

INT-0284

~~E/CEPAL (24080)~~

CEPAL (0284)

4 de diciembre de 1981

POLITICAS DE BRASIL RESPECTO DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES:
ASPECTOS DE INTERES PARA OTROS PAISES EN DESARROLLO

por Eugenio Lahera Parada */
Consultor

*/ Con la colaboración de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. ASPECTOS GENERALES	2
1. Por qué Brasil	2
2. Conceptos utilizados	4
3. Políticas analizadas y organización del trabajo	5
4. Periodización sumaria de las PP de inversión extranjera ...	6
a) Desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta 1964	6
b) De 1964 a 1979	8
c) La situación actual	12
d) Período cubierto por el presente trabajo	15
II. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	16
1. Las políticas	16
a) Transferencia de tecnología entre filial y matriz	16
b) Otros "contratos"	20
c) Marcas	22
d) Patentes	23
e) El Acta Normativa N° 15	24
2. El Instituto Nacional de Propiedad Industrial	27
III. RESTRICCIONES, REQUISITOS DE DESEMPEÑO Y CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO	32
1. Repatriación de capital y remesa de ganancias	32
2. El <u>Tripé</u> y la <u>joint-venture</u> como condiciones de funcionamiento	33
3. Crédito interno y externo	37
4. El sector financiero	38
5. Petróleo y contratos de riesgo	44
6. Procesamiento de la información	46
7. Adquisición de tierras	48
8. Privatización y desnacionalización de empresas	50
9. Programa Nacional de Alcohol	53
10. Otros casos	54
IV. INCENTIVOS Y ESQUEMAS DE PROMOCION	56
1. Estímulos a las inversiones	56
a) El Consejo de Desarrollo Industrial	56
b) El Banco Nacional de Desarrollo	61
c) Incentivos fiscales para la siderurgia	63
d) Incentivos adicionales para la minería	64
e) Incentivos fiscales para el turismo	65
f) Exención impositiva para la compra de equipos nacionales	65

	<u>Página</u>
2. Promoción de exportaciones	66
a) Antecedentes	66
b) Incentivos fiscales	68
c) Incentivos financieros	71
d) Resultados y participación de las ETs	74
3. Sociedades mixtas y participación conjunta de capitales nacionales y extranjeros en proyectos de desarrollo	77
a) Sociedades mixtas	77
b) El caso de Gran Carajás	78
4. Incentivos regionales	80
5. Otros incentivos	83
a) Acuerdos bilaterales de impuestos	83
b) Investigación científica y tecnológica	84
V. CONTROL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES	85
1. El Departamento de Fiscalización y Registro de Capitales Extranjeros	85
2. Otros organismos con funciones de control	88

Introducción

El objeto del presente estudio es analizar con la óptica de los demás países de América Latina, algunos aspectos de las políticas del gobierno del Brasil respecto de las empresas transnacionales y de la inversión extranjera en general, que son de interés para los países en desarrollo. No se pretende realizar una evaluación completa de los resultados de dichas políticas.

La investigación que sirvió de base para este estudio se realizó entre agosto y noviembre de 1980 en Santiago, Brasilia, Río de Janeiro y Sao Paulo. El autor expresa su gratitud a las numerosas personas de instituciones públicas y privadas del Brasil que facilitaron la investigación de terreno, así como los comentarios de Mauro Arruda, Arturo Núñez del Prado, Claudio Marinho y Jan Kñakal.

I. ASPECTOS GENERALES

1. Por qué Brasil

Brasil es el país en desarrollo con el mayor volumen de inversión extranjera directa (IED) en el mundo, ya que en dicho país se concentra el 15% del total de dicha inversión y la mitad de la correspondiente a América del Sur (véase cuadro 1). El número de empresas transnacionales (ETs) activas en Brasil supera al de cualquier otro país en desarrollo.^{1/}

Las ETs tienen una presencia muy significativa y diversificada en la economía brasileña. Las ETs con participación extranjera superior al 50% en su capital controlaban un cuarto del patrimonio de las 1 000 mayores empresas y un tercio del correspondiente a las 665 firmas industriales incluidas en dicho total en 1974.^{2/} Entre las 2 800 mayores empresas manufactureras, las ETs tenían en 1975 una participación especialmente elevada en las ventas totales de equipos de transporte (76%), productos metalmecánicos (71%), máquinas y accesorios, incluidos los eléctricos (67%), productos de caucho (66%) y productos químicos (62%).^{3/} La participación de estas empresas en el comercio exterior brasileño alcanzó a 36% de las exportaciones y a 31% de las importaciones en 1979.^{4/} La participación de las ETs en la deuda externa de Brasil llegó a 30% en 1979.^{5/}

^{1/} De acuerdo a una reciente investigación el número de empresas con inversión extranjera en Brasil se acerca a 7 000. M. Conceição Tavares.

^{2/} Información de Viçao en Las empresas transnacionales entre las 1 000 mayores empresas del Brasil, Dependencia Conjunta CEPAL/CET, julio de 1977.

^{3/} CEPAL, América Latina en el umbral de los años ochenta, E/CEPAL/G.1106 noviembre de 1979, p.200.

^{4/} Sobre una muestra que incluyó 60% de las exportaciones y las importaciones; Eugenio Lahera, Agentes del comercio exterior en América Latina, CEPAL, División de Comercio Exterior, manuscrito inédito, diciembre de 1980.

^{5/} Business Latin America, 17 de octubre de 1979, p. 335.

Cuadro 1

PARTICIPACION DE BRASIL EN LA IED EN LOS PAISES EN DESARROLLO
(En porcentajes)

	IED de Estados Unidos, 1980	IED total, 1978
Países en desarrollo	14.3	15.3
América Latina y el Caribe	19.7	26.7
América del Sur	47.8	49.1

Fuentes: Departamento de Comercio de los EE.UU., Survey of Current Business, agosto de 1981 y OECD, Cooperation pour le Developpement, Exam 1980.

Un número importante de empresas transnacionales que podrían ingresar en otros países en desarrollo ya están instaladas en Brasil; ciertos comportamientos de la inversión extranjera directa que pueden percibirse allí probablemente también se den en otros países. Por eso, el análisis de esta experiencia puede resultar conveniente para otros países en desarrollo; tanto de sus aspectos positivos como de los problemáticos. Por otra parte, la presencia masiva y diferenciada de las ETs las ha hecho objeto de una vasta gama de políticas públicas (PP) en Brasil las que, en muchos casos, cubren terrenos de interés para otros países. La manera en que los diversos aspectos de las PP de inversión extranjera han sido centralizadas, las alternativas que se han elegido, los instrumentos seleccionados y las experiencias habidas en la implementación de las diferentes políticas, son todos aspectos de interés para países que se ven enfrentados a situaciones idénticas o parecidas.

Desde otro punto de vista, sin duda existen condiciones particulares de la IED en Brasil y de las PP en su respecto que no siempre son fácilmente generalizables, pero en conjunto su análisis es de indudable significación para los demás países en desarrollo en los que actúan ETs.

2. Conceptos utilizados

Las políticas públicas han sido definidas en este estudio como cursos de acción desarrollados por el gobierno en relación a las ETs o que afectan indirectamente a dichas empresas. Estos cursos de acción contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de las ETs: ellos pueden ser positivos o negativos, esto es, consistir en acciones u omisiones, así como en una combinación de ambas respecto de las ETs. La existencia de dichas PP puede derivarse de disposiciones escritas o de la práctica burocrática (estas últimas

de mucho mayor importancia en Brasil). Ellas pueden ser generales o específicas, y directas o indirectas.^{1/} Se ha intentado no convertir las políticas a ser analizadas en un todo necesariamente coherente y de lineal desarrollo, cuando ello no corresponde a la realidad. Las contramarchas, e incluso las incoherencias percibidas forman parte de las políticas reales tal como ellas pueden ser percibidas por los analistas.

Se han considerado ETs en general a aquellas con participación extranjera en su capital superior a 50%, de acuerdo al criterio utilizado por el gobierno brasileño actualmente.

3. Políticas analizadas y organización del trabajo

La magnitud y la diversificación de la presencia de las ETs en Brasil, así como el prolongado desarrollo de PP en su respecto, elevan de modo considerable el número de políticas específicas que pueden ser objeto de análisis y de categorías en las que ellas pueden ser agrupadas con fines analíticos.

Dada su limitación temporal, en el presente trabajo no se pretendió hacer un recuento pormenorizado de todas las PP de inversión extranjera de Brasil que podrían ser de interés para los demás para su desarrollo. Se eligieron, más bien, algunas políticas de entre las de mayor significación. Ellas fueron agrupadas en cuatro amplias categorías, a saber, transferencia de tecnología, patentes y marcas; restricciones, requisitos de desempeño y condiciones de funcionamiento a las actividades de las ETs, incentivo para dichas firmas y control gubernamental de la IED.

A su vez, cada una de ellas incluye un determinado número de aspectos o situaciones. La manera elegida para organizar el material es solamente una de entre las posibles. Para hacer factibles otras agrupaciones, o consultas más específicas, se han detallado las fuentes legales respectivas en forma minuciosa en cada categoría.

^{1/} Ver Eugenio Lahera, "Evaluación instrumental de políticas públicas", Revista de Administración Pública, Nº6, Santiago, diciembre de 1980.

La presentación del material sigue a la de la realización de la investigación, esto es, después de algunos aspectos generales (capítulo I) incluye cuatro capítulos substantivos sobre las categorías de PP ya señaladas (capítulos II, III, IV y V) a los que siguen las conclusiones generales.

4. Periodización sumaria de las PP de inversión extranjera 1/

a) Desde fines de la segunda Guerra Mundial hasta 1964 2/

Durante el gobierno de Vargas se limitó la repatriación de capital al 20% y la remisión de ganancias al 8% anuales; a las ganancias remitidas se les aplicó un impuesto de 6%. Se estableció también la exigencia de registro de los capitales extranjeros.^{3/} Estos límites fueron temporalmente eliminados en 1946 ^{4/} y restablecidos al año siguiente, como resultado de las oscilaciones de la balanza de pagos.^{5/} La política de inversión extranjera carecía de objetivos claros que fueran más allá de la capacidad de pagos del país y la

1/ Los textos de las normas legales a los que se hace referencia a lo largo del trabajo pueden consultarse en las siguientes fuentes:

- United Nations, Centre on Transnational Corporations, National Legislation and Regulations Relating to Transnational Corporations, ST/CTC/6, New York, 1978.
- Banco Central de Brasil, Foreign Investments in Brazil, Legislation, 1979.
- Eury Pereira Luna Filho, Legislação Brasileira para o Desenvolvimento Industrial e Tecnológico, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Rio de Janeiro, 1979.
- Antonio Mendes, "Brazilian Legislation on Industrial Development", Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation, 1979, 198-209 y 266-279.

2/ Sobre este período véase Alvaro Pignaton, Capital Estrangeiro e Expansão Industrial no Brasil, Dep. de Economía, Universidad de Brasilia, 1973.

3/ Instrução N° 20 del SUMOC, agosto de 1946.

4/ Decreto-ley 9025 de febrero de 1946. Donald Huddle, "Balanço de Pagamentos e Controle de cambio no Brasil - Diretrizes política e Histórica 1946/1952", en Revista Brasileira de Economía, año XVIII, N° 1, marzo de 1964.

5/ Instrução N° 25 del SUMOC, junio de 1947.

maquinaria administrativa encargada de hacerla cumplir era débil. La evolución de las políticas cambiarias y de importación afectaron en forma mucho más directa a la inversión extranjera.

En 1952 se reiteraron las disposiciones del decreto-ley 9025 y se aumentaron las restricciones a la inversión extranjera ya que las utilidades reinvertidas dejaron de ser consideradas como IED. Se estableció además un régimen de registro de la inversión extranjera.^{1/} Estas disposiciones, sin embargo, fueron derogadas al año siguiente y las remesas anuales de utilidades autorizadas fueron aumentadas a 10% y las de intereses a 8%.^{2/} Las empresas extranjeras se vieron favorecidas en forma discriminatoria en la utilización de la tasa oficial de cambio tanto para el ingreso de capital como para su remesa o repatriación. Las diferentes normas cambiarias y comerciales seguían siendo de gran importancia.

Durante el período de transición que medió entre el fin de gobierno de Vargas (agosto de 1954) y el ascenso de Kubitchek en enero de 1956 se dictó una nueva Instrucción del SUMOC que favoreció en forma discriminatoria a la inversión extranjera.^{3/} Mediante ella se permitió a los inversionistas extranjeros la importación de bienes de capital sin cobertura cambiaria la que no fue autorizada en cambio para los inversionistas nacionales.

El desarrollo del Programa de Metas durante el período siguiente, junto al importante crecimiento económico experimentado contribuyeron de manera significativa al aumento de los flujos de inversión extranjera (véase el cuadro 2). Los programas más destacados se refirieron a la industria automovilística, construcción

^{1/} Decreto 30 363 de enero de 1952.

^{2/} Ley 1 807 de enero de 1953.

^{3/} Intruçao N° 113 del SUMOC.

naval y mecánica pesada. La creación de la industria automovilística -controlada por las ETs- tuvo una gran importancia económica. A las firmas extranjeras les fueron concedidas condiciones excepcionales para la importación de bienes y componentes a cambio de su compromiso de aumentar el grado de integración nacional.^{1/}

La ley 4 131 de inversión extranjera,^{2/} que permanece vigente hoy día, con varias modificaciones, fue la primera disposición sobre el tema totalmente separada de normas cambiarias. En ella se retomó la exclusión de las utilidades reinvertidas de la inversión extranjera. La remisión autorizada se mantuvo en 10% del promedio de capital extranjero registrado durante los últimos 3 años. Esta misma ley prohibió los pagos por transferencia de tecnología entre una subsidiaria y su matriz.

b) De 1964 a 1979

Las PP de inversión extranjera que se habían hecho más complejas y casuísticas a partir del Plan de Metas experimentaron una gran diversificación después de 1964, multiplicándose las áreas cubiertas y los instrumentos utilizados. Durante el largo período que se inició entonces el número de PP que afectan a la IED aumentó aceleradamente de modo tal que resulta difícil realizar una cronología general de ellas, sin diferenciar sus múltiples aspectos o sectores a los que dicha política afectaron. Dicha diferenciación se realiza en los capítulos siguientes.

^{1/} Alvaro Pignaton, Op. cit., p. 20.

^{2/} Del 3 de septiembre de 1962. Ella fue reglamentada en enero de 1964.

Cuadro 2

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN BRASIL, 1947-1981
(En millones de dólares de cada año)

Año	Ingresos	Reinversión	Total	Año	Ingresos	Reinversión	Total
1947	36	19	55	1965	44	84	138
1948	25	42	67	1966	64	85	149
1949	5	39	44	1967	54	39	93
1950	3	36	39	1968	66	48	114
1951	-	67	67	1969	210	168	378
1952	9	85	44	1970	141	113	254
1953	23	38	61	1971	280	167	447
1954	12	40	52	1972	499	286	785
1955	43	36	79	1973	1 050	356	1 406
1956	89	50	139	1974	1 033	488	1 521
1957	144	35	179	1975	1 177	332	1 509
1958	110	18	128	1976	1 170	549	1 719
1959	124	34	158	1977	1 279	587	1 866
1960	99	39	138	1978	1 127	615	1 742
1961	108	39	147	1979	1 421	289	1 710
1962	69	63	132	1980	805	108	913
1963	30	57	87	1981 ^{a/}	837	330	1 167
1964	28	58	86				

Fuente: Banco Central de Brasil.

^{a/} Hasta junio.

Sin embargo, conviene señalar algunos hitos de singular importancia durante este período. El primero de ellos son los años 1964-1967 durante los cuales se establecieron una serie de disposiciones tendientes a favorecer la inversión extranjera, la que se esperaba que aumentara en forma significativa. Entre ellas destacan las siguientes: pocos meses después de haber entrado en vigencia la ley 4 131 sufrió una importante modificación ya que la reinversión de utilidades volvió a ser considerada inversión extranjera; las ganancias no remitidas dejaron de ser consideradas capital nacional. El límite para la remesa de ganancias por otra parte fue elevado al 12%. Al año siguiente se firmó un acuerdo de Garantías de la Inversión Extranjera con Estados Unidos y se facilitó el acceso de las firmas al crédito extranjero, lo que en una situación de contracción del crédito favoreció a las empresas mayores y/o con mayores contactos con el exterior.^{1/} Las ETs obtuvieron 44% de los préstamos externos al sector industrial en 1966 y 76% en 1968.^{2/} A partir de fines de 1966 se establecieron también incentivos para la inversión, tales como la exención de diversos impuestos. Antes se habían establecido las bases de la política de exportaciones y en 1965 se realizó la reforma arancelaria.

La política de incentivos al capital extranjero se encontraba bien establecida ya en 1967. Durante este período, sin embargo, las condiciones económicas generales fueron más bien desincentivadoras de la inversión extranjera ya que el agotamiento de una etapa de industrialización substitutiva indujo a una situación recesiva cuyo efecto duró varios años.

^{1/} Instrução 289 del SUMOC, enero de 1965. Posteriormente se autorizó a los bancos para contratar empréstitos en el exterior (1967).

^{2/} J. Pereira y E. de Carvalho, op. cit., p. 169.

Un segundo hito es el año 1974 que muestra el inicio de una nueva etapa de la política económica brasileña. Los problemas derivados de la agudización de la inflación y del inicio de una fase crítica de la balanza de pagos, al mismo tiempo que ocurría un cambio de administración, indujeron una serie de modificaciones que afectaron de diversa manera a las ETs. Las principales medidas adoptadas se relacionaron con el fortalecimiento del Banco Nacional de Desarrollo y de la Agencia Especial de Financiamiento de Máquinas y Equipos, así como cambios importantes en el esquema de funcionamiento del Congreso de Desarrollo Industrial. Se buscó aumentar el impulso a determinar tipos de inversiones; elevar el costo de las importaciones, incluso prohibiéndose algunas y desactivar la demanda de bienes de consumo durable, en beneficio de transferir inversiones a otras actividades prioritarias.^{1/} Las posibilidades de ajustes recesivos fueron explícitamente rechazadas.

El sistema de incentivos, subsidios y crédito barato para determinadas actividades se mantuvo, haciéndose más complejo. Las ETs fueron en general beneficiadas por éste; en algunos casos, sin embargo, debieron modificar algunas de sus modalidades de funcionamiento, tal como las automotrices, afectadas por nuevas disposiciones que obligaban a las firmas favorecidas con incentivos a tener balance comercial favorable.

De los incentivos se ha dicho que configuran "una maraña extremadamente compleja, difícil incluso de enumerar. Se podría decir ... que constituyen una 'cuarta fuerza' en la orientación y funcionamiento de la economía, junto con la 'mano invisible'

^{1/} José Leiva, "La Política Económica y la Industrialización Reciente en Brasil", Economía de América Latina, septiembre de 1979, pp. 88-89.

del mercado, la 'mano visible' del Estado y el movimiento de la economía internacional".^{1/} Los incentivos llegaron a equivaler a 3.5% del PIB nacional y 40% de los ingresos tributarios en 1978. (Véase el cuadro 3.) Las ETs figuraban en forma prominente entre los receptores de varios subsidios e incentivos.

El tercer momento significativo fue 1979. La economía brasileña experimento diversos problemas como resultado de desajustes fiscales y desequilibrios en la balanza de pagos y algunas de las medidas adoptadas, tales como la fuerte devaluación del cruzeiro y la eliminación de una serie de incentivos y subsidios, afectaron en cierta medida a las ETs (véase el capítulo IV). Los incentivos empezaron a descender en relación al PIB y a los ingresos tributarios, no así los subsidios.

c) La situación actual

Finalmente, 1981 ha sido un año en el que se ha acordado mantener o renovar algunos incentivos, tales como los de la industria automotriz.^{2/} y para las actividades exportadoras en general.^{3/} Simultáneamente, sin embargo, se han eliminado algunas exenciones tributarias ^{4/} o disminuido su alcance ^{5/} y se han planteado algunos cambios de la PP vigente de las ETs que inducirían importantes restricciones al accionar de dichas firmas, las que no han llegado a fructificar.

^{1/} José Leiva, op. cit., p. 98.

^{2/} Gazeta Mercantil, 29 de septiembre de 1981 y Bussines Latin America, 4 de octubre de 1981.

^{3/} Mediante acuerdos especiales se busca incrementar exportaciones cobrando como contrapartida mayores disponibilidades de crédito. En 1981 se utilizó para la exportación de carne, productos químicos y siderúrgicos y otros, Gazeta Mercantil, 2 de octubre de 1981.

^{4/} Tales como las del ICM para proyectos de interes nacional. Gazeta Mercantil, 26 de octubre de 1981

^{5/} Tales como la del IPI para las exportaciones, que bajará de 15 a 9%. Gazeta Mercantil, 16 de octubre de 1971.

Cuadro 3

PRINCIPALES SUBSIDIOS E INCENTIVOS FISCALES FEDERALES. COMPOSICION CON EL PIB Y LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL TESORO NACIONAL

(En Cr\$ billones y %)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 ^{2/}
I - SUBSIDIOS	1,8	9,1	17,6	37,0	57,9	67,8	181,9	745,0	906,1
- Implicitos al crédito	0,8	4,3	11,0	24,0	44,3	49,4	156,8	479,9	700,4
- Directos	0,7	4,1	5,1	6,0	6,5	11,4	18,8	236,4	140,4
- Explicitos al crédito	0,3	0,7	1,5	7,0	7,1	7,0	6,3	14,9	44,8
- Compra y venta de prod. agric.	-	-	-	-	-	-	-	13,8	20,5
II - INCENTIVOS FISCALES	13,2	24,9	35,2	46,5	79,2	123,1	175,6	205,9	344,0
- Impuesto sobre producción industrial (I.P.I.)	1,1	2,3	3,5	5,6	19,1	33,2	43,9	52,9	138,0
- Impuesto sobre renta (IRPF)	3,1	4,3	6,8	9,5	15,2	20,3	33,9	56,0	86,1
- Impuesto sobre importaciones (I.I.)	9,0	18,3	22,9	26,8	36,2	55,1	71,7	48,2	59,5
- Otros beneficios	-	-	2,0	4,6	8,7	14,5	26,1	48,8	59,6
III - TOTAL (I + II)	15,0	34,0	52,8	83,5	137,1	190,9	357,5	950,9	1250,1
Ingresos tributarios	46,9	69,5	88,7	149,1	211,0	309,6	445,1	957,8	1915,6
PARTICIPACIONES RELATIVAS (En %)									
INCENTIVOS FISCALES / PIB	2,65	3,46	3,49	2,98	3,41	3,52	3,04	1,65	1,25
INCENTIVOS FISCALES / Ingresos tributarios	28,14	35,83	39,68	31,19	37,54	39,76	39,45	21,50	18,60
SUBSIDIOS / PIB	0,35	1,26	1,74	2,37	2,49	1,94	3,15	5,96	3,29
SUBS. / Ingresos tributarios	3,84	13,09	19,84	24,82	27,44	21,90	40,87	77,78	47,30
SUBS. + INC. FIS. / PIB	3,01	4,73	5,23	5,35	5,90	5,47	6,19	7,61	4,53
SUBS. + INC. FIS. / Ingresos tributarios	31,98	48,92	59,53	56,00	64,98	61,66	80,32	99,28	65,25

Fuentes: Banco Central do Brasil (Distri/Dupec), Banco do Brasil, SPO, Orçamento da União, CE (Minifaz), CAEP/INOR/PIEA.

Durante los primeros meses de 1981 existió la posibilidad de un cambio de política respecto de las ETs, impulsado por el Ministerio de Industria y Comercio. Tres eran las nuevas condiciones que se establecieron al respecto: en primer lugar, la adopción de un concepto de empresa extranjera mucho más estricto, incluyendo a aquellas firmas con una participación foránea superior a 25% -en vez de 50% como es costumbre hoy- la que eliminaría la condición de nacionales a un número significativo de firmas que como tales tienen tratamientos especiales. La segunda proposición implicaba la autorización del gobierno para la adquisición de firmas nacionales, salvo excepciones; y la tercera consistía en la creación de un Instituto del Capital Extranjero que podría autorizar las inversiones externas, las que luego serían registradas en el CDI.^{1/} Sin embargo el proyecto fue abandonado.^{2/} Se señaló también que el Banco Central había propuesto nuevas reglas respecto de las remesas de ganancias no operacionales de las ETs, las que restringirían los envíos al exterior de los beneficios obtenidos en el sector financiero. Dichas reglas se aplicarían retroactivamente e incluso podrían convertir en capital nacional parte del registrado como extranjero desde 1976.^{3/} Estas ideas también fueron abandonadas.^{4/}

^{1/} Business Latin America, 1° de abril de 1981, p. 97.

^{2/} Business Latin America, 27 de mayo de 1981, pp. 161-162.

^{3/} Gazeta Mercantil, 14, 18 y 19 de marzo de 1981.

^{4/} Véanse las declaraciones del Director del Area Externa del Banco Central en Gazeta Mercantil, 21 de marzo de 1981.

d) Período cubierto por el presente trabajo

El énfasis principal de la presente investigación está puesto en la década de los setenta. De ese modo se intenta cubrir el período posterior a la definición de las principales PP de inversión extranjera entre 1964 y 1967, sin entrar en detalle a las transformaciones que en dichas políticas se iniciaron en 1979 y que aún no están totalmente definidas.

II. TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

El proceso de transferencia de tecnología ha sido crecientemente fiscalizado por el gobierno brasileño, aunque sin incluir un juicio de conveniencia u oportunidad sobre la tecnología transferida en relación al desarrollo nacional, habiéndose logrado controlar, en cambio, el aumento indiscriminado de pagos al exterior por este concepto.

Las políticas escritas no han experimentado grandes variaciones pero sí las de implementación; en este sentido, la existencia de un organismo contralor especializado y con estabilidad funcionaria - como es el Instituto Nacional de Propiedad Industrial - ha sido muy importante ya que el know-how negociador adquirido y el procesamiento de la información que se realiza han fortalecido decididamente el poder de negociación del Estado.

El ajuste progresivo de las políticas públicas de implementación al respecto no parece haber encontrado gran resistencia por parte de las ETs y los conflictos han sido escasos. Mayor resistencia en cambio ha habido por parte de las empresas del sector público, las que han solido imponer sus criterios de compra de tecnología.

1. Las políticas

a) Transferencia de tecnología entre filial y matriz

Hasta 1958 no existía regulación alguna de la TT. Ese año se estableció que los pagos relacionados con ella no podía exceder un 5% de las ventas totales del producto 1/ en el caso de las industrias básicas; 2 a 4% para procesamiento básico e industrias manufactureras; y 1% para otras industrias y las marcas.2/ Los pagos

1/ Ley 3470 del 28 de noviembre de 1958.

2/ Portaria 436 del 30 de diciembre de 1958. Esta clasificación fue ligeramente modificada por las Portarias 113 de 1958; 303 de 1959 y 151 de 1970.

en exceso de estos límites estarían sujetos a una tributación especial.^{1/}
Esta restricción era también aplicable a los pagos hechos a residentes en el país.

En 1962 se redujo el monto de los gastos de TT deducibles del impuesto a la renta a los primeros cinco años posteriores a la transferencia, prorrogables por igual período por el Banco Central. Por otra parte, la remisión de fondos por concepto de TT entre una subsidiaria y su empresa matriz fue prohibida; en el caso del uso de marcas, los pagos relacionados no serían más deducibles para fines impositivos.^{2/} La justificación de esta limitación es simple: los gastos en investigación y desarrollo de las ETs ya han sido hechos por la firma y la utilización de la tecnología que ella controla no justifica pagos intrafirma. Por otra parte, la tecnología "transferida" sigue estando dentro de la misma firma, la que si se retira del país, se la llevará. Esta disposición ha estado vigente desde entonces, sin que se cumpla totalmente ya que algunas filiales han seguido realizando pagos a sus matrices por TT. Existen diversas maneras en la que ello puede realizarse. Así, por ejemplo, en el caso de una firma dichos pagos fueron incluidos en la venta del material, sin ser especificados como correspondientes a TT.^{3/} En otro caso se siguió una compleja táctica consistente en el traspaso de la propiedad de la patente a la filial y la petición de pagos diferenciados para los diversos componentes de la TT.^{4/} Por otra parte, numerosas ETs consideran el no

^{1/} Ley 4131 del 3 de septiembre de 1962.

^{2/} Ibidem.

^{3/} Véase las declaraciones del gerente general de la Dow Corning do Brasil Ltda en Brazilian Business, mayo de 1978, pp. 22-23.

^{4/} El detalle, sin que la empresa sea nombrada, puede verse en Business Latin America. 3 de diciembre de 1980, pp. 385 - 386.

pago en concepto de TT dentro de las evaluaciones de sus proyectos de inversión y deciden emprenderlos de todos modos.^{1/}

A partir de 1964 los contratos de TT debieron ser escritos y registrados en el Banco Central, lo que permitió su estudio más detallado.^{2/} Un análisis de dichos contratos celebrados entre 1965 y 1970 en las industrias de transformación, excluyendo el petróleo y sus derivados ^{3/} concluyó que la participación de las ETs en la TT era determinante. En efecto, el 73% de los pagos convenidos correspondientes a estos contratos fueron acordados por ETs y más de la mitad fueron estipulados entre una subsidiaria o asociada y su matriz.^{4/} (Véase el cuadro 4.) Dos ETs en 1964 y cinco en 1970 realizaron 50% de los pagos por TT. Una ET de origen alemán en el sector automotriz remitió por concepto de asistencia técnica entre 1968 y 1971 un monto equivalente al de su inversión original. Era evidente que la norma no se cumplía.

Existe evidencia parcial que indica que la situación ha variado en forma significativa durante los años setenta. Las filiales de ETs de Estados Unidos en Brasil realizaron pagos a sus matrices equivalentes a 11% del total de América Latina en 1976 y a 5% en 1978.^{5/} Dichos pagos equivalieron a 5% de las ganancias remitidas por estas ETs, mientras para el conjunto de América Latina

^{1/} Véase el razonamiento, por ejemplo, del gerente general de Babcock and Wilcox Fibras Cerámicas Ltda. en Brazilian Business, mayo de 1978, pp. 21 - 22.

^{2/} Ley 4506 del 30 de enero de 1964.

^{3/} Equivalente a 55% de los pagos totales registrados en la balanza de pagos por concepto de TT.

^{4/} Francisco Biato, Eduardo Guimaraes y María Elena de Figueiredo, A transferencia de tecnología no Brasil, IPEA, serie estudos para o planejamento N°4, Brasilia 1973, p. 162.

^{5/} 1978 es un año especial, por incluir los pagos por transferencia de tecnología nuclear a Alemania Federal.

Cuadro 4

PAGOS POR TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA SEGUN PROPIEDAD DE LA EMPRESA

(En porcentaje)

Empresa	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
- Nacional	41.8	26.2	33.6	25.3	17.6	28.3	27.1
- Extranjera <u>a/</u>	58.2	73.8	66.4	74.7	82.4	71.7	72.9
- Entre subsidiarias y/o asociada y su matriz	55.5	59.3	33.7	42.4	63.2	53.9	51.8
TOTAL	<u>100.0</u>						

Fuente: Instituto de Planejamento Económico y Social (IPEA), A transferencia de tecnologia no Brasil, por Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimaraes e Maria Helena Poppe de Figueiredo, Brasilia, 1973, Estudos para o planejamento, 4).

a/ Participación extranjera en el capital superior o 30% del total.

llegaron a 8%, entre 1975 y 1979. (Véase el cuadro 5.) La acción desarrollada por el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI) - creado en 1970 - fue sin duda una de las causas determinantes de la transformación operada.^{1/}

La excepción más notable a esta tendencia fue el sector automotriz, respecto del cual se dictaron normas especiales en 1978.^{2/} De conformidad con ellas no pueden efectuarse pagos al exterior a cuenta de la realización en el exterior de proyectos de nuevos modelos, salvo en los casos de motores o componentes mecánicos, cuyo nivel tecnológico todavía no es alcanzado en Brasil. Del mismo modo fueron prohibidos los pagos a la matriz por una subsidiaria por concepto de prestación de servicios, prorratio de gastos de investigación y desarrollo realizado en la matriz y otros. Los contratos sobre transferencia de tecnología industrial no pueden ser registrados, ni pagos hechos por ese concepto "ya que ellos perpetúan la dependencia de las firmas locales".^{3/}

b) Otros "contratos"

En 1967 se prohibió a las radioemisoras establecer acuerdos de asistencia técnica con firmas extranjeras en lo relacionado a su administración o programación general.^{4/} Dos años más tarde, se prohibió a las agencias de administración federal a las de administración indirecta contratar consultores técnicos e ingenieros extranjeros cuando existieran firmas nacionales que pudieran realizar el mismo trabajo.^{5/} Se trataba de una especie de "Ley de similares" tecnológica para el

^{1/} Vide infra Nº 2 de esta sección.

^{2/} Acta Normativa Nº 30 del INPI, 10 de enero de 1978.

^{3/} Ibidem.

^{4/} Ley Ejecutiva 236, 28 de febrero de 1967.

^{5/} Acta Ejecutiva 64 345 del 10 de abril de 1969. El acta ejecutiva 66 717 de 1970 suavizó esta medida, otorgando a las firmas extranjeras ubicadas en el país un plazo de transición de 4 años para incrementar la participación nacional en su staff técnico.

Cuadro 5

EMPRESAS TRANSNACIONALES DE ESTADOS UNIDOS EN BRASIL , PAGOS POR
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y UTILIDADES
(En millones de dólares)

	Brasil		América Latina	
	Regalías y Derechos	Utilidades	Regalías y Derechos	Utilidades
1976	30	731	299	3 479
1977	34	659	337	3 988
1978	28	921	361	4 893
1979	42	367	405	6 295
1976-1979	134	2 678	1 778	21 856

Fuente: Survey of Current Business, agosto de 1979 y 1980.

sector público. Cuando - en casos excepcionales - dicha contratación es aprobada por el gobierno, debe establecerse una joint-venture que asegure una efectiva transferencia de la tecnología en cuestión. Como se analizará más adelante, este principio fue posteriormente ampliado a otros aspectos de la TT y hecho extensivo al sector privado.

Cabe destacar que numerosas empresas extranjeras que prestaban dichos servicios fueron nacionalizadas como resultado de su imposibilidad legal de remitir ganancias superiores al equivalente del 12% del capital registrado, el que por el tipo de firmas de que se trataba, es muy bajo.^{1/}

c) Marcas

El Código de Propiedad industrial fijó las reglas sobre marcas en 1971. Las marcas registradas en el extranjero son respetadas en conformidad a un régimen de reciprocidad, y su vigencia se mantiene por 10 años, prorrogables. En este último caso, sin embargo, se pierde el derecho a remesar al exterior por este concepto. Una vez concedido el registro la marca debe ser utilizada antes de dos años y su uso no puede ser discontinuado por dos años, so pena de caducar.^{2/}

Los contratos de licencia de uso de marcas no pueden imponer restricciones a la producción, comercialización o exportación del producto. Por otra parte, para ser efectiva respecto de terceros deben haber sido aprobados por el INPI.^{3/} Con posterioridad se autorizó el registro de marcas semejantes para distinguir productos farmacéuticos a veterinarios con la misma finalidad terapéutica.^{4/}

Una innovación del mayor interés fue introducida en el regimen de marcas en 1975 al hacerse obligatoria en los contratos de licencia la introducción de una

^{1/} Tal fue el caso de Serete, Lummus/Setal, Morrison Knudsen y otras.

^{2/} Ley 5772 del 21 de diciembre de 1971.

^{3/} Ibidem.

^{4/} Portaria Nº8 de INPI, 1974.

cláusula dando al comprador la opción de usar su propia marca acompañada de la marca cuyo uso se contrata. La misma cláusula también debe incluir la posibilidad de que el comprador utilice su propia marca sola al producir o comercializar otros productos además de los específicamente caracterizados por la marca contratada.^{1/} La justificación de esta innovación es que al proceder de otro modo el licenciante no está desarrollando un mercado para sí mismo, sino para el dueño de la marca internacional; una vez terminado el contrato la situación del primero será la misma que al principio. El dueño de la marca, en cambio, contará con un nuevo mercado, además de los ingresos por regalías.^{2/}

d) Patentes

Brasil es signatario de la Convención de París sobre patentes.^{3/} No pueden, sin embargo, ser objeto de patentamiento los productos obtenidos por procesos químicos - excepto la modalidad específica de obtenerlos -; los productos alimenticios químicos-farmacéuticos y los medicamentos en general;^{4/} técnicas operativas o quirúrgicas; y sustancias o elementos obtenidos por transformaciones del núcleo atómico entre otros.^{5/} Las razones que justifican estas excepciones son el mejor resguardo de la salud pública, y el aprovechamiento de los avances técnicos en la alimentación; para cuyos efectos se busca asegurar la introducción de la innovación en la forma más rápida posible, especialmente en los casos en que podría darse una demora en hacerlo por parte del potencial propietario de ella. En el caso de las sustancias atómicas la excepción se basa en el interés de Brasil en desarrollar su propia tecnología nuclear.

^{1/} Acta Normativa Nº15 del INPI, 11 de septiembre de 1975.

^{2/} A diferencia de México, en Brasil no se especifica si las dos marcas deben ser usadas de manera igualmente ostensibles.

^{3/} Promulgada por el Decreto 19 056 del 31 de diciembre de 1929.

^{4/} Sobre presiones por las empresas transnacionales para modificar el régimen de patentes de esta área, véase "Gazeta Mercantil" del 24 de octubre de 1980 y "Business Latin America" del 3 de octubre de 1970.

^{5/} Ley 5772 de 1971.

Para ser efectivas, las patentes deben ser utilizadas dentro de los tres años de su aprobación y no interrumpirse su uso por más de un año, ya que de otro modo el propietario está obligado a concederla a quien se lo solicite.^{1/} Por razones de interés público puede concederse una licencia especial no-exclusiva para el uso de una patente no utilizada o cuya explotación efectiva no satisfaga la demanda del mercado. Por otra parte, las patentes caducan si no se inicia su explotación dentro de cuatro años después de concedida, o si su explotación se suspende por más de dos años consecutivos. El privilegio concedido a una patente, por último, puede ser retirado por razones de seguridad nacional, interés público o para ser explotada exclusivamente por un organismo de la administración federal.

La vigencia de las patentes de invención es de 15 años y la de modelos de diseño industrial de 10, no pudiendo ser renovadas. Una vez caducadas las patentes se consideran de dominio público, al igual que las otorgadas en el extranjero y no solicitadas y/o aprobadas en Brasil y las referidas a una tecnología ya alcanzada por el estado de la técnica.^{2/}

e) El Acta Normativa Nº 15

La disposición más completa y reciente sobre TT es el Acta Normativa Nº 15 del INPI, de 1975, que formalizó los distintos tipos de transferencia de tecnología sujeta a fiscalización pública, entregando las normas de detalle que rigen cada uno.

Los contratos de TT que deben ser aprobados - para que los pagos involucrados sean legales, los impuestos correspondientes puedan ser deducidos, o se demuestre con ellos la utilización de una patente o marca, según los casos - son cinco: licencias de explotación de una patente o marca; contratos de transferencia de

^{1/} Ibidem.

^{2/} Acta Normativa del INPI, Nº 17, de 1976.

tecnología industrial o de cooperación técnica y acuerdos de servicios técnicos. En cada uno de estos casos se requiere un tipo de contrato diferente.

La tecnología proveniente del exterior debe encuadrarse dentro de los criterios de selección prioritaria, conforme a la política gubernamental del sector respectivo, cuando ella exista. Los objetivos que deben considerarse como criterios son el rápido logro de ventajas efectivas para el sector y de un producto de calidad, principalmente con vistas a la exportación; y el permitir la producción local del producto, incluyendo sus insumos. Estos criterios son aplicados en forma discrecional por el INPI y sobre la base de ellos - entre otras consideraciones - se establecen los porcentajes de pago permitidos. Otro criterio de evaluación es que la tecnología a ser transferida no debe estar disponible localmente. Con este criterio se expandió la aplicación de la "Ley de Similares" para todo el proceso de TT.

Los contratos de TT deben contener información detallada sobre la tecnología a ser transferidas y detallar sus características y las obligaciones de quien otorga la licencia. Desde otro punto de vista, no pueden contener cláusulas o prácticas restrictivas que afecten la autonomía tecnológica del receptor, tales como limitación al uso de la tecnología más allá de la extinción de la patente respectiva o a sus actividades de investigación y desarrollo. Tampoco pueden los contratos contener cláusulas que regulen la producción, venta, precio, publicidad o mercados del producto en que se utilice la tecnología transferida; que hagan obligatoria la compra de insumos a un proveedor determinado o que impongan el uso de una marca o publicidad extranjera.

El pago por la TT puede calcularse como un porcentaje o un valor fijo por unidad de producción o respecto a las ganancias obtenidas con la venta del producto licenciado; exceptuándose los casos de licencia de uso

de patentes y los servicios técnicos, los que pueden ser pagados con una cantidad fija. La cooperación técnica, por otra parte, puede ser pagada con la modalidad "cost plus fixed fee".

Existen varios criterios para fijar el monto de los pagos, los que incluyen el grado de innovación que representa la tecnología y su complejidad en relación a otros comparables; la calidad del producto resultante; el plazo en el que se concretará la transferencia; y la actualización posterior a la transferencia por parte del proveedor, especialmente en los casos de sectores de tecnología dinámica.

El plazo del contrato no puede exceder el período de validez de la protección de los derechos por la patente en cuestión (10 a 15 años, según los casos).^{1/} Si se aprueba una prórroga del contrato, los pagos fijados deben ser decrecientes durante dicho período.

El contrato debe establecer el plazo en el que la tecnología será absorbida por el receptor, el que normalmente será de 5 años desde el inicio de la producción, los que pueden ser prorrogados.

Por último, respecto de otra modalidad tradicional de TT -los aportes de tecnología capitalizados como inversión- ello pueden hacerse libremente en Brasil ya que el capital social puede formarse con contribuciones en dinero o en cualquier tipo de bienes susceptibles de ser valuados en dinero.^{2/}

^{1/} Vide supra c/.

^{2/} Ley 6404 del 15 de febrero de 1976.

2. El Instituto Nacional de Propiedad Industrial

El organismo central de fiscalización del proceso de TT es el Instituto Nacional de Propiedad Industrial - creado en 1970 y cuyos objetivos, de acuerdo a su ley constitutiva,^{1/} son/los de acelerar y regular la transferencia de tecnología y establecer mejores condiciones para la negociación y utilización de patentes.

El INPI es un organismo de administración directa que anualmente decide sobre alrededor de 2 000 contratos de tecnología, 700 consultas previas, 45 000 solicitudes de marcas y 13 000 requerimientos de patentes (véase el cuadro 6). Tiene una dotación de 200 técnicos de alto nivel, incluyendo ingenieros, economistas y abogados y una alta relación de personal, debido a su nivel de sueldos, bajo en comparación a los de la actividad privada. Utiliza además consultores externos, especialmente en los casos que requieren opiniones especializadas, incluyendo la Asociación Brasileña de Ingeniería Industrial (ABEMI) y la Asociación Brasileña para el Desarrollo de Industria Básica (ABDIB).

Un apoyo fundamental de su trabajo es el procesamiento de 12 000 contratos aprobados en años anteriores. Esta memoria gigantesca permite no retroceder posiciones al INPI en sus negociaciones con empresas que ya han firmado contratos en el pasado; al mismo tiempo, contribuye al establecimiento de patrones para las nuevas negociaciones, acortando los rangos de diferencias entre los diversos casos. Desde otro punto de vista, esta experiencia acumulada permite fijar y mejorar la metodología que se utiliza, además de facilitar el seguimiento de los contratos.

^{1/} Ley 5684 del 11 de diciembre de 1970.

Cuadro 6

ACTIVIDADES

Actividad	Contratos de TT		Consultas previas de contratos de TT		Patentes		Marcas	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Ingresos	1 259	1 321	645	733	11 238	10 672	38 629	37 839
Decisiones	2 295	1 761	640	758	1 296	15 066	38 910	49 672
Autorizaciones	1 564	1 587	539	499	1 968	4 204	21 410	22 300
Recursos interpuestos	nd	76	a/	a/	nd	636	nd	3 583

Fuente: INTI, Relatorio de Actividades, 1980.

a/ Incluidas en contratos TT.

nd = no disponible

Es de interés constatar que pese al carácter progresivo de la fiscalización gubernativa, a la reducción de los márgenes de pago permitidos y al aumento de los contratos rechazados,^{1/} no ha sido muy resistido por parte de las empresas transnacionales. En el año 1980, por ejemplo, se presentó un solo reclamo por arbitrariedad, tal como una ET la entendía. Contribuye a este resultado el régimen de "consulta previa", que es obligatoria en las licencias para el uso de patentes o marcas, y los contratos de tecnología industrial, cooperación técnica y servicios técnicos por más de US\$ 20 000.^{2/}

Una medida del éxito del INPI en la fiscalización de la TT es el haber logrado impedir una subida acelerada de los pagos por su concepto. Estos que habían subido abruptamente entre 1965 y 1970 como proporción del PIB - de 0.16 a 0.24 - se mantuvieron alrededor de dicha proporción hasta 1976, con disminuciones los años 1973 y 1974 ^{3/} (véase cuadro 7). El valor global de los contratos de TT autorizados por cantidades determinadas ha bajado, así como el valor promedio por contrato (véase el cuadro 8). Otro dato de interés es que en 1977 y 1978 Brasil pudo financiar más de un tercio de sus importaciones de tecnología con exportaciones de la misma.^{4/}

^{1/} El porcentaje de contratos rechazados fue 0.0 en 1972; 2.3 en 1973; 3.9 en 1974 y 6.8 en 1975. Véase S. Fung y J. Cassiolato, The International Transfer of Technology to Brazil through Technology Agreements, M.I.T., 1976, p. 19.

^{2/} Acta Normativa de INPI Nº 32, del 5 de mayo de 1978.

^{3/} No existen series homogéneas por el período post 1976 ya que el arrendamiento de equipo que no era incluido hasta entonces pasó a serlo en 1977. Por otra parte en los años siguientes se registraron pagos alzados por TT nuclear, realizados por el gobierno, más allá de la esfera de competencia del INPI.

^{4/} José Tavares de Araújo "A Crise dos Anos 70 e a Política Tecnológica", Jornal do Brasil, 5 de abril de 1981.

Cuadro 7

BRASIL: PAGOS POR TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y PIB
(Millones de dólares a precios constantes de 1970)

AÑO	1 Pagos por transferencia de tecnología	2 Producto interno bruto a costo de factores	1/2
1965	48.0	29 634.1	0.16
1970	104.0	42 885.4	0.24
1971	127.9	48 589.5	0.26
1972	142.7	54 293.6	0.26
1973	135.3	61 841.8	0.22
1974	145.3	67 888.1	0.21
1975	196.3	71 748.1	0.27
1976	218.5	78 179.7	0.28

Fuentes: TT, Banco Central de Brasil.
PIB, CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina.

Cuadro 8

CONTRATOS DE SERVICIOS TECNICOS ESPECIALIZADOS AUTORIZADOS
POR EL INPI, NUMERO Y VALOR

	1978	1979	1980
Número de contratos	693	989	935
Valor autorizado (en millones de dólares)	402	519	294
Valor promedio por contrato (en miles de dólares)	581	525	314

Fuente: INPI, Relatorio 1980.

III. RESTRICCIONES, REQUISITOS DE DESEMPEÑO Y CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO

Las restricciones y la fijación de requisitos de desempeño o de condiciones de funcionamiento a las actividades de las ETs han abarcado una vasta gama de sectores económicos y para su implementación se han utilizado numerosos instrumentos y mecanismos.

Las restricciones fluctúan entre las prohibiciones para la participación de las ETs - tales como en el cabotaje, las emisoras de radio y televisión y la participación en el Programa Nacional de Alcohol y en el Plan de Privatización de empresas públicas - y limitaciones bastante específicas, tales como el acceso más o menos parcial al crédito interno, al sector financiero y a la adquisición de tierras.

Por otra parte, los requisitos de desempeño han solido ser solicitados como contrapartidas de incentivos a ser recibidas por las ETS, especialmente en lo referido a exportaciones y a integración nacional del producto.

Por último, las condiciones de funcionamiento han incluido a sectores como el petróleo, mediante los contratos de riego; la petroquímica, mediante el esquema de tripé; la informática mediante joint-ventures; y determinados límites para la remesa de ganancias al exterior, junto con la obligación de entregar la información requerida a los organismos contralores.

1. Repatriación de capital y remesa de ganancias

La repatriación del capital no tiene limitaciones, salvo en períodos de escasez de divisas, de acuerdo a los reglamentos establecidos por el Consejo Monetario Nacional.^{1/} La repatriación a la empresa propietaria de la patente, sin embargo, está permitida en los casos de transferencia de tecnología.^{2/}

^{1/} Ley 4131 de 1962, art. 28.

^{2/} Ley 4131 arts. 12 y 14; decreto 55762 art. 20.

La remisión de utilidades y dividendos está sujeta a un impuesto progresivo si excede de una media anual de 12% del capital y la reinversión durante un período de tres años 1/, o del 8% del capital en el caso de bienes y servicios suntuarios.2/ En la práctica se trata de un margen generoso, al que muchas ETs no llegan. Cuando surjan problemas de balanza de pagos, el Consejo Monetario Nacional puede limitar las remesas, durante determinados plazos, al 10% del capital o al 5% en el caso de la producción de bienes suntuarios.3/ Esta facultad, así como la de limitar la repatriación de capital me han sido ejercitadas.

El servicio de la deuda tiene garantía pública contra la inconvertibilidad.4/ Por otra parte, el Banco Central puede imponer recargos de hasta 50% sobre las transferencias de fondos cuando existan problemas de balanza de pagos, y limitar el pago de utilidades y honorarios durante determinados plazos. Estas facultades no se han ejercitado.

Las ganancias provenientes de empresas que se han beneficiado de algún esquema promocional no pueden ser remitidas al exterior; tampoco pueden ser registradas como inversión extranjera si son reinvertidas. El objetivo es evitar la acumulación de beneficios respecto del mismo capital.

2. El tripé y la joint-venture como condiciones de funcionamiento

Diversas políticas públicas han inducido la creación de empresas mixtas entre capitales nacionales - públicos y/o privados - e inversionistas extranjeras mediante una combinación de restricciones relativas e incentivos.5/

1/ El impuesto tasa pasa de 40% en las remesas de más de 12% al 60% en las que exceden del 25%. Ibidem arts. 43 y 44; decreto 55762 de 1965 art. 12.

2/ Ley 4390 de 1964, art. 2; decreto 55762 de 1965 art. 11.

3/ Ley 4131 de 1962, art. 28; ley 4390 de 1964 art. 2; decreto 55762 de 1965 art. 49.

4/ Ibidem art. 28.

5/ Los incentivos son analizados en el capítulo IV, número .

En general puede señalarse que por diversas razones y respecto de algunos sectores económicos el gobierno brasileño ha optado por establecer una condición de funcionamiento para las ETs, la de la asociación no mayoritaria con capitales nacionales. Esta asociación puede incluir a ETs y capitales privados nacionales, en cuyo caso se trata de una joint-venture tradicional, y además al sector público, en un esquema tripartita o de trípode; tripé en portugués.

Existen diferentes situaciones en las que la asociación se transforma en un requisito. En algunos casos ha existido una prohibición para las ETs de ingresar directamente a determinados mercados, tales como el de los minicomputadores.^{1/} En otros casos el financiamiento por los bancos públicos ha sido restringido a las empresas con participación extranjera minoritaria.^{2/} El sector público otorga frecuentemente preferencia a empresas con participación local.^{3/} Las inversiones en el sector financiero - salvo casos de convenios de reciprocidad - deben limitarse a una participación minoritaria.^{4/}

La primera tendencia respecto de las joint-ventures fue a la participación minoritaria de las firmas locales. Sin embargo el gobierno ha fomentado las

^{1/} Véase el número 6 de este capítulo.

^{2/} Véase el número 3 de este capítulo.

^{3/} Este es el caso, por ejemplo, de las firmas de ingeniería. Sobre el caso de Morrison-Knudsen, véase Business Week, 5 de diciembre de 1977, p. 76. El cumplimiento del requisito de la participación local no asegura sin embargo, la obtención de contratos del Estado. Standard Electric, la filial local de ITT sufrió la cancelación de órdenes de compra estatales por US\$40 millones en 1980 que la pusieron al borde del cierre, según la empresa. Fue éste y no su carácter mixto el factor que en definitiva primó en la consideración de Telebras - la empresa estatal contratante - para mantener el contrato finalmente. Al respecto véase Business Latin America, 8 de octubre de 1970, pp. 321 - 322.

^{4/} Véase el número 4 de este capítulo.

las participaciones locales mayoritarias; primero a nivel de políticas específicas pero no generalizadas en una ley y posteriormente mediante la ley de Compañías - la 6404/76 - que aumentó la tendencia a la participación mayoritaria.^{1/}

El caso clásico de tripé se dió en la industria petroquímica, después que Unión Carbide perdiera la posibilidad de desempeñar un rol central en el desarrollo de dicha industria en Brasil como resultado, entre otras consideraciones, de implementar la aplicación de una tecnología de punta que resultó inadecuada. Por otra parte, el grupo nacional pionero - UNIPAR - experimentó también varios problemas financieros y operativos, mientras el sector estatal aumentaba su importancia. Finalmente se formó el Grupo Unipar, con la confluencia de Petroquisa, una empresa pública subsidiaria de Petrobras, creada al efecto en 1967,^{2/} ya que dicha empresa tiene una prohibición legal de participar en forma minoritaria en empresas mixtas, el holding privado nacional, UNIPAR, y varias ETs (véase el gráfico 1).^{3/}

Otros ejemplos significativos de esta política de asociación tripartita, de enorme significación económica son la política de asociación puesta en efecto por la Companhia Vale do Rio Doce en proyectos mineros tales como Trompetas, que produce bauxita,^{4/} y el de Gran Carajas, el que por su significación es tratado aparte.^{5/}

1/ Susan M. Cunningham, Brazil - Recent Trends in Industrial Development. En el caso de una filial de la Krupp-Krupp Industrias Mecánicas - que es una joint-venture con participación mayoritaria extranjera (60%) el BNDE rechazó en el presente año su petición de incluirla entre sus proveedores acreditados dando como argumento que no existía interés en incentivar un proveedor de bienes de capital con participación extranjera mayoritaria. Véase Latin America Weekly Report, 19 de agosto de 1981.

2/ Decreto 61981/67.

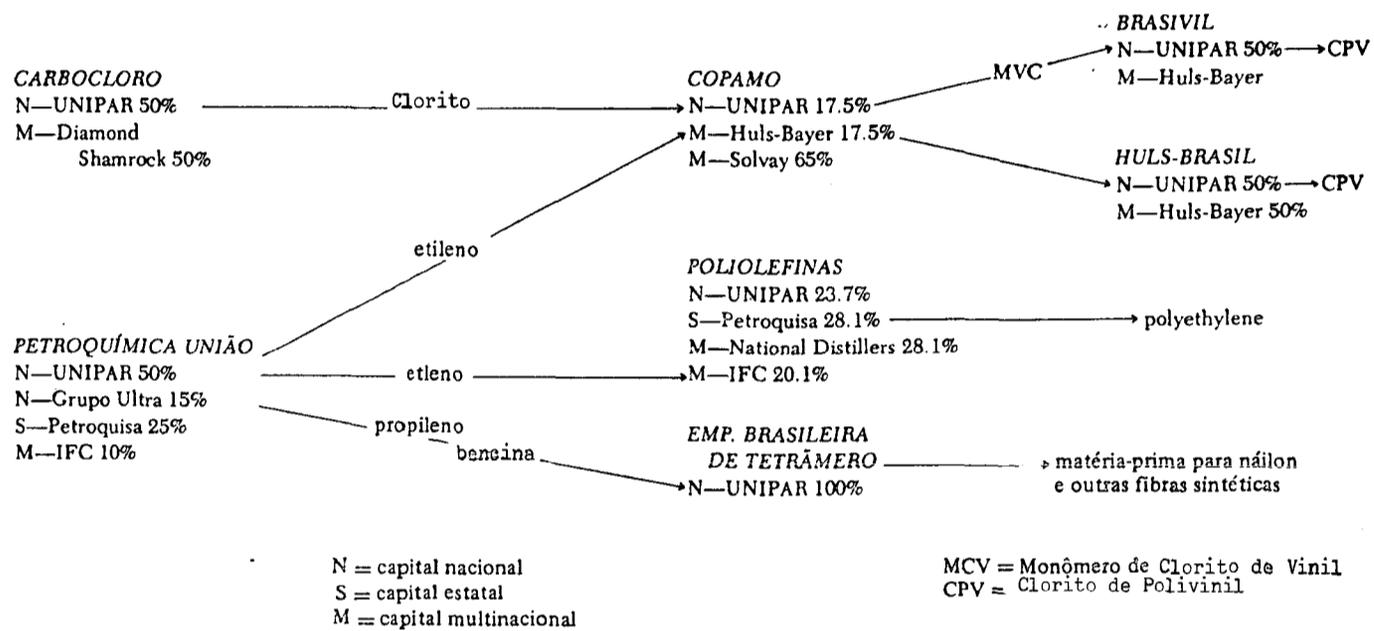
3/ Sobre el tema véase Peter Evans, A Triplíce Aliança. As multinacionais, as Estatais e o Capital Nacional no Desenvolvimento Dependente Brasileiro, Zahar, Rio de Janeiro, 1980.

4/ "Putting Brazil on the aluminium map", Brazilian Business, agosto de 1978 y Jornal do Brasil, 3 de febrero de 1981.

5/ Véase Capítulo IV, número 7.

Gráfico 1

EL GRUPO UNIPAR



Fuente: Banas, Brasil Industrial, 1972, Sao Paulo 1973, p. 137.

3. Crédito interno y externo

Los bancos privados brasileños desde 1979 deben reservar la mitad de su crédito para firmas privadas brasileñas: las ETs y el sector público pueden utilizar el 50% restante.^{1/} Con anterioridad se reservaba 50% de dicho total para las empresas nacionales públicas y privadas. La decisión del Consejo Monetario Nacional sorprendió a varios bancos que ya superaban los porcentajes permitidos con anterioridad y los que han tenido que corregir la distribución de sus carteras.^{2/}

Respecto del crédito de los bancos estatales, las ETs pueden acceder a él solamente como socios minoritarios de una joint-venture con inversionistas nacionales. En casos calificados, sin embargo, tales como los correspondientes a actividades y proyectos regionales de interés nacional, las empresas mixtas con participación extranjera mayoritaria pueden solicitar crédito público, previa dictación de un decreto ejecutivo.^{3/} En este caso el crédito no puede ser otorgado hasta después del comienzo de las operaciones, a menos que el poder ejecutivo conceda una exención especial.^{4/}

La legislación existente contempla la posibilidad de negar la concesión de crédito de fuentes nacionales a las ETs en períodos de desequilibrio de balanza de pagos.^{5/} Sin embargo, ello no ha ocurrido, pese a que el país ha experimentado dichos desequilibrios.

^{1/} Resolución del Banco Central 521, del 14 de marzo de 1979.

^{2/} Business Latin America, 21 de marzo de 1979.

^{3/} Ley 4131 de 1962, artículo 39 y Decreto 55762 de 1965 art. 35.

^{4/} Ley 4131 art. 38.

^{5/} Decreto ley 4 728 de 1965, artículo 22.

Algunas maneras alternativas de obtener financiamiento interno al que han recurrido las ETs son la emisión de debentures 1/ y los préstamos entre empresas.2/ Se trata, sin embargo, de dos casos de escasa importancia por ahora.

Por otra parte, en el caso de los créditos externos obtenidos por las ETs, ellos están sujetos a la fiscalización del Banco Central y se inscriben en el Registro de Inversiones Extranjeras.3/ Las tasas de interés no pueden exceder a las del mercado en el que se obtuvieron y las remesas de intereses que excedan las tasas previstas en el contrato se consideran amortización de capital.4/ No existe garantía jurídica para créditos externos obtenidos por las ETs, salvo que ella sea otorgada por decreto especial.5/

En los últimos años se ha seguido una política tendiente a lograr la conversión de deudas externas de las ETs en capital de la empresa. De ese modo se persigue reducir la deuda externa total, así como la participación de las ETs en ella que hacia fines de 1979 representaba 30% del total nacional.6/ Los resultados no han sido extraordinarios, pero se han registrado algunas operaciones de este tipo, tales como las de Dow Chemical por US\$ 37 millones y Fiat, por US\$ 60 millones.7/

4. El sector financiero

Los bancos extranjeros encuentran una serie de restricciones para desarrollar sus actividades en Brasil, lo que no les ha impedido tener una presencia importante en el sector bancario del país. Ellos han crecido con mayor dinamismo

1/ Business Latin América, 26 de marzo de 1980, pp. 97-98.

2/ Idem, 18 de febrero de 1981, p. 56.

3/ Ley 4131 de 1962 art. 3.

4/ Idem art. 8, Decreto 55762 de 1967, art. 151

5/ Ley 4131 de 1962, art. 37, Decreto 55762 de 1962, art. 33.

6/ Business Latin America, 17 de octubre de 1979, p. 335.

7/ Business Latin America, 26 de marzo de 1980, p. 103.

que los bancos nacionales y la inversión extranjera directa en el sector financiero ha aumentado más rápidamente que en los demás sectores. Sin embargo, la presencia extranjera es comparativamente menor en este sector de la economía brasileña que en otros.

En 1962 se estableció el principio de reciprocidad respecto de los bancos extranjeros a los que se aplicaron las mismas restricciones que les fueran aplicadas en sus países de origen. En el caso de bancos extranjeros cuyo país de origen impusiera restricciones al funcionamiento de bancos brasileños, estos no podrían adquirir más de 10% del capital de los bancos locales.^{1/} Dos años después se limitó la participación de los inversionistas extranjeros a sólo un tercio del capital en las financieras y bancos de fomento.^{2/} La aplicación de este concepto de reciprocidad hizo que entre 1974 y 1979 sólo fueran autorizados 4 nuevos bancos extranjeros. En 1980, por otra parte fueron autorizados otros dos, previa firma de un acuerdo de reciprocidad: se trata del Banco Exterior de España y el Banco Hispano Americano. Desde otro punto de vista, existen 300 oficinas de representación de bancos extranjeros.^{3/}

Los bancos extranjeros pueden abrir un número limitado de sucursales en el país, de acuerdo a una práctica gubernativa - una o dos en el caso de los bancos latinoamericano recientemente llegados, Banco Unión de Venezuela y Unión de Bancos del Uruguay.^{4/} Esta limitación no existe para los bancos nacionales y ella en la práctica hace difícil la posibilidad de operaciones con los bancos extranjeros por personas individuales. Por otra parte restringe las posibilidades de trabajar el crédito rural por estos bancos, ya que ellos concentran sus agencias

^{1/} Ley 4131 del 3 de septiembre de 1962, arts. 50 y 51.

^{2/} Ley 4546 de 1964, art. 60.

^{3/} Gazeta Mercantil, 30 de enero de 1981.

^{4/} Ambos bancos fueron establecidos después de la firma de un acuerdo de reciprocidad entre los gobiernos respectivos.

en los grandes grupos urbanos. El banco Lar, por ejemplo, tiene la mayoría de sus 36 agencias en Río de Janeiro y Sao Paulo: en el interior los hay solamente en Santos, Jundiaí y Campinas.

Los bancos foráneos no pueden exceder un límite en la emisión de certificados de depósito bancario, ni pueden recibir depósitos de ahorro, a diferencia de los bancos nacionales. Por otra parte, al igual que los bancos privados nacionales no pueden recibir depósitos oficiales.

Sin embargo, los bancos extranjeros han mantenido una presencia importante en el conjunto de los bancos comerciales, aumentando su participación en los depósitos totales. Los 16 bancos extranjeros que existían en 1974 tenían 12 por ciento de los depósitos existentes en el sistema bancario comercial privado; en 1979 los 19 bancos extranjeros que operaban en Brasil tenían 14% del total de depósitos. Los depósitos en el conjunto de bancos comerciales privados aumentaron en 165% en el quinquenio referido, mientras los realizados en los bancos extranjeros lo hicieron en un 327%, es decir prácticamente el doble que el promedio, ambas variaciones en términos reales (véase cuadro 9).^{1/} Por otra parte, la participación de los bancos extranjeros en los créditos otorgados pareciera ser mayor que su participación en los depósitos, ya que la relación entre ambos es en ellos significativamente superior a la de los bancos nacionales. Mientras Bradesco, Itaú, Real, Nacional y Unibanco - todos nacionales - tuvieron el primer semestre de 1980 una relación de 1.2, Citibank tenía 4.4, el Bank of London 5.6 y el Sumitomo 6.8.^{2/} ^{3/} Por otra parte, la inversión extranjera directa en el sector financiero creció con una tasa anual muy alta entre 1971 y 1979, llegando a 27% - 22% en el caso de los bancos comerciales - lo que contrasta con el aumento del

^{1/} La inflación 1974-1979 fue de 555%.

^{2/} Gazeta Mercantil, 11 de septiembre de 1980.

^{3/} Por otra parte, Brasil es una plaza de gran importancia para los bancos internacionales. Citibank y el Chase Manhattan Bank obtienen allí 15-20% de sus ganancias mundiales. "Brazil at the Cross-Roads", The Banker, agosto de 1979.

Cuadro 9

DEPOSITOS EN BANCOS EXTRANJEROS a/ 1974 Y 1979

(En Cr.\$ millones)

Bancos	1974	1979	Variación (en %)
Beal	79.9	1 519.7	1.802
Banca Commerciale	27.2	196.5	622
Boston	484.0	3 371.4	596
Citibank	1 825.0	17 079.6	835
Deutsche	127.4	1 703.2	1 236
Financeiro Sudamericano	-	61.8	-
Financial de Portugal	4.7	87.8	1 768
France e Brasileiro	1 249.5	15 401.3	1.132
Holandés Unido	294.2	1 721.9	485
Internacional	88.1	1 537.0	1 644
Iar Brasil	1 036.0	15 997.2	1.444
London	744.3	4 225.9	467
Mitsubishi Brasileiro	430.4	2 186.4	407
Nación Argentina	12.5	163.1	1 204
Sudameris	1 065.2	11 872.7	1 014
Sumitomo Br.	178.2	829.0	365
Tokyo	457.9	1 441.6	214
Unión CA	-	174.3	-
Unión de Bancos del Uruguay	-	18.1	-

Fuente: Revista Bancária Brasileira o Centro de Informaçoes da Gazeta Mercantil.

a/ No incluye el Banco de la República Oriental del Uruguay que comenzó a operar en 1979

total de la inversión extranjera que llegó a sólo 24% anual durante el mismo período. El sector financiero creció del 2.6 al 4% del total de dicha inversión (véase el cuadro 10).

Una manera de expandirse dentro del país a la que recurren los bancos extranjeros es la participación en bancos brasileños, la que de acuerdo a la norma ya mencionada sólo puede llegar al 33% del total. Durante 1980, por ejemplo, el Credit Comercial de France -el mayor banco privado francés- adquirió un tercio de las acciones con derecho a voto en el banco de fomento del grupo Valbras. El Credit Comercial de France ya administraba financiamientos directos en Brasil por US\$ 200 millones y participaba en préstamos sindicados para Brasil por un total superior a los US\$ 4 000 millones. Con la operación ya descrita se aseguró un acceso directo al mercado financiero nacional, sin que la joint-venture resultante tenga las limitaciones de los bancos extranjeros.^{1/} El mayor banco privado nacional -Bradesco- tiene también una participación conjunta con un banco extranjero en un banco de fomento.

También durante 1980 se acordó la creación de un banco de fomento binacional de Brasil y Kuwait, en el que podrán participar tanto el sector público como el privado de ambos países.^{2/}

^{1/} Istoé, 8 de octubre de 1980.

^{2/} Gazeta Mercantil, 9 de octubre de 1980.

Cuadro 10

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA a/ EN EL SECTOR
FINANCIERO Y TOTAL, 1971-1979

(US\$ millones)

Años	Bancos comer- ciales	Bancos de fomento	Seguros	Otras institu- ciones finan- cieras	Total sector financiero	Total inversión extranjera
1971	67.16	-	7.82	-	74.99	2 911
1972	67.78	-	9.30	-	77.08	3 404
1973	103.49	56.99	12.96	-	173.45	4 579
1974	165.80	167.19	14.94	-	347.94	6 027
1975	179.58	170.05	18.99	19.62	388.27	6 686
1976	184.02	192.94	30.18	23.15	430.31	n.d.
1977	198.11	184.91	33.69	19.44	436.18	n.d.
1978	259.67	206.91	50.84	29.11	546.55	n.d.
1979	322.18	216.09	76.02	27.24	641.54	15 963

Fuente: Boletín del Banco Central de Brasil.

a/ Incluye reinversión.
n.d. No disponible.

5. Petróleo y contratos de riesgo

La Constitución de Brasil prohíbe a los extranjeros la exploración y explotación del petróleo nacional.^{1/} Sin embargo, a contar de 1976 y como resultado de la crisis del petróleo que se iniciara en los años anteriores, el gobierno decidió -entre otras medidas ^{2/-} licitar áreas del territorio nacional para su exploración y explotación bajo la modalidad de contratos de riesgo. Mediante ellos no se traspasa la propiedad del área contratada sino una ganancia eventual de la empresa contratante en caso de encontrar petróleo. De no haberlo, la empresa pierde el capital invertido.

Entre 1976 y 1980 se asignaron 80 contratos de riesgo a 24 ETs y a un consorcio público, Paulipetro. Ellos cubrieron un área equivalente a 15% del total de áreas sedimentarias del país, incluyendo aquellas situadas en la plataforma continental hasta 200 metros. La inversión total aprobada en el período mencionado fue de US\$ 770 millones: la inversión realizada llegó a US\$ 456. Parte de la diferencia corresponde a inversiones todavía en proceso, mientras el resto a operaciones concluidas sin éxito.

Los 163 000 metros perforados hasta fines de 1980 (véase gráfico 2) no produjeron resultados espectaculares. Un puñado de ETs: British Petroleum, Pennzoil, Penten, Exxon y Citco, encontraron indicios de petróleo o gas, todavía no suficiente para la explotación comercial. Sin embargo, el interés de las ETs,

^{1/} Ver artículo 169.

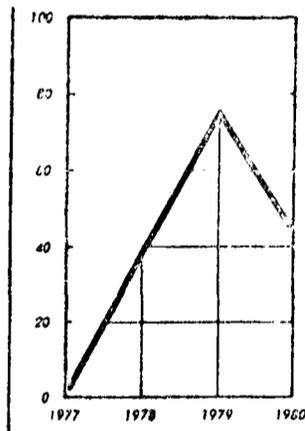
^{2/} Ver Edwards Schuh, "The Case of Brazil: Import Substitution Revisited", Journal of Comparative Economies 2, 1978.

parece mantenerse ya que existían 24 nuevas propuestas para la licitación de 1981.1/ A mediados de abril habían sólo 3 ETs realizando perforaciones en el régimen de riesgo, Citco, Penten (Shell) y British Petroleum.2/ En noviembre el consorcio Penten/Chevron/Union Oil encontró por primera vez petróleo en el mar, 100 kilómetros al sur de Salvador.3/

La política gubernamental para esta nueva etapa ha sido la de ampliar el área licitada hasta incluir todas las áreas de sedimentación y la de autorizar, por primera vez, pagos en especie a aquellas empresas que tengan éxito. Al mismo tiempo se ha extendido la oportunidad a las firmas de participar en la explotación de los yacimientos nuevos.4/

Gráfico 2

CONTRATOS DE RIESGO: PERFORACIONES ANUALES
(En miles de metros perforados)



Fuente: Petrobras.

- 1/ Gazeta Mercantil, 26 de enero de 1981.
- 2/ Gazeta Mercantil, 16 de abril de 1981.
- 3/ Gazeta Mercantil, 25 de noviembre de 1981.
- 4/ Business Latin America, 13 de febrero de 1980.

6. Procesamiento de la información

La preocupación gubernamental por la informática se ha expresado en la constitución de organismos especializados desde hace casi una década. En 1972 se creó la Coordenação de Processamento Eletrónico de Dados (Capre) para racionalizar las compras del sector público en el área de informática y a partir de 1974 Capre supervigiló también las importaciones en este sector.

En octubre de 1979 se creó la Secretaría Especial de Informática (SEI),^{1/} la que fue definitivamente consolidada en febrero de 1980 y que tiene hoy a su cargo la implementación de la política pública de informática, respecto de la cual ha dictado varias actas normativas.^{2/}

Durante el transcurso del período señalado se han tomado algunas decisiones de importancia. Un ejemplo de ella fue la reserva del mercado de minicomputadoras para las firmas nacionales -incluyendo aquellas con participación extranjera minoritaria- en 1977. El mercado brasileño de computadores crece a un ritmo de 30% anual y con cinco empresas nacionales cubren actualmente 20% del mercado de mini y microcomputadoras.

Algunas ETs optaron por renunciar a la modalidad de ingreso a la producción de minicomputadoras que se les daría mediante la creación de empresas mixtas, con participación nacional mayoritaria. Este fue el caso de IBM y

^{1/} Decreto 84067 de 1979.

^{2/} Revista Nacional de Telecomunicações, julio de 1980, p. 7.

Burroughs.1/ Otras, como Olivetti empezaron a nacionalizar su capital ya existente en el país 2/ o han propuesto joint-ventures con participación local, como Honeywell-Bull.3/ Las primeras, sin embargo, presionaron al gobierno por producir computadoras medianas, tales como el 4331 de IBM. Sin embargo, esta petición fue rechazada.4/ Las ETs volvieron a la carga con un nuevo modelo, el 4331 MG2, del doble de capacidad del propuesto originalmente, el que fue finalmente aceptado por el gobierno, pese a las críticas de la Asociación de Empleados de la estatal empresa Cobra Computadores, según la cual el mismo modelo podría ser fabricado por empresas brasileñas. La Asociación Brasileña de la Industria de Computadores y Periféricos, por otra parte, apoyó la medida.5/

El programa aprobado tendrá una duración de cuatro años. IBM podrá producir en ese lapso 240 4331MG-2 para sus actuales clientes, pero deberá exportar otros 363 computadores del mismo tipo. Burroughs, por otra parte, producirá 50 computadores grandes anuales, de tipo B-6900. Hewlett-Packard ha negociado con el gobierno la producción de minicomputadores y de computadores medianos modelo 85A para usos técnicos y científicos; también en este caso la capacidad de la ET para exportar es un antecedente decisivo ya que, al parecer, se exportarán tres unidades por cada una vendida localmente.6/

1/ Business Latin America, 17 de octubre, p. 329.

2/ Gazeta Mercantil, 21 de agosto de 1980. La empresa francesa Matra anunció su intención de asociarse a una empresa nacional para producir terminales de videotexto. La Gazeta Mercantil, 16 de enero de 1981.

3/ Business Week, 3 de noviembre de 1980.

4/ The Economist Intelligence Unit, 3rd, quarter, 1979, p. 7.

5/ Istoé, 20 de agosto de 1980.

6/ Business Week, 3 de noviembre de 1980.

Por otra parte, la SEI ha preparado un reglamento sobre el uso del software que tenderá a evitar, tanto su ingreso indiscriminado al país, como el pago de derechos por su uso.1/ Se persigue también la elaboración de software nacional. La SEI ha anunciado también un plan especial de asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas nacionales vinculadas a la informática y a las instituciones de investigación relacionadas con esta área.1/

La constitución de redes privadas de información vinculadas al exterior está prohibida en Brasil, lo que al menos en un sector -el bancario- ya ha significado algunas restricciones para las ETs. La comunicación entre las redes brasileñas y las extranjeras sólo puede hacerse a través de un centro manejado por el gobierno.2/

Se ha señalado también, sin que ello haya sido aún decidido, que la producción de semiconductores podría ser reservada para firmas nacionales.3/

7. Adquisición de tierras

En 1971 y al parecer como resultado de los trabajos de una Comissão Parlamentar de Inquérito, se establecieron limitaciones a la adquisición de tierras en Brasil por las ETs.4/ De acuerdo a la norma citada, las empresas extranjeras autorizadas para operar en el país pueden adquirir tierras solamente para la implantación de proyectos agrícolas, ganaderos, industriales o de colonización y

1/ Gazeta Mercantil, 9 de octubre de 1980.

2/ Entrevista al Jefe de las SEI en Gazeta Mercantil del de noviembre de 1980.

3/ Business Latin America, 15 de abril de 1981.

4/ Ley 5709 del 7 de octubre de 1971.

que figuren en sus estatutos. Estos proyectos deben ser aprobados por el Ministerio de Agricultura o el Consejo Nacional de Seguridad, si las tierras se encuentran en áreas de seguridad nacional. La exigencia referida se refiere tanto a las empresas que adoptan la forma de personas jurídicas extranjeras como nacionales. Los inmuebles rurales de ETs no pueden incluir más de un cuarto del total de tierras de un Municipio; si las empresas extranjeras son de un mismo país, ellas no pueden acumular más de 10% de dicho total. La violación de esta norma tiene como efecto la no eficacia de la compra ilegal.

No se ha realizado una evaluación posterior del cumplimiento de esta política. En 1972, cuando ella recién empezó a ser aplicada las personas jurídicas extranjeras eran dueñas del 1% del total del área de inmuebles rurales, de su valor y de su valor de producción totales. La distribución de las propiedades de personas jurídicas extranjeras era, sin embargo, muy desigual y concentrada ya que 70% de ella se encontraba en los estados de Mato Grosso y Pará y en el territorio de Amapá; en este último representaba 37% del total de inmuebles rurales. 89% del total de tierras de propiedad de personas jurídicas extranjeras, por otra parte, eran de propiedad de sólo 43 empresas extranjeras.^{1/}

De acuerdo a informaciones parciales, el número de hectáreas de propiedad de personas jurídicas extranjeras habría aumentado en 55% entre 1972 y 1976, sin que sea posible discriminar por municipios. Particular dinamismo parecen mostrar las disposiciones de tierra por ETs en el estado de Amazonas, donde el aumento con respecto a 1972 superó el 100%.^{2/}

^{1/} Plínio Sampaio, "Capital Estrangeiro e Agricultura no Brasil", Cuadernos CEBRAP N° 31, 1980, pp. 45 y ss.

^{2/} Ibídem, cuadro 24 con datos del Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (INCIDA).

El caso individual de mayor control de tierras por una empresa extranjera es el Proyecto Jarí, que abarca 1.6 millones de hectáreas en la ribera este del Amazonas (véase el mapa 1).^{1/} De ese total, sin embargo, y de acuerdo a la misma firma, solamente 400 000 hectáreas no presentan problemas jurídicos ya que la situación del resto está complicada por reclamaciones de terceros, incluyendo un sector de tierras fiscales.^{2/}

8. Privatización y desnacionalización de empresas

El gobierno brasileño anunció en 1979 su intención de traspasar un cierto número de empresas públicas al sector privado. Dada la gran importancia y diversificación del sector público, la implementación de dicha decisión tendrá gran importancia económica.

De acuerdo a la política enunciada al respecto, los inversionistas extranjeros no podrán comprar las empresas o participaciones de capital que sean privatizadas. Las acciones correspondientes serán vendidas privadamente y no a través de las bolsas de comercio de modo de prevenir que las ETs las adquieran.^{3/}

A fines de 1980 se informó que el estatal Banco Nacional de Desenvolvimento Economico (BNDE) que tiene una participación en diversas empresas que a mediados de 1979 bordeaba los US\$ 2 000 millones -terminó un cronograma de privatización de las empresas que controla.^{4/}

^{1/} Véase el capítulo IV, número 4.

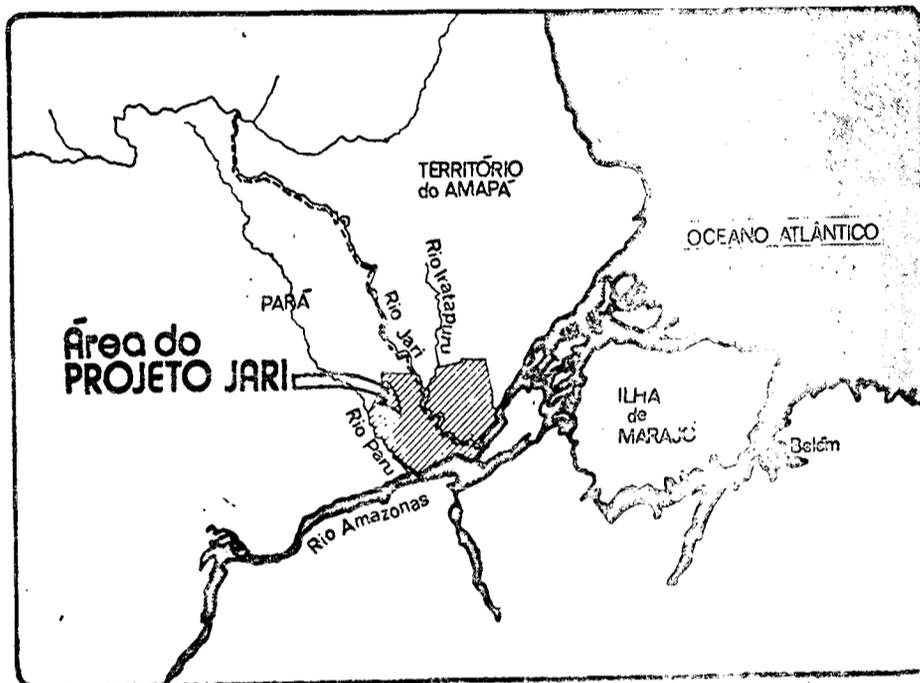
^{2/} Declaraciones del Gerente General de Operaciones Forestales del Proyecto Tarí. Latin America Weekly Report, 4 de septiembre de 1981.

^{3/} Gazeta Mercantil, 8 de diciembre de 1980.

^{4/} Declaraciones de Luiz Sande, presidente del BNDE. Business Latin America, 9 de mayo de 1979. Véase también "Brazil at the Cross-roads", The Banker, agosto de 1979, especialmente p. 39 y The Economist Intelligence Unit, 3rd quarter 1978, p. 7.

Mapa 1

PROYECTO JARI



Fuente: Jornal do Brasil, 2 de septiembre de 1980.

A mediados de 1981 se seleccionaron 50 empresas estatales para ser privatizadas, las que incluyen rubros tales como acero, petroquímica, textiles, celulosa, caucho, papel, hierro, carbón, cobre, procesamiento de datos y fertilizantes. El total de los activos de dichas firmas es de US\$ 750 millones.

En el caso de la privatización reciente por el Banco Central de América Fabril -una empresa del área textil- se agregaron dos condiciones adicionales que se mantendrán para el futuro. Una, que la firma debe ser mantenida en funcionamiento bajo control nacional por 20 años, bajo la pena de pagar una multa elevada por todo el período de incumplimiento. La otra se refiere al compromiso de mantener un número determinado de trabajadores por siete años, también bajo la pena de pago de multa durante todo el período de incumplimiento.^{1/}

Por contraste, es interesante señalar que el traspaso de empresas privadas nacionales a ETs ha sido un hecho frecuente en Brasil. Un ejemplo de este proceso de transnacionalización es la industria eléctrica. Entre 1960 y 1974 la participación de las ETs en el sector aumentó de 66 a 77% y la mayor parte de este aumento en la participación de las ETs en la industria se debió a adquisiciones de firmas ya existentes. Sin ellas la participación de las ETs hubiera aumentado en sólo 1% en vez del 17% que efectivamente ocurrió.^{2/} Otro ejemplo, aunque menor, es el de la industria farmacéutica.^{3/}

^{1/} Gazeta Mercantil, 5 de noviembre de 1981.

^{2/} Richard Newfarmer, "TNC Takeovers in Brazil: the Uneven Distribution of Benefits in the Market for Firms", World Development, enero de 1979 y "Oligopolistic Tactics to Control Markets and the Growth of TNCs in Brazil's Electric Industry", Journal of Development Studies, abril de 1979. Existen sin embargo, casos en los cuales el gobierno se ha opuesto a una operación que implica desnacionalización tal como el caso de Máquinas Piratininga respecto de la oferta de Nippon Steel. Véase Latin America Weekly Report, 13 de febrero de 1981, p. 7.

^{3/} Al respecto véase Carlos M. Correa, "Limitaciones al desarrollo y control de mercado en la industria farmacéutica del Brasil", Revista del Derecho Industrial, Buenos Aires, septiembre-diciembre 1980. Entre 1957 y 1979 la participación de los laboratorios nacionales entre los veinte mayores cayó del 1 a 5.

La legislación existente determina que no existen restricciones para la adquisición de acciones entre extranjeros.^{1/} Si, en el caso de la industria eléctrica se hubieran realizado sólo los traspasos ocurridos entre ETs, la participación del sector nacional hubiera disminuido, pero muy poco. En la práctica, sin embargo, han existido algunos casos de presión estatal para evitar la desnacionalización al menos de partes de una industria: a las ETs fabricantes de automóviles se les prohibió integrarse verticalmente mediante la compra de firmas nacionales de autopartes.^{2/}

La significación económica de la desnacionalización por take-overs en general, por otra parte, no es totalmente clara. Se ha señalado para el período 1968-1973 que más que una fase de acentuada desnacionalización de la industria brasileña, parece haberse tratado de un aumento del grado de internacionalización de diversos mercados. Por ello, aunque las condiciones para la desnacionalización existieron, los take-overs parecen haber sido menos importantes que la apertura de diversos espacios económicos, al menos respecto de las empresas líderes.^{3/}

9. Programa Nacional de Alcohol

La participación extranjera en el Programa Nacional de Alcohol (Proálcool) no será permitida, conforme a la política anunciada por el Ministro de Industria y Comercio.^{4/} Sin embargo, es evidente que las ETs ejercerán algún tipo de

^{1/} Decreto Ley 55762 del 18 de febrero de 1965, p. 52.

^{2/} Business Latin America, 9 de mayo de 1979, p. 146.

^{3/} María da Conceicao Tavares y Luis Otavio Façanha, "A Presença de Grandes Empresas na Estrutura Industrial Brasileira", Revista de AMPEC, año 1, N° 2, 1978, p. 45.

^{4/} Jornal do Brasil, 20 de septiembre de 1980.

influencia en su desarrollo, ya que ellas dominan completamente la industria automotriz. Por ejemplo, estas firmas ya han solicitado al gobierno elevar la producción autorizada de vehículos que utilizan alcohol y se preparan a explotarlos a mercados extranjeros, los que tendrán que ser abastecidas del combustible.^{1/}

Las empresas extranjeras, en cambio, sí podrán participar en la producción de alcohol para la exportación. Las condiciones requeridas para ello son el invertir fuera del área de Proálcool y no solicitar su financiamiento, aceptar las normas de "leasing" de las tierras y en el caso específico de las ETs, realizar un aporte tecnológico agrícola e industrial. Por último, los interesados deben aceptar el derecho del gobierno de comprar su producción en caso de necesidad. Al menos una empresa extranjera ha manifestado su interés hasta febrero de 1981; se trata de ELF Aquitaine, de origen francés.^{2/}

10. Otros casos

Sectores totalmente cerrados a las ETs son el cabotaje y las emisoras de radio y televisión,^{3/} al igual que la minería del uranio. Las líneas aéreas, por otra parte, deben ser por lo menos en un tercio de propiedad y administración de brasileños. Una participación limitada es posible en la pesca y la generación de energía hidroeléctrica.

^{1/} Véase al respecto "The Proalcohol Programme - A Response to the Energy Crisis" en The Bank of London and South America Review, mayo de 1981, pp. 60-70.

^{2/} Gazeta Mercantil, 5 de febrero de 1981.

^{3/} Constitución Nacional, art. 173 y 1974.

En el caso de los esquemas promocionales regionales tales como Sudene, Sudam y Sudepe, la participación de las ETs encuentra ciertas restricciones, sin perjuicio de los incentivos que puedan corresponder a aquellas de estas firmas que participan de estos programas.

Por último, las entidades de ahorro privadas y los fondos de inversión tienen fijadas reservas técnicas a favor de las firmas nacionales que hacen más difícil la inversión por ellas en acciones o debentures de las ETs.^{1/}

^{1/} Gazeta Mercantil, 11-13 de abril de 1981.

IV. INCENTIVOS Y ESQUEMAS DE PROMOCION

Los incentivos y los esquemas de promoción 1/ tienen una gran importancia y significación en la economía brasileña ya que ellos son tan abundante que, más que una situación excepcional, configuran una especie de normalidad, sin perjuicio de algunas transformaciones ocurridas a partir de 1979 y que ya fueron analizadas.2/

En este capítulo se analizan solamente aquellos que tienen una significación indudable para las ETs, las que han sido agrupadas en cuatro categorías: estímulos a las inversiones; promoción de las exportaciones; los casos de las sociedades mixtas y de la participación conjunta de capitales nacionales y extranjeros; los incentivos regionales y otros.

1. Estímulos a las inversiones

a) El Consejo de Desarrollo Industrial

El Consejo de Desarrollo Industrial (CDI) fue establecido en abril de 1964 como una agencia del Ministerio de Industria y Comercio: sus antecedentes, sin embargo, son bastante más lejanos, ya que se remontan a los Grupos Ejecutivos creados durante el período de Kubistchek para el fomento de actividades industriales determinadas.3/ Su objetivo es la promoción del sector industrial de acuerdo a prioridades determinadas por el gobierno.

1/ Sobre incentivos en general puede verse Wilson Suzigan et.al., Crecimiento Industrial no Brasil. Incentivos e Desempenho Recente, IPEA/INGES, Relatorio de Pesquisa N° 26, 1974.

2/ Véase el número 4 del capítulo I.

3/ El decreto de establecimiento fue el 53898. Los Grupos Ejecutivos fueron reorganizados en junio del mismo año mediante el decreto 53975. Estos grupos desaparecieron en 1970 para ser reemplazados por un sistema doble formado por los Grupos de Estudio de Proyectos y los Grupos Sectoriales; estos últimos a cargo del otorgamiento de los subsidios (Decretos 67706 y 67707). En 1976 el CDI fue nuevamente reorganizado mediante el decreto 7743.

Los instrumentos utilizados a tal efecto han incluido la creación y operación de políticas de redescuento para la adquisición de equipos: el otorgamiento de exenciones o reducciones tributarias ^{sobre productos industrializados} respecto del impuesto / (IPI), impuesto a las importaciones (II) y el impuesto a la circulación de mercaderías (ICM); la exención de la aplicación de la ley de similares y de los depósitos previos de importación, y otros beneficios tales como la depreciación acelerada de activos manufacturados en Brasil y el apoyo financiero preferencial con las agencias oficiales de crédito.^{1/} Otra situación de importancia de este organismo es la de otorgar "certificados de nacionalización", garantizando el origen nacional de un producto que cumple los requisitos de integración nacional respectivos.^{2/} A fines de 1979 se eliminó la autoridad del CDI para suspender el pago del II respecto de aquellos bienes de capital producidos en el país excepto para los esquemas de desarrollo regional y trasladó su sede a Brasilia, lo que en la práctica reducirá su campo de acción.^{3/}

Los incentivos otorgados por el CDI han equivalido a entre 15% y 40% de la inversión fija total.^{4/} Ellos han favorecido en forma preferente a los insumos básicos, sector en el cual ha sido predominante el sector público (véase el cuadro 11). En 1976 casi 80% de la inversión incentivada se realizó en el sector

^{1/} Decreto-ley 1137/70 y decreto 6607/70. El decreto ley 1287/73 extendió los incentivos allí mencionados al sector de la minería.

^{2/} Véase al respecto la Portaria 513/78 del CDI; Brazilian Business, mayo de 1978, p. 45 y Business Latin America, 23 de enero de 1980, p. 31.

^{3/} Glauca de Mata Machado, "Industrial Development Council Heading for Phaseout?", Brazilian Business, mayo de 1980, pp. 5-6.

^{4/} Susan M. Cunningham, Brazil - Recent Trends in Industrial Development.

Cuadro 11

PROYECTOS APROBADOS POR EL CDI: INVERSIONES FIJAS CON INCENTIVOS FISCALES Y CREDITICIOS

(En millones de cruzeiros y en porcentajes)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Industrias de bienes de capital	66.0	21.5	39.7	17.9	3.7	2.6	2.9	5.7	5.0	8.5	20.1	2.0	18.3
Industria automotriz y sus componentes				11.4	27.5	11.9	11.7	30.5	7.9	18.7	0.8	5.1	
Industria de materias primas y bienes intermedios	33.3	77.3	39.5	54.4	72.3	58.1	68.3	67.6	43.7	67.1	44.8	95.9	70.9
Industria de bienes de consumo	0.8	1.2	20.8	27.7	12.6	11.8	16.9	15.0	20.8	16.5	16.4	1.3	5.7
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total (Cr\$ millones)	256	791	1 282	1 143	4 259	6 019	4 273	14 050	31 360	20 990	96 397	39 119	22 00

Fuente: Informes Anuales del CDI.

metalúrgico, mientras que durante 1977 ella se repartió de manera casi uniforme entre dicho sector, el de productos químicos y el de productos intermedios no-metálicos. Las inversiones beneficiadas por el CDI llegaron a casi 20% de la formación bruta de capital fijo de la economía en 1973.^{1/}

Los criterios implícitos para el otorgamiento de los incentivos han sido el volumen de la inversión resultante, la mayor proporción de capital de riesgo que de préstamos; el grado de sofisticación tecnológica del proyecto y el origen de los equipos adquiridos;^{2/} la tendencia a utilizar equipos nacionales ha sido ya que claramente ascendente / mientras durante 1971-73 dichos equipos representaban un tercio del total, su participación subió a dos tercios en 1976-1978 (véase el cuadro 12). Sin embargo, algunos proyectos públicos incentivados de alta prioridad -en sectores tales como el hierro y el acero- utilizaron fundamentalmente equipos importados.^{3/} Es interesante acotar que las principales firmas productoras de equipo pesado son nacionales.^{4/}

Las ETs se han beneficiado crecientemente de las políticas de fomento desarrolladas por el CDI, junto a las empresas públicas -las principales beneficiadas- y a las grandes firmas privadas nacionales. Las inversiones incentivas de las primeras equivalieron a 14% del total en 1977 ^{5/} y a 20% en 1979.^{6/} Con anterioridad al primer año su participación fue notoriamente más baja; 6% en 1976 y 1% en 1975.^{7/}

^{1/} José Serra, op. cit., p. 79.

^{2/} Iván Leao, CDI-"The Task of Selecting Foreign Investment Projects", Brazilian Business, agosto de 1977. p. 15.

^{3/} Susan Cunningham, op. cit., p. 217.

^{4/} Sobre la industria de bienes de capital véase World Bank, Brazil, Protection and Competitiveness of the Capital Goods Reducing Industries, 21 de julio de 1980. También R. Bonelli y Luiz Facanha "A Industria de Bens de Capital no Brasil", en Wilson Suzigan (eds.), Industria: política, instituições e desenvolvimento, IPEA/INPES, Relatoria de Pesquisa 28, 1978.

^{5/} Cifras del CDI, en Mark Gruberg "CDI - Revamping Industrial Policy", Brazilian Business, julio de 1978, p. 5.

^{6/} Business Latin America, 20 de febrero de 1980, p. 61.

^{7/} Datos del CDI en Annibal Villela y Werner Baer, O Setor Privado Nacional: Problemas e Políticas para seu Fortalecimento, IPEA/INPES, Relatoria de Pesquisa N° 46, 1980. Más de la mitad de la inversión incentivada entre 1975 y 1978 fue de origen público.

Cuadro 12

PARTICIPACION DE LOS PRODUCTOS NACIONALES EN LAS COMPRAS DE EQUIPOS Y
Y MAQUINARIAS CON PROYECTOS APROBADOS POR EL CDI

(En porcentajes)

Sector industrial	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^{a/}
Bienes de capital	24	28	28	37	37	62	51	48
Industrias metálicas básicas y productos metálicos intermedios	36	30	33	48	46	54	78	60
Industrias químicas, petro- químicas y farmacéuticas	41	47	56	49	63	64	66	74
Productos semimanufacturados no metálicos, cemento, papel y celulosa	37	41	47	54	56	76	88	72
Industria automotriz	19	38	39	36	62	79	62	63
Bienes de consumo	19	18	22	30	45	73	84	50
Promedio	32	31	36	44	52	57	74	64

Fuente: Informes anuales del CDI.

^{a/} Hasta junio solamente.

b) El Banco Nacional de Desarrollo

El Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) fue creado en 1952 y su objetivo inicial fue el financiamiento de proyectos del sector público, especialmente en acero, energía eléctrica y transporte y la implementación del Programa de Metas (1956-1961), período durante el cual funcionaron en su marco los Grupos Ejecutivos sectoriales. Durante los sesenta y los setenta, sin embargo, el financiamiento al sector privado para las industrias de bienes de consumo y de capital se hizo prioritario, sin que la participación pública desapareciera.

El BNDE -que es el banco de fomento más grande del Tercer Mundo y uno de los más grandes del orbe ^{1/}- tuvo en 1977 una participación del 11% en los préstamos totales al sector privado y sus financiamientos en relación a la formación bruta de capital fijo de las empresas privadas subieron de alrededor de 4% en 1970-1972 a casi 14% en 1975-1977. Para el conjunto de la economía la relación fue de alrededor de 10% en 1977-1978.^{2/} Desde otro punto de vista, el sector público recibe una proporción decreciente de los créditos del BNDE y su participación bajó de 34% a 20% entre 1970-1971 y 1976-1977. (Véase el cuadro 13.).

Las operaciones con el BNDE están restringidas a las empresas nacionales, las que son definidas como aquéllas que tienen una participación nacional en el capital superior a 50%, con poder de decisión asegurado en el estatuto o contrato social de la firma. Esta definición es lo suficientemente amplia como para incluir ETs cuyo control se origine en la propiedad de tecnología, control de la gestión, y otros factores. La participación de las ETs, sin embargo, parece ser relativamente pequeña, siguiendo a la correspondiente a las empresas privadas nacionales y a las públicas.

^{1/} Entrevista al Director del BNDE, Brazilian Business, agosto de 1978, p. 7.

^{2/} BNDE, Relatório das Atividades Sistema BNDE, 1979, p. 10.

Cuadro 13

EL BNDE Y EL SECTOR PRIVADO

(en porcentajes)

Año	B Participación del sector privado en los financiamientos otorgados por el BNDE	C Financiamiento del BNDE como proporción del total de préstamos al sector privado	A Financiamiento del BNDE al sector privado en relación a la formación bruta de capital fijo de las empresas
1970	6.1	n.d.	3.2
1971	6.7	n.d.	4.0
1972	26.4	4.0	5.5
1973	25.9	4.4	5.9
1974	26.8	6.3	9.3
1975	27.2	7.9	13.7
1976	31.1	9.6	16.7
1977	29.7	10.7	9.5

Fuente: Columna A: Revista del BNDE, enero-junio de 1978 y Conjuntura económica, diciembre de 1977 en Annibal Villela y Werner Haer, O Sector Privado Nacional: Problemas e Políticas para seu fortalecimento, IRIA/INTEI, Relatório de Pesquisa 1979, 1979, p. 29.
 Columna B: elaboración personal basada en la misma fuente.
 Columna C: Informes Anuales del Banco Central.

El BNDE opera varios programas que cubren tres áreas prioritarias: insumos básicos, bienes de capital y bienes de consumo. Al sector industrial fue destinado el 68% de los desembolsos del banco en 1979, mientras infraestructura y energía recibieron 10% y 9% respectivamente.^{1/} El banco tiene cuatro subsidiarias, la mayor de las cuales es la Agencia Especial de Financiamiento Industrial, FINAME, creada en 1964, que financia operaciones de compra y venta de equipos y maquinarias nacionales y la importación de partes y componentes complementarios. En 1974 se crearon otras tres subsidiarias especializadas: Empresa Mecánica Brasileira, EMBRAMEC, destinada a estimular la producción de bienes de alta tecnología y bienes de capital; Financiamiento de Insumos Básicos, FIBASE, que proporciona capital de riesgo y crédito a empresas productoras de insumos básicos; e Inwestimentos Brasileiros, IBRASA, que tiene participaciones minoritarias y suscribe obligaciones para la ampliación o implantación de empresas privadas nacionales. Estas subsidiarias realizaron alrededor de la mitad de los desembolsos del BNDE en 1978 y 1979 mientras el resto correspondió a operaciones directas o mediante agentes previamente acreditados con el banco en el Programa de Operaciones Conjuntas (POC).

c) Incentivos fiscales para la siderurgia

Pueden recibirlo aquellas actividades de fundición cuyos productos sean importantes para el desarrollo de las áreas de bienes de capital, insumos básicos, minería, infraestructura y energía; las de siderurgia y fundición cuya expansión impulse la substitución de importaciones, la diversificación de la oferta y otros.

^{1/} BNDE, op. cit., p. 17.

El incentivo consiste en la exención de hasta 95% del IPI para los productos y en el crédito del mismo impuesto respecto de las materias primas e insumos.^{1/} La IED acumulaba en este sector alcanzaba a 380 millones de dólares en 1980 (véase el cuadro 14).

Cuadro 14

IED ACUMULADA EN SIDERURGIA, MINERIA Y TURISMO, 1976-1980

(En millones de dólares)

	1976	1977	1978	1979	1980
Siderurgia	233	304	313	346	378
Minería	229	256	251	372	487
Turismo	17	18	19	20	20

Fuente: Banco Central de Brasil.

d) Incentivos adicionales para la minería

Además de los incentivos del decreto 1137/70 -que sistematizó los incentivos al sector industrial ofrecidos por el DCI- los que fueron extendidos a la minería en 1973, las compañías mineras pueden recibir los siguientes incentivos: deducción de sus ganancias tributables por el impuesto a la renta de una cuota por agotamiento del mineral equivalente al 20% de los ingresos brutos obtenidos durante los 10 primeros años, sin perjuicio de la depreciación legal. Esta deducción debe ser incorporada en el capital de la compañía dentro de los 12 meses siguientes;^{2/}

^{1/} Decreto-ley 1547/77 y resolución Consider N° 78/78.

^{2/} Decreto-ley 1096/1970.

financiación de hasta 80% de los costos de investigación y desarrollo sobre técnicas de procesamiento del mineral;1/ y otros de duración más limitada.

La IED acumulada en la minería alcanzaba a 480 millones de dólares a fines de 1980, cantidad que más que duplicaba la correspondiente a 1976 (véase el cuadro 14).

e) Incentivos fiscales para el turismo

La Empresa Brasileña de Turismo (EMBRATUR) aprueba proyectos de inversión para la construcción o expansión de hoteles o para fines turísticos en general, pudiendo conceder rebajas impositivas.2/ EMBRATUR supervigila el desarrollo del programa de inversión. La IED en turismo es relativamente baja en Brasil ya que a fines de 1980 alcanzaba solamente a 20 millones de dólares (véase de nuevo el cuadro 14).

f) Exención impositiva para la compra de equipos nacionales

El Ministerio de Finanzas puede otorgar exención del IPI respecto de maquinaria y equipos de origen nacional utilizados para la instalación, modernización e incorporación en los activos fijos de las empresas favorecidas.3/ Al efecto existe una lista de maquinaria y equipo que puede ser incentivada.4/ Estos bienes también pueden ser liberados del ICM.5/

1/ Decretos 66522/70 y 68672/71.

2/ Decretos-leyes 1197/71 y 1438/75 y Decreto 78379/76.

3/ Decretos-leyes 1136/70 y 1428/75.

4/ Portaria Ministerio de Finanzas N° 665/74.

5/ Convención AE -08/74.

2. Promoción de exportaciones

a) Antecedentes

Las políticas de fomento de las exportaciones seguidas por el gobierno brasileño han tenido una incidencia significativa sobre las ETs en dicho país. De ahí que convenga analizarlas en detalle.

Las bases de una política de promoción de las exportaciones fueron establecidas en 1964-1966, cuando se simplificaron las exigencias administrativas para exportar y se centralizó el registro de las exportaciones en la Oficina de Comercio Exterior (CACEX) y las decisiones en el área del comercio exterior en el Consejo de Comercio Exterior (CONCEX). Se inauguró un sistema de incentivos fiscales y crediticios y se creó un organismo para el Financiamiento de las Exportaciones (FINEX).^{1/} En la práctica, sin embargo, hasta 1967-1970 las exportaciones eran desalentadas por diversos mecanismos cambiarios, impositivos y otros de diversa naturaleza. Entre 1960 y 1966 el volumen de las exportaciones brasileñas aumentó en sólo 3.8% anual.^{2/} Recién a partir de 1968, con la adopción de las minidevaluaciones cambiarias se creó un fuerte impulso adicional a las exportaciones. De 1973 en adelante las transformaciones en el sistema de incentivos han sido más bien marginales, dada la complejidad de éste.

Antes de detallar las principales políticas de fomento de las exportaciones conviene precisar que a raíz de la agudización de los problemas de balanza de pagos que el país ha experimentado desde 1979 y de la eliminación de algunos

^{1/} José Serra, "La política económica y la industrialización reciente del país", Economía de América Latina, México, septiembre de 1979, pp. 81-82.

^{2/} Bela Balassa, "Incentives Policies in Brazil", World Development, Vol. 7, 1979, p. 204.

incentivos como una manera de reducir el déficit público, algunas de estas políticas han experimentado transformaciones de cierta importancia.

A fines de 1979 el gobierno brasileño eliminó los incentivos a la exportación consistentes en la exención del IPI y el ICM para un cierto número de productos en los nuevos programas y en enero de 1981 hizo lo mismo respecto de la industria automovilística: estos incentivos se mantienen para los programas en ejecución. Los demás incentivos se mantienen aún para los nuevos programas.^{1/} Para dicha industria esta decisión no significa pérdidas inmediatas ya que la mayoría de las firmas tienen contratos vigentes hasta 1982/83 o ya han renegociado un nuevo acuerdo; por otra parte, durante todo 1980 disfrutó de una situación excepcional.^{2/} La exención parcial IPI fue reintroducida en 1981.^{3/}

La fuerte devaluación de fines de 1979 también afectó a los exportadores; por otra parte fueron canceladas las exenciones o reducciones de los impuestos de importación e indirectos sobre los bienes de capital, con diversas excepciones.^{4/} Durante 1980 se aplicaron diversas medidas destinadas a restringir drásticamente las importaciones, algunas de las cuales también afectaron directamente a las ETs.^{5/}

^{1/} Gazeta Mercantil, 28 de enero de 1981.

^{2/} Gazeta Mercantil, 20 de enero de 1980.

^{3/} Gazeta Mercantil, 30 de junio de 1981.

^{4/} Decreto-ley 1726 del 7 de diciembre de 1980. Business Latin America, 23 de enero de 1980, pp. 30-31.

^{5/} Business Latin America, 16 de julio de 1980, pp. 226-227.

b) Incentivos fiscales

Exención del impuesto sobre productos industriales (IPI) 1/ para los productos exportados. El impuesto es suspendido si los bienes son vendidos a una empresa exportadora; esta suspensión se transforma en exención al ocurrir la exportación.2/ Al mismo tiempo se asegura una compensación por el impuesto relativo a las materias primas y productos intermedios efectivamente utilizados en la producción, o una restitución cuando la recuperación no es posible mediante el crédito.3/

Exención del impuesto a la circulación de la mercadería (ICM),4/ o su suspensión en caso de venta a otro exportador haciéndose definitiva la exención al concretarse la exportación.5/ Respecto de este impuesto también pueden mantenerse y utilizarse oportunamente los créditos fiscales correspondientes a la entrada en el establecimiento industrial de las materias primas y los bienes intermedios.6/

Deducción de las ganancias tributables por el impuesto a la renta.7/ A partir del ejercicio financiero de 1979 las empresas exportadoras pueden deducir de sus utilidades para fines del impuesto a la renta el valor resultante de aplicar la relación entre los ingresos obtenidos por exportaciones incentivadas y los ingresos líquidos por las ventas totales de la empresa, al lucro operacional de la misma. Este incentivo se aplica tanto al productor como al exportador.

1/ Leyes 4502/64 y 5025/66; decretos leyes 1219/72, 1335/74, 1428/75; y decretos 77065/76 y 83263/79.

2/ Decretos 64833/69 y 83263/79.

3/ Ley 4502/64; decreto-ley 491/69; y Decretos 64833/69 y 83263/79.

4/ Decreto-ley 406/68, enmienda constitucional 1/69; acta complementaria 35/67; y convenio ICM 4/79.

5/ Convenio AE-05/73 y decreto 79804/77.

6/ Acta complementaria 35/67 y decreto-ley 406/68.

7/ Decretos-leyes 1158/71, 1240/72, 1248/72, 1418/75, 1598/77, 1633/78 y 1721/79.

Exención del impuesto a la renta 1/ que se aplica a las remesas correspondientes a los pagos de comisiones de agentes en el exterior; a los intereses y comisiones de descuento en el exterior relativas a créditos obtenidos para prefinanciamiento, financiamiento y refinanciamiento de las exportaciones; y a los pagos de algunos gastos en el exterior tales como la promoción, publicidad y estudio de mercado para productos brasileños. Los gastos realizados por este último concepto pueden ser incluidos en los costos en el caso de los productos manufacturados, previa autorización del CACEX.2/

Este incentivo no es aplicable respecto de pagos entre la filial de una empresa transnacional y su matriz, ni en general entre una firma en Brasil y su dueño en el exterior. Se trata de una disposición interesante que distingue las transacciones intra-firma de las demás.

Restitución o exención del impuesto único sobre lubricantes y combustibles y sobre energía eléctrica que se incorpora al costo 3/ a los exportadores de productos manufacturados o extractivos elaborados, si el valor del impuesto excede el 2% del valor FOB del producto exportado.

Reducción y suspensión de las alícuotas del impuesto único sobre minerales, exceptuados los minerales nobles, las piedras preciosas y semipreciosas lapidables y la sal marina.4/ Los minerales de fierro y manganeso pagan la mitad (7.5%) y los demás alrededor de un cuarto.

1/ Decreto-ley 406/68, enmienda constitucional 1/69; acta complementaria 35/67 y convenio ICM 4/79.

2/ Convenio AE-05/73 y decreto 79804/77.

3/ Acta complementaria 35/67 y decreto-ley 406/68.

4/ Decretos-leyes 1158/71, 1240/72, 1248/72, 1418/75, 1598/77, 1633/78 y 1721/79.

Exención del impuesto sobre operaciones financieras (IDF).^{1/} Todas las operaciones de crédito, cambio, seguro y las relativas a títulos y valores mobiliarios cuando se refieren a exportaciones están exentas de dicho tributo.

Exenciones relativas al aumento de exportaciones.^{2/} Este incentivo se aplica a las empresas que entre 1971 y 1979 aumentaron sus exportaciones de productos industriales y consiste en el exención del impuesto de importación (II), del IPI y del ICM respecto de la importación de bienes destinados a su propio proceso productivo. Dicha exención alcanza al equivalente de 10% del valor del aumento de las exportaciones previa su determinación de acuerdo a las normas mencionadas y se aplica a prácticamente todos los productos industriales.

Beneficios fiscales para las importaciones bajo el régimen de draw-back.^{3/} Ellos permiten a los fabricantes importar - con la exención de varios impuestos y tasas - productos destinados a la transformación, beneficio o composición de productos nacionales destinados a la exportación. Los productos importados con draw-back están exentos del impuesto de importación; del IPI, el ICM y el IDF; de la tasa de mejoramiento de puertos, del adicional al flete para renovación de la marina mercante; pueden ser transportados en buques de cualquier bandera y a su respecto no se requiere probar la inexistencia de similares nacionales; además de otras ventajas. Otras modalidades de aplicación de este beneficio son la suspensión y restitución.

^{1/} Decretos-leyes 1269/73 y 1783/80; ley 6313/75 y resoluciones BACEN 329/75, 330/75, 509/79, 602/80 y 619/80.

^{2/} Decreto-ley 1189/71; Portaria BSB 1/72; decreto 68054/71.

^{3/} Decreto-ley 37/66; decreto 68904/71 y Comunicados CALEX 79/3 y 79/6.

Beneficios fiscales para programas especiales de exportación (BEFLEX).1/

Permite a las empresas industriales importar con exención o reducción de impuestos prácticamente todo tipo de bienes e insumos a ser utilizados en la fabricación de productos destinados total o parcialmente a la exportación. El organismo que lo aplica es el Befiex, vinculado al Ministerio de Industria y Comercio.

Beneficios fiscales para los programas aprobados por la Comisión de Incentivos

a las Exportaciones (CIEX).2/ El objetivo del CIEX es la promoción de las exportaciones mediante la importación con II e IPI reducidos de bienes e insumos sin similar nacional. Está especialmente dirigido a las empresas pequeñas y medianas. Desde marzo de 1980 es administrada por BEFLEX.

Mantención del valor de libros. El valor de los activos fijos de las firmas exportadoras están exentas de reajustabilidad para fines impositivos.3/

Importación liberada.4/ Por cada tres dólares exportados las firmas pueden importar libremente un dólar, sin impuestos. En la práctica esta posibilidad puede haber incentivado las importaciones de ciertas empresas.

Exención del II para la transferencia de conjuntos industriales completos al país, cuyos productos se destinan especialmente a la exportación.5/

c) Incentivos financieros

Financiamiento de la producción para exportación.6/ Se trata de un prefianciamiento sobre un volumen establecido de producción exportable destinado a productos manufacturados y semimanufacturados. Su valor se establece como

1/ Decretos-leyes 1269/72, 1428/75 y 1661/79; decretos 71278/72, 74199/74, 77065/76 y 76186/75.

2/ Decretos-leyes 491/69, 1428/75 y 1488/76; decretos 64833/69, 67031/75 y 77065/76.

3/ Decretos-leyes 1346/74 y 1532/77 y resolución COFIE 8/77.

4/ La Gazeta Mercantil, 28 de enero de 1981. Véase también Stefan Robock: "Controlling the Multinational Enterprise: The Brazilian Experience", Journal of Contemporary Business, otoño de 1977.

5/ Decreto-ley 1236/72.

6/ Resoluciones BACEN 602/80 y 622/80.

porcentaje del saldo de la balanza comercial de la empresa durante el año anterior o sobre las exportaciones contratadas, según escoja CACEX; este puede variar entre 12% y 3% del total. Estas operaciones se realizan con intereses rebajados. El certificado de habilitación dado por CACEX es actualizado cada 6 meses.

Financiamiento de la producción para la exportación por el Banco de Brasil.1/

El objetivo de esta línea de crédito del BB es la provisión de capital de giro en las diversas fases de la producción de mercaderías a ser exportadas. El crédito es rotativo, con plazos de 180 a 360 días e intereses bajos.

Financiamiento de la producción para la exportación por el FUNDECE.2/ Esta línea de crédito para las exportaciones es financiada por el Fondo de Democratización del Capital de las Empresas (FUNDECE) y administrado por la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco de Brasil. Tiene una baja tasa de interés, sus plazos van de 6 a 36 meses.

Compra en el mercado interno por las firmas comerciales exportadoras.3/ Los bancos que operan con cambios disponen de una línea especial de redescuento para financiar dichas compras a empresas competentemente registradas. El interés cobrado es bajo.

Financiamiento de productos almacenados.4/ Se realiza mediante una línea especial de redescuento de los bancos que operan en cambios para las notas referidas a los préstamos garantizados por almacenes y warrants de productos destinados a la exportación que se encuentran almacenados. Alcanza al 80% de la garantía ofrecida.

1/ CIC Comercial 14-11/Normas internas.

2/ Decreto 54105/64.

3/ Resoluciones BACEN 329/75 y 581/79; Portaria MF 130/73.

4/ Resoluciones BACEN 330/75 y 582/79.

Adelanto sobre contrato de cambio.^{1/} Toda empresa exportadora que tenga formalizado un contrato de cambio para exportación, para entrega o liquidación futura, puede solicitar un adelanto total o parcial del valor en cruzeiros de las divisas extranjeras expresadas en el contrato. Se hace con intereses rebajados y por un máximo de 180 días.

Operaciones del Fondo de Financiamiento a la Exportación (FINEZ).^{2/} El FINEX fue originalmente creado para apoyar a las empresas de bienes de capital, pero su cobertura se amplió posteriormente hasta incluir una vasta gama de actividades. Sus operaciones se realizan con fondos del Banco de Brasil, directamente o traspasados a banca privada bajo la administración de CACEX. Sus principales modalidades de operación son el financiamiento directo al exportador del 85% del valor CIF de las ventas, con intereses bajos y diferenciales para los bienes de capital y los de consumo durable; financiamiento directo al importador extranjero; financiamiento de las exportaciones a consignación -70% del valor FOB, con interés reducido y por 180 días renovables-; financiamiento específico para los bienes de capital por el período necesario para su producción más sesenta días para embarque, en cuyo caso su valor puede llegar a 100% del costo total; financiamiento de la promoción, comercialización y programas de estudio e investigación de mercado, hasta por 100% del total, con intereses rebajados; financiamiento de la compra de estudios y proyectos técnicos-económicos y de ingeniería destinados a proyectos en el exterior, por un monto equivalente a entre 85 y 100% del valor, con intereses rebajados; financiamiento para la compra de equipos nacionales destinados a la ejecución de obras en el exterior, hasta por 80% del valor; y el financiamiento

^{1/} Comunicado GECAM 331/76.

^{2/} Resolución CONCEX 68/71, Portaria MF 183/75, Comunicado CACEX 527/75.

de la constitución de empresas en el exterior o de la participación de capital en una firma en el exterior, hasta por 100% del valor, con intereses rebajados.

Equiparamiento de las tasas de financiamiento para las exportaciones.^{1/} Este incentivo apunta a igualar las tasas de financiamiento para la exportación obtenidas en el extranjero con las otorgadas para el mismo fin por los bancos nacionales. El beneficio incluye también el financiamiento de los gastos locales en el exterior vinculados a las exportaciones. La diferencia a ser cubierta llega a los límites máximos admitidos por el Banco Central, hasta 90% del total. Su plazo es de 1 a 8 años y los fondos provienen del FINEX.

Acuerdos crediticios con el BB. El Banco de Brasil ha establecido acuerdos sobre líneas de crédito con instituciones financieras privadas y públicas de un cierto número de países, los que facilitan la importación de bienes desde Brasil.^{2/} El Banco de Brasil en el exterior opera también con un "cheque-oro de exportación" que posibilita a los importadores extranjeros adquirir mercaderías brasileñas y efectuar el pago directamente al exportador.^{3/}

d) Resultados y participación de las ETs

Como resultado del conjunto de incentivos reseñados, una alta proporción de las exportaciones totales del país cuenta con algún tipo de incentivos: se ha estimado que dicha proporción aumentó de 38 a 85% del total entre 1971 y 1975, aunque la última cifra parece algo exagerada.^{4/} En 1975, por cada cruceiro del precio que una mercancía manufacturada exportada tendría en el mercado interno,

^{1/} Resoluciones BACEN 509/79 y 637/80; circulares BACEN 414/79 y 568/80.

^{2/} Hasta octubre de 1980 existían acuerdos firmados con 10 países de América Latina, 2 de Africa y Portugal. Visao, 17 de noviembre de 1980.

^{3/} Comercio e Mercados, septiembre de 1980, p. 44.

^{4/} "Avaliação do Sistema de Incentivos Fiscais a Exportação", Hidrobrasileira septiembre, 1978.

casi un tercio era repartido entre el exportador y el importador del mercado externo. En el caso de los automóviles, esa proporción será de 2/3.^{1/}

La participación de las empresas transnacionales en los incentivos a las exportaciones ha sido significativamente alta. En el caso del BEFLEX, por ejemplo - que cubrió algo más del 10% de las exportaciones totales en 1980, la industria automovilística transnacional ha sido de lejos la principal beneficiaria ya que su participación en el mencionado año superó el 80% del total de programas de exportación incentivados, seguida del sector siderúrgico, el textil y el de papel y celulosa.^{2/} Por otra parte, la participación de las ETs en los programas aprobados durante 1980 fue menor, aunque alcanzó a 58%; sólo 50% de dichos programas correspondió a la industria automovilística transnacional.^{3/ 4/}

Esto no significa, por supuesto, que todos los programas de exportaciones propuestos por las ETs son aprobados, como lo comprueba la negativa del BEFLEX a incentivar la expansión y la integración vertical del complejo petroquímico Avatu -cerca de Bahía- de la Dow Chemical, la que habría generado entre 500 y 800 millones de dólares en exportaciones en un período de 10 años. De acuerdo a BEFLEX se trataba de un proyecto desequilibrado, que hubiera inducido un exceso de producción; además, de acuerdo a la misma fuente, dado el uso del alcohol brasileño subsidiado para la producción y exportación del etileno, sería injusto para los contribuyentes brasileños pagar la cuenta fiscal correspondiente a dicho subsidio para que la Dow lo traspasara a sus clientes en el exterior. En medios vinculados a las ETs, por otra parte, se señaló que no existía interés gubernamental en fomentar la

^{1/} José Serra, op. cit., p. 84.

^{2/} Sobre la importancia de los diversos incentivos para la industria automovilística, véase Eduardo de Almeida Guimaraes: "A dinâmica de crescimento da indústria de automóveis no Brasil: 1957/1978", Pesquisa e Planejamento Económico, diciembre de 1980.

^{3/} Cifras del BEFLEX, La Gazeta Mercantil, 11 de febrero de 1981.

^{4/} Sobre las ETs como las mayores beneficiarias, véase las declaraciones del Secretario Ejecutivo del BEFLEX en Comercio e Mercados, septiembre de 1980, p. 43.

expansión de una empresa con 100% de participación extranjera en el sector petroquímico, para el cual se estableció la fórmula del tripé durante los años sesenta.^{1/}

Es difícil evaluar con precisión el impacto de las políticas reseñadas sobre las actividades exportadoras de las ETs. Dichas empresas eran deficitarias en cuanto a su balanza comercial en 1974: las 115 principales ETs según un estudio del Ministerio de Planificación de ese país tenían un déficit comercial de 2.2 mil millones de dólares, equivalentes al 50% del déficit comercial total de la economía.^{2/} Sin embargo, seis años después las ETs tenían un superávit de 695 millones de dólares, y su participación en las importaciones totales era menor que la correspondiente a las exportaciones totales -31 y 36% respectivamente.^{3/}

Por una parte podría argumentarse que, dentro de la división internacional del trabajo de las ETs, Brasil ocupa un lugar natural como plataforma de exportación, especialmente -aunque no en forma exclusiva- en lo que se refiere a América Latina; además de tratarse de un período de expansión del comercio mundial. Por otro lado, sin embargo, es innegable que las políticas de incentivo para cuya aplicación ha sido necesario un compromiso sobre un requisito de desempeño tan importante como el aumento de las exportaciones, ha tenido un impacto cierto sobre este desarrollo. Esto sin perjuicio de que, a juicio de algunos estudiosos, en general no se haya verificado una correlación estrecha entre el principal incentivo -tasa de subsidio- y el aumento de la participación de las ramas productivas en las exportaciones.^{4/}

^{1/} Business Latin America, 2 de julio de 1980, pp. 209-210.

^{2/} SUBIN, Ministerio de Planejamento, Balanco de Pagamentos de 115 empresas multinacionais, Brasilia, 1976.

^{3/} Eugenio Lahera, Agentes del comercio exterior en América Latina, División de Comercio Exterior, CEPAL, diciembre de 1980, informe final no publicado.

^{4/} Hidrobrasileira, 1978, op. cit., Tomo I, p. 234.

3. Sociedades mixtas y participación conjunta de capitales nacionales y extranjeros en proyectos de desarrollo

a) Sociedades mixtas

Ya se señaló que las sociedades mixtas representan para las ETs la posibilidad de participar en sectores económicos a los que de otro modo tendrían restringido su acceso.^{1/} Por otra parte, una vez que dichas firmas ingresarn en esquemas de participación con capitales nacionales se ven favorecidas por diversos tipos de incentivos comunes a la joint-venture o el tripé.

Las sociedades mixtas en general facilitan el ingreso de las ETs a Brasil y conceden ciertas protecciones respecto de otros competidores transnacionales que intentan ingresar solos al mercado local. Cuando la ET tienen una participación minoritaria la firma generalmente tendrá acceso a financiamiento de bajo costo y gozará de beneficios fiscales que la pondrán en una mejor posición competitiva que a las ETs sin participación local.^{2/}

Las principales agencias públicas que han otorgado los incentivos referidos incluyen el CDI, el BNDE, la CVRD, entre otras.

El tipo de financiamiento otorgado por el Banco Nacional de Desarrollo lo ha transformado en un instrumento muy adecuado para el desarrollo de esa política de participación conjunta brasileño-extranjera, jurídica-privada, al igual que las diversas posibilidades promocionales cuya concesión dependen del CDI.

^{1/} Véase capítulo III número 2.

^{2/} Luiz Fernando Sarcinelli, "Investment Opportunities through join-ventures" Brazilian Business, agosto de 1978, p. 20. Véase también "Joint-ventures: the wave of the future", Brazilian Business, diciembre de 1977.

Un caso interesante, en el que el esquema clásico de la tripé es transformado en participación conjunta de capitales nacionales y extranjeros sin co-propiedad, es el del Programa Gran Carajás.^{1/}

b) El caso de Gran Carajás

El Programa Gran Carajás consiste en un conjunto de inversiones minerales que puede alcanzar a los 61 mil millones de dólares en los próximos años. Carajás ha sido llamada la provincia mineral más variada del mundo ya que contiene cobre, bauxita, níquel, manganeso, hierro, oro y otros minerales por un valor actual estimado de 543 mil millones de dólares (véase el mapa 2). La importancia del desarrollo de este programa para Brasil será sin duda muy grande en los próximos años.^{2/}

La participación de las ETs en el programa ha sido explícitamente definida. En octubre de 1980 se creó un Consejo Interministerial para coordinar el proyecto en el cual el sector público mediante la CVRD se hará cargo de un proyecto inicial de extracción de hierro. Los demás proyectos mineros, industriales y agrícolas están destinados a los particulares y según declaraciones del Ministerio de Finanzas ellos estarán "completamente abiertas" al capital extranjero. El CDI ha recibido autorización especial para otorgar incentivos a las ETs que ellas no pueden recibir en otras partes del país; para sobrepasar el límite constitucional de 3 000 hectáreas de propiedad extranjera el gobierno arrendará extensas áreas firmas extranjeras.^{3/} Ellos forman parte de un régimen especial de incentivos para

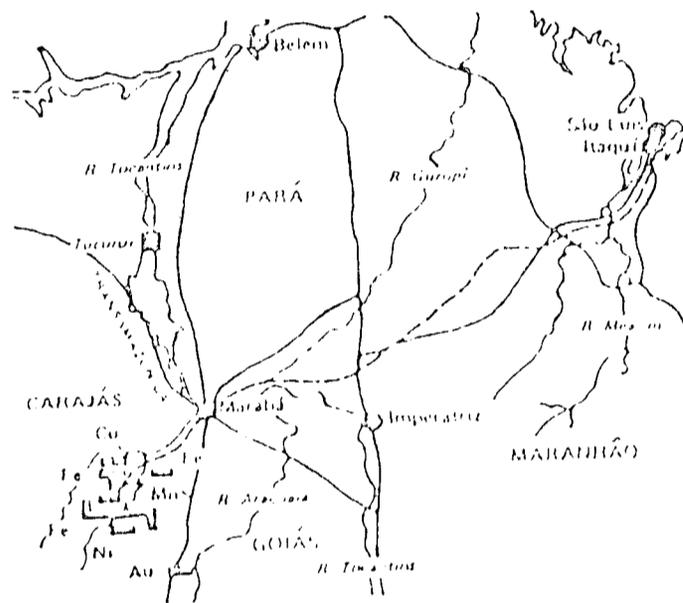
^{1/} Aunque fue sugerido que se utilizaría el esquema de la tripé, ello ha sido expresamente rechazado por el gobierno, aunque la participación tripartita sigue siendo solicitada por la Confederación Nacional de la Industria. Véanse al respecto las Declaraciones del Ministro de Industria y Comercio en Gazeta Mercantil, 5 de agosto de 1981. En cuanto a la mencionada solicitud, véase Gazeta Mercantil, 19 de agosto de 1981.

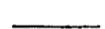
^{2/} Véase al respecto La Folha de São Paulo, Folhetim del 18 de octubre de 1981.

^{3/} Latin America Weekly Report, 24 de julio de 1981, p. 9.

Mapa No. 2

ZONA DE GRAN CARAJAS



-  estaciones hidroeléctricas
-  ferrocarriles
-  caminos

el Programa el que es administrado por el Consejo Interministerial respectivo y que se suman a otros incentivos concurrentes, tales como los referentes a la promoción de exportaciones.1/

Un gran número de ETs han reaccionado con gran interés, entre las que se cuentan ALCAN, ALCOA y KAISER de Estados Unidos, VOST de Austria, Kawasaki, Mitsubishi y Marubeni de Japón; incluso la Unión Soviética podría tomar parte.2/ La principal ET que desarrolla operaciones en la zona actualmente es la Utah Co., subsidiaria de la General Electric. Dicha empresa está realizando inversiones de alrededor de 2 millones de dólares anuales, principalmente en explotaciones en la zona de Buritirama, sin haber tenido restricción alguna hasta ahora por parte de las autoridades brasileñas.3/

Es interesante constatar que no existen restricciones legales específicas para la participación de las ETs en empresas mineras en Brasil, con la excepción del uranio que es monopolio estatal. El Código de Minería establece que los integrantes de una empresa o sociedad minera constituida en Brasil pueden ser nacionales o extranjeros.4/

4. Incentivos regionales

Existen en Brasil diversos programas de fomento regional mediante los cuales se incentivan las inversiones en las áreas que ellas cubren. Las más importantes entre otras corresponden al nordeste -el SUDENE- y a la Amazonia -SUDAM. Existen además las del sur -SUDESUL- del medio oeste -SUDECO-, el de Manaus -SUFRAMA- y otros.

1/ Ministerio das Minas e Energia, Programa Grande Carajás, 1981, p. 38.

2/ Latin America Weekly Report, 24 de julio de 1980.

3/ Declaraciones del director de Mineração Colorado, subsidiaria de la Utha Co, en Gazeta Mercantil, 15 de septiembre de 1981.

4/ Código de Minería, artículo 79.

En términos generales estos programas regionales incluyen reducción o exención de impuestos y financiamiento de inversiones. En el caso del más antiguo de ellos, la SUDENE,^{1/} los incentivos incluyen financiamiento a través del Fondo para Investigación y Recursos Naturales (FURENE) y del Fondo de Inversión del Nordeste (FINOR); éste puede financiar hasta 75% de la inversión, debiendo en el caso de inversión extranjera el capital propio ser al menos el 50%; reducción del impuesto a la renta equivalente a 50% o 100% del total según los casos y por períodos específicos, la que debe ser capitalizada al año siguiente y las ganancias obtenidas con dicha capitalización no pueden ser transferidas directa o indirectamente al exterior, a riesgo de la revocación de los incentivos, el pago de los impuestos y una multa adicional -sin embargo, esto no se aplica al capital extranjero que sí puede hacer remesas; exención o reducción del IPI; devolución de 50% del impuesto a la renta para las firmas que mejoran sus instalaciones o expanden sus actividades.

Las ETs estaban en general excluidas del esquema de desarrollo regional para el Nordeste hacia fines de la década de los sesenta. A partir de entonces pueden postular a dichos incentivos siempre que su participación en el capital de la empresa no supere el 50%. Según algunas fuentes la participación media de las ETs en las empresas incentivadas ha fluctuado alrededor del 40%, existiendo algunos casos en los que ella ha llegado a 75% del total. En otros casos de incentivos

^{1/} Leyes 3692/59, 5508/68, 4239/63, 4869/65 y 3995/61; Decretos 6412/69, 52346/63, 76962/75 y 55334/64; Decretos-leyes 1196/71, 1328/74, 1563/77, 1624/78 y 1564/77; véase también World Bank, Brazil, Integrated Development of the Northwest Frontier, junio de 1981.

regionales, en cambio tales como el de Minas Gerais, se ha promovido específicamente un esquema de joint-ventures; en cuanto al polo petroquímico de Bahía se ha formado el tripé, con participación de 1/3 para las ETs. Por otra parte, el II Plan Nacional no contempla restricciones para la participación de las ETs.

No existen estudios acabados sobre la participación de las ETs en los programas de incentivos regionales,^{1/} pero no cabe duda de que ellas han estado entre las beneficiarias. Entre los proyectos aprobados por el SUDAM el 10% de los incentivos otorgados entre 1964 y 1975 a proyectos relacionados con la agricultura lo fueron a empresas con participación extranjera mayoritaria;^{2/} en el caso de SUDENE, entre los proyectos aprobados en 1973 se incluyeron sociedades con participación de la CPC Internacional y con control de la Dow Chemical, de Estados Unidos.^{3/} Hasta 1978 sólo el 2.8% del capital de las empresas industriales incentivadas por el SUDENE provenía directamente del exterior, al cual habría que agregar el de filiales de ETs ya instaladas en otra zona del país (sólo 24% de dicho capital era del Nordeste).^{4/}

El caso más espectacular de presencia incentivada de una ETs en un área de promoción es el de Jari Forestal e Agropecuaria Ltda, perteneciente a Daniel Ludwig de Estados Unidos (National Bulk Carriers) y que abarca 1.6 millones de hectáreas ^{5/} en la ribera este del Amazonas (véase mapa 1). Este gigantesco complejo desarrolla

^{1/} El Congreso Nacional solicitó al SUDENE un informe al respecto.

^{2/} Datos del SUDAM en Plinio Sampaio, Capital Extranjeiro e Agricultura no Brasil, San Paulo 1980, Cuadernos CEBRAP N° 31, p. 136.

^{3/} Información del SUDENE en Francisco Cigolla, Properções do Capitalismo de no Brasil post-1964, São Paulo, Estudios CEBRAP N° 25, pp. 53 y 55.

^{4/} Osmundo Evangelista Roboucas, et.al., "Desenvolvimento de Nordeste: Diagnóstico e Sugestoes de Políticas", Revista Económica do Nordeste, abril-junio 1979, p. 313.

^{5/} Istoé, 1° de octubre de 1980. Véase también el capítulo III, número 7.

actividades forestales y agrícolas en gran escala, habiendo recibido incentivos del SUDAM, además de BEFIEX y el BNDE.^{1/} La primera institución le otorgó en 1977 una exención completa del impuesto a la renta y de los impuestos de importación de productos industriales.^{2/}

5. Otros incentivos

Existen numerosos incentivos que tienen importancia menor, o de tipo indirecto, para las ETs, tales como las referidas a la pesca o a la forestación.^{3/} Solamente se analizan dos tipos de incentivos que son de clara relevancia para dichas firmas.

a) Acuerdos bilaterales de impuestos

Existen nueve acuerdos impositivos bilaterales en vigencia, los que en general tienden a reducir los impuestos para las ETs de los países de origen.^{4/} El acuerdo con Estados Unidos establece un 20% neto sobre los dividendos cuando

^{1/} Business Latin America, 25 de febrero de 1981, p. 60.

^{2/} SUDAM, Belén 1976 en Philip Fearnside y Judy Rankin, "Jari and the Development in the Brazilian Amazon", Interciencia, mayo-junio de 1980, p. 150.

^{3/} Respecto de la pesca y conforme al Decreto 73632 la Superintendencia de Desarrollo Pesquero (SUDEPE) puede aprobar incentivos supervisando posteriormente el desarrollo de la inversión. En cuanto a la forestación y reforestación, existen dos sistemas básicos al respecto, uno para personas naturales y otro para personas jurídicas (leyes 5106/66 y Decreto-ley 1143/70). El mecanismo principal utilizado es la deducción de un porcentaje determinado de las utilidades en relación al impuesto a la renta; 20% para los individuos y un complejo sistema de deducciones para las personas jurídicas. (Decretos-leyes 1376/ , 1478/76 y 1563/77 y Portaria OB-DR.) Dichas deducciones pueden llegar hasta 42% si los proyectos se sitúan en áreas del SUDENE o SUDAM.

^{4/} Bélgica, Francia, Finlandia, Noruega, Portugal, Suecia, Dinamarca, Japón, Estados Unidos. Estos países acumulaban más de 70% de la inversión extranjera directa en junio de 1980, según el Boletín Mensual del Banco Central de Brasil, julio de 1981.

el receptor posee por lo menos el 10% de la empresa que efectúa los pagos. El acuerdo con Japón reduce los impuestos sobre regalías y honorarios por concepto de asistencia técnica a 10% y dispone asimismo un impuesto de 10% sobre los dividendos e intereses, siempre que el receptor posea por lo menos el 25% del capital de la firma pagadora.1/

b) Investigación científica y tecnológica

Los costos ocasionados por investigaciones científicas o tecnológicas son considerados como operacionales. Ellos no incluyen las inversiones en terrenos, instalaciones o equipos, pero sí pueden incluirse la depreciación anual o el valor residual de equipos o instalaciones industriales en el año en que la investigación fue abandonada por su fracaso.2/ Los bienes y equipos destinados a la investigación científica son exentos del II y del IPI.3/

1/ Naciones Unidas, Centre on Transnational Corporations, National Legislation and Regulations Relating to Transnational Corporations, Nueva York, 1978.

2/ Ley 4506/64 artículo 53 y 76186/75 artículo 173.

3/ Decreto-ley 1160/71.

V. CONTROL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

No existe un organismo contralor de las ETs que tenga a su cargo el seguir de cerca el cumplimiento de las condiciones u obligaciones específicas de dichas empresas. Diversos organismos públicos, sin embargo, tienen una competencia particular para supervigilar algunos aspectos de ellas; por otra parte, existen algunos regímenes de control de carácter general pero que afectan en forma especial a las ETs. Por último, existe un tercer tipo de control que se ejercita sobre las empresas en general, sin afectar en forma particular a las ETs.

El control público de las ETs es en general asistemático y parcial y se ejerce fundamentalmente en la etapa inicial de negociación en la que se fijan las condiciones de ingreso y/o de funcionamiento de dichas empresas en el Brasil, sin perjuicio de las negociaciones con ocasión de la renovación de los incentivos. Sin embargo, la fiscalización contable de los flujos de capital relacionados con las ETs ha sido relativamente estricta y se ha realizado por organismos públicos especializados y con estabilidad funcionaria.

1. El Departamento de Fiscalización y Registro de Capitales Extranjeros

El Departamento de Fiscalización e Registro de Capitais Estrangeiros (FIRCE) es una dependencia del Banco Central de Brasil encargada de registrar y fiscalizar los flujos de capital relacionados con la inversión extranjera directa, tanto los que corresponden a ingresos como a egresos.

Es obligatoria la inscripción en el FIRCE dentro de los 30 días de las acciones o el capital aportado en préstamo, las reinversiones, la repatriación y la revalorización de activos autorizada.^{1/} Del mismo modo deben inscribirse las licencias y los contratos de asistencia técnica una vez aprobados por el INPI, así como los créditos obtenidos en el extranjero. En los registros contables se debe identificar la parte del capital que sea propiedad de personas o compañías extranjeras, y la parte de las utilidades y dividendos que se les asigna. Deben acompañarse todos los documentos en los que conste la inversión en dinero, bienes u otros activos capitalizables. De este modo se crea la base de información que permitirá al FIRCE ejercer sus funciones de controlar el cumplimiento de las obligaciones de las ETs en lo referido a sus flujos de capital hacia el exterior, de conformidad con las normas vigentes. A esta base se agrega la información periódica que las empresas entregan al Banco Central y al Registro de Sociedades. Esta fase se cumple en la División de Análisis y Registro.

El resultado de la aplicación de las diversas normas a la información básica es un cronograma de pagos máximos al exterior autorizados, los que fijan el padrón de cumplimiento por parte de las ETs de las obligaciones pertinentes. Una variación en dichos pagos señala automáticamente, por lo tanto, una probable irregularidad. La división encargada de detectar estas irregularidades es la de Planeamiento, Normas y Control.

^{1/} Ley 4131 del 3 de septiembre de 1962 y Decreto 55762 del 17 de febrero de 1965.

En todas aquellas situaciones en las que existe divergencia o duda respecto de los pagos legalmente autorizados, el caso pasa a la División de Fiscalización. Este departamento cuenta con 20 funcionarios y tiene un poder fiscalizador amplio y discrecional para detectar y, si es necesario, sancionar las infracciones eventuales.

Las sanciones legales incluyen multas impuestas por el Banco Central por montos relativamente bajos; la pérdida de los derechos de repatriación si el capital no fue registrado;^{1/} y la consideración del exceso de remisión como repatriación de capital, el que es deducido del registrado.^{2/} En la práctica en este último caso existe la posibilidad para las ETs de efectuar un reintegro o incluso de deducir la cantidad correspondiente de envíos futuros.

El FIRCE cuenta con 120 funcionarios, técnicos especializados al interior del Banco Central. Además de las tres divisiones ya mencionadas - encargadas del registro, el control y la fiscalización - existen otras dos: una de Procesamiento de Datos y otra de Operaciones de la Comisión de Empréstitos Externos (CEMPEX).^{3/} Todo esto en la unidad central del FIRCE, en Brasilia. Existen, además, dos divisiones regionales, una en Río de Janeiro y otra en São Paulo.

^{1/} Ley 4131 del 3 de septiembre de 1962 y Decreto 55762 del 17 de febrero de 1965.

^{2/} Ley 4390 del 29 de agosto de 1964 y enmendada por la Ley 5331 del 11 de octubre de 1967.

^{3/} CEMPEX fija la política y criterios de endeudamiento externo. Además interviene en las operaciones de crédito del sector público con agencias gubernamentales extranjeras y con organismos financieros internacionales.

2. Otros organismos con funciones de control

Existe una diversidad de organismos públicos que tienen que ver con el cumplimiento de variadas obligaciones impuestas por las políticas públicas a las empresas, nacionales o transnacionales. Algunas de ellas son de particular relevancia para las empresas transnacionales.

El Conselho Administrativo de Defesa Economica (CADE) fiscaliza las prácticas comerciales y las actuaciones de las empresas en general para prevenir actos de abuso de poder económico.^{1/} Para este efecto están sujetos a registro y aprobación los actos o acuerdos entre empresas que intentan regular el mercado, reducir la graduación, igualar los productos, estabilizar los precios, o establecer restricciones a la distribución de mercaderías determinadas. Además, fiscaliza los actos relativos a la constitución, transformación, fusión, incorporación o agrupación de empresas, así como sus alternativas, para lo cual el Departamento Nacional de Registros do Comercio debe enviar los documentos a CADE.^{2/}

En sus primeros 18 años de existencia el CADE ha impuesto sanciones a sólo 4 empresas. El último caso afectó a Neva S.A. una ET exportadora,^{3/} la que fue obligada a pagar a Blitz Paraná S.A. - una empresa nacional - Cr\$ 12 millones (alrededor de US\$215 000) por abuso de poder económico. Neva y Blitz Paraná constituyeron una joint-venture en marzo de 1974 y la primera empezó a adquirir el resto del capital social de la segunda, persiguiendo -a - a juicio de CADE - eliminarla del mercado.^{4/}

^{1/} Ley 4137 del 10 de septiembre de 1962

^{2/} Ley 4726 del 13 de julio de 1965.

^{3/} Filial de la empresa transnacional suiza Andre, que desarrolla actividades en el comercio de cereales y maquinarias.

^{4/} Jornal do Brasil, 30 de septiembre de 1980, p. 28.

Respecto de las obligaciones impuestas por los contratos con Befiex, u otras relacionadas con comercio exterior en general su cumplimiento puede ser controlado dada la competencia de CACEX para fiscalizar los precios, pesos, medidas, cualidades y tipos en las operaciones de comercio exterior.1/

El Banco Nacional do Desenvolvimento Economico (BNDE), por su parte, puede controlar el cumplimiento de las obligaciones por parte del beneficiario. En caso de su incumplimiento el BNDE puede considerar vencidos anticipadamente todos los contratos celebrados con el beneficiario, además de otras sanciones.2/

En el sector de la minería, los cambios en la composición del capital deben ser comunicados al Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM),3/ sin que esté previsto mayor control de las ETs. En un caso específico, el Ministerio de Minas y Energía suspendió la compra al grupo Ludwig de un depósito de bauxita por ALCAN S.A., una subsidiaria de Aluminium Company of America (ALCOA), al parecer por iniciativa del Conselho de Segurança Nacional (CSN). El motivo de esta suspensión fue que se consideró de interés nacional clarificar diversos aspectos relacionados con la transacción referida.4/ Estos aspectos decían relación en primer lugar con el control de las reservas nacionales de bauxita por una ET - que de acuerdo al Código de Minería no puede exceder de 10% en ningún mineral. Según ALCAN su participación llegaría al 12.5%,5/ pero según una estimación aún no publicada de Docegeo,

1/ Ley 5025 y Decreto 50607 de 1966.

2/ Resolución 535/79 del Directorio del BNDE, 1980, capítulo IX.

3/ Decreto-Ley 227 del 26 de febrero de 1967.

4/ Latin America Weekly Report, 5 de diciembre de 1980, p.6.

5/ Gazeta Mercantil, 7 de noviembre de 1980

organismo especializado en prospecciones de la Cía. Vale do Ríó Doce, ella podría equivale a alrededor de 23% de las reservas totales. Otras fuentes señalaron la posible existencia de un acuerdo de pagos a ser efectuados directamente en el extranjero. Además, el CSN estaría en contra de la venta en su forma progresiva porque las reservas de bauxita en cuestión formaron parte del acuerdo global con Ludwig en 1977 sin que por ellas el Estado obtuviera una compensación especial: no procedería, por lo tanto, que Ludwig las traspasase con ganancias, sin haber invertido en su explotación.^{1/} Por último, no habría sido bien recibida la intención declarada de ALCAN de mantener inexploradas por un tiempo las nuevas reservas adquiridas.^{2/}

Respecto de la transferencia de tecnología, a juicio de INPI la fiscalización no es necesaria una vez fijadas las condiciones del contrato. Cabe recordar que los pagos al exterior por este concepto son fiscalizados por el FIRCE.

Otros organismos que pueden ejercer un control parcial y eventual de las ETs son el Instituto de Pesos e Medidas, el Conselho de Desenvolvimento Industrial, Servicio Nacional de Medicina e Farmacia, el Consejo Interministerial de Precios, entre varios más. Las modificaciones de la composición del capital de las empresas mineras deben ser comunicadas al Departamento Nacional de Propiedad Minera.

^{1/} Latin America Weekly Report, op. cit.

^{2/} Véanse las declaraciones del director de relaciones públicas de ALCOA en Gazeta Mercantil del 7 de noviembre de 1980.