
1996 (primer trimestre)	9 644	1 544	413	11 601
<b>Salida</b>				
1990	245	230	170	645
1991	378	123	177	678
1992	2 594	169	390	3 153
1993	10 602	580	487	11 669
1994	21 046	618	454	22 118
1995	25 846	1 163	402	27 411
1996 (primer trimestre)	5 384	319	89	5 792
<b>Cifras netas</b>				
1990	579	900	88	1 567
1991	3 808	972	131	4 911
1992	7 366	1 580	481	9 427
1993	12 952	714	577	14 243
1994	11 575	1 971	178	13 724
1995	10 012	4 128	731	14 871
1996 (primer trimestre)	4 260	1 225	324	5 809

**Fuente:** Banco Central del Brasil.

<sup>a</sup> Incluye bonos, valores comerciales y pagarés; no comprende bonos de reestructuración de la deuda externa.

<sup>b</sup> Incluye reinversión de utilidades.

Cuadro A.2  
**BRASIL: INVERSIÓN EXTRANJERA AL 30 DE JUNIO DE 1995, SEGÚN FUENTE**  
*(Millones de dólares)<sup>c</sup>*

<b>Fuente<sup>a</sup></b>	<b>Invers.<sup>b</sup></b>	<b>Reinvers.</b>	<b>Total</b>	<b>Particip. en total (%)</b>
Estados Unidos	17 427	3 003	20 430	35.2
Alemania	5 029	2 845	7 874	13.6
Japón	3 660	900	4 560	7.9
Reino Unido	3 612	729	4 341	7.5
Francia	2 036	1 150	3 186	5.5
Países Bajos	1 734	707	2 441	4.2
Italia	2 004	422	2 426	4.2
Suiza	1 344	779	2 123	3.7
Canadá	1 272	612	1 884	3.2
Bahamas	1 230	13	1 243	2.1
Bermuda	803	14	817	1.4
Luxemburgo	498	130	628	1.1
Suecia	352	273	625	1.1
Panamá	458	128	586	1.0
Bélgica	267	305	572	1.0
Argentina	146	218	364	0.6
Liechtenstein	323	32	355	0.6
Portugal	319	19	338	0.6
Antillas Neerlandesas	270	32	302	0.5
Kuwait	268	0	268	0.5
Australia	248	9	257	0.4
Otros	2 204	259	2 463	4.2
<b>Total</b>	<b>45 504</b>	<b>12 579</b>	<b>58 083</b>	<b>100.0</b>

**Fuente:** Banco Central del Brasil.

<sup>a</sup> La inversión de los países indicados es superior a 250 millones de dólares.

<sup>b</sup> Incluye inversión de cartera, valores de renta fija y fondos de capital extranjero y de privatización.

<sup>c</sup> En dólares al tipo de cambio vigente al 30 de junio de 1995.

Cuadro A.3  
PARTICIPACIÓN DE PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS EN LA CARTERA DE LOS 107 PRINCIPALES FONDOS DE MERCADOS  
INCIDENTES (CAPITAL)  
(JUNIO DE 1993 A DICIEMBRE DE 1996)  
(Porcentajes)

País o región	1993			1994			1995			1996		
	Jun.	Sep.	Dic.	Mar.	Jun.	Sept.	Mar.	Jun.	Sept.	Mar.	Jun.	Sept.
Brasil	7.26	7.09	5.97	8.84	8.49	11.28	12.02	9.97	10.08	10.06	11.44	11.63
Malasia	8.26	9.50	8.42	6.77	6.98	8.13	8.27	9.27	9.97	8.05	8.23	8.13
México	13.64	14.89	17.06	15.02	12.90	14.80	9.64	5.59	6.05	6.71	7.52	8.4
Tailandia	5.99	6.04	7.15	5.15	5.46	5.83	6.02	6.05	7.26	6.88	7.29	6.4
Sudáfrica	0.30	0.76	0.61	0.32	1.08	1.73	2.74	4.50	5.15	5.94	5.75	5.52
Corea del Sur	5.83	5.18	5.47	5.76	6.14	5.53	5.57	6.06	5.49	6.05	5.44	5.09
India	3.67	3.95	3.70	3.60	4.26	3.43	5.26	5.27	4.53	4.72	5.03	5.02
Taiwán (Provincia de China)	2.06	2.39	3.41	3.60	4.26	3.38	3.38	3.06	2.82	3.59	2.82	4.68
Indonesia	4.09	4.08	3.59	3.64	3.57	3.75	4.05	4.02	4.39	4.28	4.42	4.59
Hong Kong	5.89	4.26	5.72	5.06	4.21	3.38	3.14	3.67	3.71	3.87	4.07	3.81
Argentina	4.89	5.34	5.65	5.32	5.05	4.46	3.78	3.41	3.47	4.00	3.72	4.13
Filipinas	3.25	3.00	3.20	2.77	3.30	2.57	2.92	2.28	2.74	2.74	2.96	3.23
China	1.64	1.97	2.03	1.57	1.39	1.69	1.59	1.72	1.77	1.63	1.61	1.91
Asia	46.26	46.11	47.60	45.87	46.97	44.49	44.54	45.47	46.44	45.16	45.72	43.65
América Latina	32.73	33.58	34.87	36.49	33.41	37.68	32.85	26.68	27.23	27.49	27.90	30.16
Europa	10.70	12.30	9.81	9.82	9.67	8.71	9.57	11.01	11.67	11.64	13.18	13.37
Oriente Medio y África	1.39	1.76	1.45	2.23	2.69	3.19	4.60	6.58	7.21	8.75	7.28	8.04
Invers. transitorias	7.82	5.01	4.92	4.02	5.94	4.81	7.27	8.72	5.74	5.23	3.79	3.16
Otros mercados	1.10	1.24	1.35	1.57	1.32	1.12	1.17	1.54	1.71	1.73	1.59	1.68
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Sociedad Brasileña para el estudio de las empresas transnacionales y la globalización económica (SOBEEET) y *Emerging Market Funds Monitor*, Micropal, varios números.

Cuadro A.4  
**BRASIL: PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL**

Período	Brasil (mil millones de dólares)		Mundo (mil millones de dólares)		Part. Brasil (%)		Partic. total Brasil (%)
	Exp. <sup>a</sup>	Imp. <sup>b</sup>	Exp. <sup>a</sup>	Imp. <sup>b</sup>	Exp.	Imp.	(Exp. + imp.)
1970	2.74	2.85	298.26	313.50	0.92	0.91	0.91
1971	2.90	3.70	333.89	344.82	0.87	1.07	0.97
1972	3.99	4.78	397.72	405.58	1.00	1.18	1.09
1973	6.20	7.00	553.29	559.75	1.12	1.25	1.19
1974	7.95	14.17	820.08	822.31	0.97	1.72	1.35
1975	8.67	13.59	843.49	866.85	1.03	1.57	1.30
1976	10.13	13.73	950.87	971.89	1.07	1.41	1.24
1977	12.12	13.26	1 076.54	1 112.90	1.13	1.19	1.16
1978	12.66	15.05	1 245.83	1 287.38	1.02	1.17	1.09
1979	15.24	19.80	1 604.23	1 624.82	0.95	1.22	1.09
1980	20.13	24.96	1 920.75	1 999.13	1.05	1.25	1.15
1981	23.29	24.08	1 899.67	1 982.16	1.23	1.21	1.22
1982	20.18	21.07	1 752.88	1 852.99	1.15	1.14	1.14
1983	21.90	16.80	1 711.97	1 793.17	1.28	0.94	1.10
1984	27.01	15.21	1 817.93	1 911.37	1.49	0.80	1.13
1985	25.64	14.33	1 848.68	1 935.16	1.39	0.74	1.06
1986	22.35	15.56	2 034.46	2 114.35	1.10	0.74	0.91
1987	26.22	16.58	2 391.66	2 473.77	1.10	0.67	0.88
1988	33.49	16.06	2 729.39	2 821.99	1.23	0.57	0.89
1989	34.38	19.88	2 965.51	3 040.89	1.16	0.65	0.90
1990	31.41	22.52	3 379.09	3 466.21	0.93	0.65	0.79
1991	31.62	22.95	3 477.55	3 584.04	0.91	0.64	0.77
1992	35.79	23.07	3 722.96	3 838.22	0.96	0.60	0.78
1993	38.60	27.74	3 714.76	3 769.77	1.04	0.74	0.89
1994	43.56	35.51	4 224.70	4 278.30	1.03	0.83	0.93
1995	46.51	53.78	5 098.22	5 141.32	0.91	1.05	0.98
1996	47.75	56.95	5 293.52	5 339.87	0.90	1.07	0.98

Fuente: FMI (las cifras relativas a Brasil suelen ser distintas de las publicadas en el país).

<sup>a</sup> fob.

<sup>b</sup> cif.

Cuadro A.5

**BRASIL: CONTRATOS EXTERNOS DE TECNOLOGÍA, MARCAS Y SERVICIOS  
NÚMERO DE INSCRIPCIONES LEGALES, 1975-1996**

<b>País o agrupación</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Europa	879	780	587	807	739	770	689	581	615	777
Estados Unidos	486	469	471	701	572	580	517	412	419	422
Japón	120	159	58	77	59	79	100	71	77	93
Otros	79	79	32	102	80	86	87	65	78	92
<b>Total</b>	<b>1 564</b>	<b>1 487</b>	<b>1 148</b>	<b>1 687</b>	<b>1 450</b>	<b>1 515</b>	<b>1 393</b>	<b>1 129</b>	<b>1 189</b>	<b>1 384</b>

**Fuente:** Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), DIRTEC.

Cuadro A.6

**CRONOLOGÍA DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL, 1990-1996<sup>a</sup>**

<b>1990</b>	<b>Marzo</b>	Medidas Provisionales 158 y 161 (Leyes 8032 & 8034), modifican las políticas relativas a importaciones e incentivos fiscales.
	<b>Abril</b>	La Ley 8031, reglamentada mediante el Decreto 99463, de 16 agosto de 1990, crea el Programa nacional de privatización (PND).  El CEBRAE pasa a ser SEBRAE y deja de pertenecer al sector público mediante la Ley 8029, de 12 de Abril de 1990, reglamentada en octubre de 1990.
	<b>Junio</b>	Se establecen directrices generales para el PICE (Port. 365/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación).  El Port. 363/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación reduce los índices de contenido nacional.
	<b>Agosto</b>	Se dicta legislación antitrust (Medida Provisional 204; Ley 8158, de 8 de enero de 1991, reglamentada mediante el Decreto 36, de 14 de febrero de 1991.
	<b>Sept.</b>	Se establece el Programa de apoyo a la capacidad tecnológico-industrial (PACTI), que define los objetivos de los gastos en ciencia y tecnología y propone restablecer los incentivos fiscales para la realización de actividades de investigación y desarrollo.  Medida Provisional 222 (Decreto 99541) transfiere las facultades del SEI al SCT; modifica los requisitos anteriores para la importación de productos relacionados con la informática.
		Se promulga la Ley 8078, de 11 de septiembre de 1990, conocida como Código de defensa del consumidor.
	<b>Nov.</b>	Se crea el Programa nacional para la calidad y la productividad (PBQP) para el fomento de la modernización industrial y tecnológica del país.  Se crea FINAMEX/BNDES, para el financiamiento de las importaciones de bienes de capital, a contar de enero de 1991.
<b>1991</b>	<b>Enero</b>	Se elabora el Proyecto de ley sobre incentivos para aumentar la capacidad tecnológica de la industria y la agricultura (PDTI y PDTA).  Se aplica la reforma arancelaria (Port.58/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación).  La Ley 8167, de 16 de enero de 1991, reglamentada mediante el Decreto 101, de 17 de abril de 1991, restablece los incentivos regionales.
	<b>Feb.</b>	Se crea el Programa de competitividad industrial, que establece objetivos sectoriales y propone legislación nueva en materia de incentivos fiscales.  Se dictan normas para la transferencia de tecnología (Res. INPI 20, de 27 de febrero de 1991).  Se reduce a 60% el índice de contenido nacional obligatorio de los bienes de capital (Port.126/Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación).
	<b>Mayo</b>	Se elabora el proyecto de ley sobre propiedad intelectual (824/91).
	<b>Junio</b>	Se promulga la Ley 8191, de 7 de junio de 1991, que aprueba los incentivos fiscales del Programa de competitividad industrial: exención del IPI y depreciación acelerada de los bienes de capital hasta el 31 de diciembre de 1993. Renovada a 1994 y 1995.
		Se promulga la Ley 8187, reglamentada el 31 de julio de 1991, mediante la cual se crea PROEX.



Cuadro A.6 (cont.)

	<b>Oct.</b>	Se promulga la nueva ley de informática (Ley 8248, de 23 de octubre de 1991, reglamentada mediante el Decreto 574, de junio de 1992), que confirma octubre de 1992 como fecha de término de la reserva de mercado, modifica el concepto de empresa nacional y establece nuevos incentivos fiscales.
	<b>Dic.</b>	Se establecen nuevos incentivos (impuestos a productos industrializados) (IPI) para la zona libre de Manaus (Ley 8387, de 30 de diciembre de 1991, reglamentada mediante el Decreto 613, de 12 de julio de 1992).
<b>1992</b>	<b>Enero.</b>	Se redefine la política para instalación de zonas de procesamiento de exportaciones (ZPES) mediante incentivos fiscales (Ley 8396, de 2 de enero de 1992).
	<b>Feb.</b>	"Política activa de comercio exterior" (Ley 8402, reglamentada mediante el Decreto 452, de 18 de febrero de 1992). Se adelanta la fecha prevista de aplicación de la reforma arancelaria (Port.131).
<b>1993</b>	<b>Abril</b>	Se promulga la Ley 8643, que renueva los incentivos fiscales de la Ley 8191, de 1 de junio de 1991, hasta diciembre de 1994. Posteriormente estos incentivos fueron renovados hasta el 31 de diciembre de 1995, mediante Medida Provisional 775/94. Se reduce el IPI sobre los automóviles pequeños (Decreto 799, de 17 de abril de 1993).
	<b>Junio</b>	Se promulga la Ley 8661, de 23 de marzo de 1993, reglamentada mediante el Decreto 949, de 5 de octubre de 1993, que define los incentivos fiscales para aumentar la capacidad tecnológica de la industria y la agricultura (PDTI y PDTA).
<b>1994</b>	<b>Marzo</b>	Se promulga la Ley 8864, de 23 de marzo de 1994, que establece las bases para el tratamiento diferenciado de las empresas medianas y pequeñas en materia de administración fiscal, seguridad social y trabajo.
	<b>Junio</b>	Se promulga la nueva ley de defensa de la competencia (Ley 8884, de 11 de junio de 1994).
	<b>Oct.</b>	Se aprueba el otorgamiento de crédito fiscal para el pago de los impuestos a las exportaciones que gravan a los PIS y COFINS (Medida Provisional 674). Se adelanta la aplicación del Arancel Externo Común del Mercosur.
	<b>Dic.</b>	Se dicta el Decreto 1355, de 30 de diciembre de 1994, que reglamenta los acuerdos multilaterales con arreglo al GATT 1994 y a la OMC.
<b>1995</b>	<b>Feb.</b>	Se crea la Cámara de Comercio Exterior (Decreto 1386). Se promulga la nueva ley que reglamenta la concesión de los servicios de utilidad pública (Ley 8987).
	<b>Marzo</b>	Se promulga la Ley 9005, que renueva la exención del IPI sobre los bienes de capital. Se promulga la Ley 9019, que establece la legislación básica en cumplimiento de los acuerdos GATT/OMC sobre regímenes de salvaguardia, normas de origen, códigos antidumping y pago de subsidios y derechos compensatorios.
	<b>Abril</b>	Se renueva la exención de los impuestos que gravan las exportaciones de PIS/PASEP y COFINS (Medida Provisional 948, renovado posteriormente por nuevos MP).
	<b>Mayo</b>	Se dicta el Decreto 1488, que reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a la aplicación de los regímenes de salvaguardia de la OMC.
	<b>Junio</b>	La Medida Provisional 1024 crea la política sectorial para la industria automotriz (renovado posteriormente por varias Medidas Provisionales).

Cuadro A.6 (concl.)

	<b>Julio</b>	Se reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a las normas de origen de la OMC.
	<b>Agosto</b>	Agosto de 1995 Se reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a la aplicación de los códigos antidumping de la OMC.
	<b>Dic.</b>	Se reglamenta la Ley 9019 en lo relativo a los acuerdos de la OMC sobre subsidios y derechos compensatorios.  La Medida Provisional 235 modifica disposiciones anteriores y establece una nueva política para la industria automotriz.  Se dicta el Decreto 1761, que reglamenta la política sectorial de la industria automotriz.
<b>1996</b>	<b>Mayo</b>	El Congreso aprueba la nueva ley sobre protección de la propiedad intelectual, de conformidad con los acuerdos de la OMC relativos a aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIP).
	<b>Agosto</b>	Se crea un nuevo fondo para el financiamiento de las exportaciones por conducto del BNDES.

**Fuente:** W. Suzigan y A.V. Villela, *Industrial Policy in Brazil*, Campinas, Instituto de Economia (IE), Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), 1997.

<sup>a</sup> Abreviaciones: Port.= *Portaria* (reglamento dictado por un ministerio); Res.= *Resolução* (reglamentación dictada por un organismo estatal).