

Comercio exterior y políticas exteriores en Brasil: problemas y prioridades

Como todo lo demás, las naciones cambian. Una característica importante del comercio y de las políticas exteriores del Brasil en los últimos 15 años es la intensidad con que estos cambios tuvieron lugar. Dicha intensidad de cambio ha planteado varias cuestiones nuevas en materia de relaciones exteriores, algunas de ellas no resueltas todavía, a la vez que ha cambiado en forma impresionante las prioridades de política. El presente documento se refiere a esos cambios y a sus repercusiones en la formulación de la política exterior del Brasil.

I. LAS CUESTIONES ACTUALES

¿Cuán abierta es la economía?

La cuestión del grado de apertura de la economía brasileña constituye indiscutiblemente el aspecto más importante de las relaciones comerciales brasileñas después de 1967. La opción de un mayor grado de apertura a partir de 1967 significó una desviación radical de todo lo que había sido el enfoque normal de las relaciones entre comercio y desarrollo, por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial.

Huelga decir que el comercio ha desempeñado un papel importante, aunque cambiante, en el desarrollo brasileño, entendido por lo menos desde el decenio de 1930 como la campaña en pro de la industrialización. Sin duda la industrialización, como tal, no es un fenómeno nuevo en el Brasil. Ya en 1919 sólo el 36% de la demanda de manufacturas era suministrado mediante las importaciones; este porcentaje declinó a 21% en 1939 y a poco más del 13% en 1945¹. Además, la industrialización tuvo lugar en el Brasil en un marco internacional muy diferente en comparación con la experiencia de los países industriales. El Brasil no pudo aprovechar

¹Véase Roberto Fendt Jr., "Import Policies in Brazil: Past Experience and Future Prospects", documento preparado para el *Trade Competitiveness Project*, Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1981.

los beneficios de la integración en la economía mundial en la primera mitad del siglo XIX, cuando el comercio internacional experimentó una gran expansión. La integración fue parcial y atrasada, en su mayor parte por conducto de las exportaciones de café en la segunda mitad del siglo². La entrada de capital extranjero, principalmente para la construcción de vías férreas y otras obras de infraestructura, sólo llegó a ser importante después de los años 1870³. Habiéndose perdido la "máquina de crecimiento" del comercio internacional, el "gran aumento repentino" de la industrialización sólo se produjo en los primeros años del decenio de 1930. Para esa época, la industrialización se había convertido en un objetivo consciente de la política económica, actitud muy diferente de la posición de industrialización pasiva generalizada anteriormente⁴.

La Segunda Guerra Mundial cambió completamente el marco en que tuvo lugar la industrialización brasileña. La intensidad del compromiso transformó a la política comercial en el principal instrumento para fomentar la industrialización. Las barreras comerciales fueron elevadas en forma continua y sistemática durante el decenio de 1950 y los primeros años del decenio de 1960, haciendo que las importaciones comprendieran no más del 4% del producto nacional bruto para 1964. Se hicieron diversos tipos de experimentos en política comercial a fin de hacer viable la industrialización basada en el crecimiento del mercado interno. Hasta 1953 existía un complejo sistema de cuotas de importación; fue reemplazado por la venta en pública subasta de divisas, que a su vez fue complementada por un arancel ad valorem después de 1957. Pese a varios intentos hacia la liberalización, que fueron de corta vida y produjeron solamente efectos transitorios, se mantuvo el conjunto principal de barreras comerciales hasta que el modelo puro de industrialización por sustitución de importaciones se derrumbó a mediados del decenio de 1960.

Un efecto secundario significativo de esta modalidad de política comercial en general fue el estancamiento de las exportaciones no tradicionales, especialmente las de manufacturas. Estas exportaciones, a las que correspondía un 5% de las exportaciones totales ya en 1953, fueron completamente excluidas del programa de exportaciones brasileñas hacia fines del decenio. Esta penalización de las exportaciones no tradicionales redujo drásticamente el grado de libertad de la política exterior, y exigió barreras cada vez mayo-

²Albert Fishlow, "Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil", en *International Economics and Development*, Luis Eugenio Di Marco (editor), (Nueva York: Academic Press), 1972.

³Roberto Fendt Jr., "Inwestimentos Ingleses no Brasil, 1870-1913: Uma Avaliação da Política Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, V. 31, Nº 3, julio-agosto de 1977.

⁴Véase William G. Tyler, *Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil*, (Tübingen: J. C. B. Mohr), 1976.

res a la importación para que siguiera adelante la sustitución de importaciones.

Cuadro I

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS TOTALES
CORRESPONDIENTES A LAS EXPORTACIONES MANUFACTURADAS

(Años seleccionados)

1950	5%
1955	1%
1960	2%
1965	7%
1970	14%
1975	30%
1980	52%

Fuente: CACEX.

Desde luego, la penalización del sector primario fue claramente comprendida en el decenio de 1950. En los discursos políticos de la época, así como en la literatura económica, se apoyaba abiertamente la imposición de tributos a las exportaciones primarias como la mejor manera de otorgar incentivos para que los recursos se dirigieran hacia la formación de capital en el sector industrial. Cuando se introdujeron cambios en 1967-1973, se varió drásticamente la política comercial para superar la penalización, al menos para las exportaciones manufacturadas, lo que no llegó a constituir un cambio estructural, como la mayoría se ha dado cuenta. Siguió vigente el propósito de desarrollo de la industrialización; la compensación selectiva de los efectos de los aranceles y de las restricciones cuantitativas por el lado de las importaciones y el otorgamiento de subsidios solamente a las exportaciones manufacturadas permitió que la estrategia anterior de industrialización siguiera adelante con mayor énfasis.

Lo que realmente constituyó un cambio importante fue el cambio de concepto. Como Sjaastad ha observado, "las políticas económicas de Roberto Campos y Delfim Netto estaban en marcado contraste con ciertas posiciones de la CEPAL, particularmente con respecto a la política comercial. Durante el período 1967-1973, el Brasil dio mayor importancia a la apertura de la economía *tanto en lo que refiere a las corrientes comerciales como de capital*. De acuerdo con la doctrina de la CEPAL, el aspecto más importante del "milagro" brasileño durante este período fue un crecimiento rápido y sostenido sin la aparición de un "problema" de balance de pagos; asimismo, es notable que la tasa de inflación haya sido efectivamente reducida durante este período. Esta experiencia probablemente ha hecho más para desacreditar a la CEPAL que todos los ataques de los economistas académicos durante un período de casi dos decenios"⁵. (Se ha agregado el subrayado).

La apertura de la economía en lo que se refiere a las corrientes de capital sembró las semillas para una cosecha de problemas en el difícil período siguiente a la crisis de 1974-1975. Como todos saben, un país que mantiene un tipo de cambio fijo con movilidad de capital pierde control sobre su oferta monetaria. En cierta medida la política brasileña previó este problema, deliberadamente o no, mediante la introducción de la paridad móvil en agosto de 1968. Constituyendo un sistema de paridades móviles⁶, programadas, el tipo de cambio reptante permite cierto grado de flexibilidad en el control de los agregados monetarios internos. Por otra parte, la introducción de bonos del tesoro de valor constante en 1965 y de letras del tesoro en 1972 permitió una capacidad adicional de esterilización de las corrientes de capital extranjero mediante operaciones de mercado abierto.

Lo que no se previó fue el auge del mercado de eurodivisas después de 1968 —y más notablemente después de 1972— y la completa falta de control sobre la capacidad de las empresas estatales y del sistema bancario para conseguir préstamos en el extranjero y conceder préstamos internamente. La enorme afluencia de capital extranjero en 1974 y 1975 causó los correspondientes grandes déficit de la balanza comercial de esos dos años, antes de que las autoridades pudieran controlar esas afluencias de capital. Se darán más detalles sobre esto más adelante.

⁵Larry A. Sjaastad, "A Comment on the Lantoni and Kogut and Luders Papers", en *International Organization, National Policies and Economic Development*, Karl Brunner y Allan H. Meltzer (editores), (Amsterdam: North-Holland), 1977.

⁶Véase Roberto Fendt Jr., "The Brazilian Experience with the Crawling Peg", en *Exchange Rate Rules: The Theory, Performance and Prospects of the Crawling Peg*, John Williamson (editor), (Nueva York: Macmillan), 1981.

¿Existió una conmoción externa?

El alza del precio del petróleo afectó al Brasil con una intensidad poco común. En el período 1974-1975 el efecto combinado de las turbulencias externas (inclusive las pérdidas en los términos de intercambio y de volúmenes de exportación frente a los países industriales con la recesión en los países de la OCDE) ascendió al 3,7% y si bien disminuyeron en intensidad, esas turbulencias siguieron imponiendo graves pérdidas de ingreso real al Brasil. Paralelamente a las conmociones externas, el crecimiento del producto nacional bruto del Brasil por sobre las tasas medias históricas también ejerció nuevas presiones sobre las importaciones, mientras que las reacciones de política ante esas conmociones se sintieron únicamente hacia 1976-1977⁷.

Cuando se produjeron esas reacciones de política, lo hicieron con una intensidad paralela. Los controles de importaciones ahorraron más divisas que lo que cabía prever por las tendencias pasadas de las variables, excediendo los efectos combinados de las sacudidas sobre el balance de pagos después de 1976. Las cuotas de exportación, a pesar de las medidas de fomento de las exportaciones adoptadas, no aumentaron en grado suficiente para compensar los efectos negativos de las conmociones, dando origen a un enorme incremento de los préstamos internacionales y de la deuda externa para mantener la tasa de crecimiento del producto nacional bruto durante el período de ajuste (véase el cuadro II para una evaluación cuantitativa de esas sacudidas y de las respuestas de política).

Finalmente, los efectos acumulativos de una industrialización por sustitución de importaciones a largo plazo y la aparición de las sacudidas externas tantas veces mencionadas acentuaron la inadecuación del proceso de asignación de recursos, ya observable, antes del período de liberalización del comercio en 1967-1973. De este modo, el costo de una nueva ronda de controles de importación y sustitución de importaciones condujo a una eficiencia cada vez menor de la inversión. La relación incremental capital-producto se elevó de 1,7% en 1970-1973 a 3,1% en 1973-1976 y a 4,3% en 1976-1978. Como consecuencia, la tasa de crecimiento del producto nacional bruto declinó de 12,1% en 1970-1973 a 7,3% en 1973-1976 y a 5,3% en 1976-1978⁸.

⁷Antonio C. Lemgruber, Roberto Fendt Jr. y Paulo Nogueira Batista Jr., "External Shocks and Policy Responses in Brazil during the Seventies", documento preparado para el proyecto sobre respuestas de política de los países en desarrollo, ante las sacudidas externas, (París: Centro para el Desarrollo de la OCDE), 1979.

⁸Bela Balassa y André Barsony, "The Balance of Payments Effects of External Shocks and Policy Responses to these Shocks in non - OPEC Developing Countries", documento preparado para el proyecto sobre respuestas de política de los países en desarrollo ante las conmociones externas, (París: Centro para el Desarrollo de la OCDE), 1981.

Consideradas retrospectivamente, las respuestas de política a las sacudidas del petróleo parecen haber seguido mucho más la mezcla de políticas anterior a 1967 que aquellas introducidas después de esa fecha. Parte de la explicación probablemente radique en la incapacidad para comprender hasta qué punto la economía brasileña se integró en el mercado internacional de capitales. Lo que realmente importó, al menos después de 1972, ya no fue el crecimiento de la oferta monetaria por sí misma, que de cualquier manera estaba parcialmente fuera del control de las autoridades monetarias; lo que se puede, y se podía controlar era la disponibilidad de crédito interno. Dado que la mayoría de los aumentos de la deuda externa estaban financiando la deuda de cuenta corriente, el aumento de crédito no apareció explícitamente como una fuente neta de aumento de la oferta monetaria. De paso, la oferta monetaria creció modestamente en 1974 y 1975 —ya que la deuda externa estaba haciendo “recicladas” por conducto de la cuenta corriente— reforzando las nociones que relacionaban exclusivamente el déficit con el deterioro de los términos de intercambio y con otros acontecimientos conexos. Es evidente hoy en día que esta explicación revela sólo parte de la historia, como lo ha demostrado la experiencia de los intentos encaminados a controlar la expansión del crédito en 1976-1977 y 1981.

Cuadro II

CONMOCIONES EXTERNAS Y RESPUESTAS DE POLITICA
EN EL BRASIL, 1974-1977

	1974-1975	1976-1977	1974-1977
A. <i>Conmociones externas</i>	3.565	2.289	2.927
Relación de intercambio	3.210	1.745	2.478
Efectos en el volumen de exportaciones	355	542	449
B. <i>Respuestas de política</i>	-95	3.039	1.472
Incentivos a las exportaciones	442	435	439
Menor crecimiento económico	-532	-419	-476
Controles a las importaciones	-5	3.023	1.509
(A - B)	3.660	-751	1.455
Financiamiento externo neto adicional	3.660	-751	1.455

Fuente: Antonio C. Lemgruber, Roberto Fendt Jr. y Paulo Nogueira Batista Jr., "External Shocks and Policy Responses".

Los valores se refieren a promedios anuales en millones de dólares de 1974.

¿Son útiles los controles a la importación?

Recurrir a los controles a la importación como las principales respuestas de política después de las conmociones del petróleo ha planteado de nuevo la cuestión de la eficacia de los controles a la importación como una variable del control de la balanza de pagos. A este respecto, las concepciones erróneas también han desempeñado un papel importante.

La literatura económica del Brasil tiende a considerar el problema desde dos puntos de vista muy diferentes. La tradición de la CEPAL, que subraya el papel del mercado interno y el argumento de la industria incipiente, apoyaba abiertamente los controles a la importación como mecanismo a corto plazo y estrategia a largo plazo. La tradición neoclásica, basada en el paradigma nos* de una economía basada en dos sectores —importables y exportables— tiende a rechazar el control a la importación a largo plazo debido a las diversas asignaciones inadecuadas, pero a aceptarlo como el mal menor en el corto plazo para contrarrestar las dificultades de la balanza de pagos. Esta última, al concentrarse en la estimación de tasas efectivas de protección y promoción, en realidad introdujo en la literatura lo que considero son estimaciones excesivamente elevadas de tasas efectivas “verdaderas”⁹.

Por apropiada que sea la teoría comercial originada en Inglaterra, ciertamente sería más útil para el Brasil que sus políticas comerciales fueran analizadas en el marco de los modelos “australianos” de comercio internacional¹⁰. En dichos modelos, se reconoce explícitamente la existencia de bienes no comerciados y se derivan plenamente los efectos de la política comercial, teniendo en cuenta no sólo los efectos de relación de intercambio, sino también las reacciones de la estructura de precios relativas a la imposición de aranceles y subsidios.

He presentado en otra parte¹¹ una versión de un modelo en que se tienen en cuenta las reacciones de los precios de mercancías nacionales ante los aranceles y subsidios. El modelo comienza con el reconocimiento de que en una economía con bienes importables,

*N. del T.: Paradigma Heckscher - Ohlin - Samuelson.

⁹Se puede hallar el concepto en Larry A. Sjaastad y Kenneth W. Clements, “The Incidence of Protection: Theory and Measurement”, documento preparado para la Conferencia sobre el movimiento pro-libre comercio en América Latina, Haus Rissen, Hamburgo, República Federal de Alemania, 21 al 24 de junio de 1981.

¹⁰Véase, entre otros, Max Corden, *The Theory of Protection* (Oxford: Clarendon Press), 1971, y Rudiger Dornbusch, “Tariffs and Nontraded Goods”, *Journal of International Economics*, 1974.

¹¹Roberto Fendt Jr., “Brazilian Trade Liberalization: A Reassessment”, documento preparado para la Conferencia sobre el movimiento pro-libre comercio en América Latina, Haus Rissen, Hamburgo, República Federal de Alemania, 21 al 24 de junio de 1981.

exportables y no comerciados, la política comercial sólo puede afectar a los precios internos *nominales*. Más precisamente, los aranceles introducen una cuña entre los precios de los artículos importables y exportables, pero el efecto sobre los precios de las mercancías nacionales está completamente fuera del control de la autoridad encargada de las políticas comerciales. La protección "verdadera" —definida como el exceso de valor agregado de la producción de bienes importables en relación con la producción de bienes nacionales— y los subsidios "verdaderos", definidos de la misma manera, dependen únicamente de las condiciones para introducir sustituciones tecnológicas, por el lado de la oferta, y de la sustitución del consumo, por el lado de la demanda. Mientras más cercanos sean los bienes importables a los bienes nacionales en materia de producción y consumo, más inflexibles serán los precios de los bienes importables en relación con los bienes nacionales. El mismo argumento es válido para los bienes exportables. Por consiguiente, el ejercicio de controles a la importación ciertamente no producirá jamás los resultados deseados para cada incremento de punto porcentual en el precio interno de los bienes importables, ya que el alza en el precio de los bienes nacionales eliminará parte de la protección que debían recibir sus contrapartes de sustitución de importaciones. Sin embargo, parte de ella será claramente trasladada a las exportaciones, ya que el precio de los bienes exportables en relación con los bienes nacionales habrá declinado después de la imposición de barreras a la importación.

Una ecuación de la forma

$$\frac{P_h}{P_x} = a + w \left(\frac{P_m}{P_x} \right)$$

fue calculada por el autor¹², y la estimación de w —el parámetro móvil arrojó un resultado de 0,671. El mismo ejercicio aplicado al Uruguay proporcionó un $w = 0,71$ y para la Argentina, un $w = 0,48$ ¹³. Esto significa que por cada aumento de 10 puntos porcentuales en el precio de bienes importables en relación con bienes exportables (por ejemplo, mediante un arancel), el precio de los bienes nacionales aumentará, *en relación* con los exportables en 6,7%. No es difícil imaginar en qué forma fueron penalizadas las exportaciones durante el decenio de 1950 y los primeros años del decenio de 1960 con la intensificación de las barreras a las importaciones en el período.

¹²Roberto Fendt Jr., *op. cit.*

¹³Sjaastad y Clements, *op. cit.*

Por lo tanto, la reaparición de las barreras a las importaciones con posterioridad a la sacudida del petróleo se debería analizar tomando en cuenta la *incidencia* efectiva de esas barreras, en oposición a su incidencia nominal o aparente. Consideradas las cosas desde ese punto de vista, ni la protección fue tan elevada como nos indujeron a pensar los diversos estudios sobre protección efectiva, ni los subsidios a las exportaciones fueron tan elevados como se podría creer a juzgar por las estimaciones de los subsidios fiscales y crediticios. Volveremos a tocar este punto más adelante.

La deuda externa: ¿problema de quién?

La deuda externa brasileña tiene dos dimensiones muy diferentes que no han sido comprendidas claramente como tales. En primer lugar, figura el aspecto económico de la deuda; en segundo lugar, su dimensión financiera.

La deuda externa es una parte del pasivo, por decirlo así, del balance de situación nacional; el otro componente es el patrimonio líquido de los ciudadanos del país. En forma correspondiente a este pasivo nacional agregado, en la parte del activo aparece el capital existente en la economía, adquirido con los pasivos de los ciudadanos del país y de los extranjeros.

Consideremos ahora la cuenta de ganancias y pérdidas correspondiente al balance nacional recién descrito. En la parte del activo figura el producto interno bruto, la corriente total de bienes y servicios producidos con el capital existente en la economía; en la parte del pasivo figuran el producto nacional bruto y el ingreso neto enviado al exterior. El producto nacional bruto corresponde aquella fracción del ingreso total (producto interno bruto) que es de propiedad de los nacionales del país, mientras que el ingreso neto enviado al exterior corresponde a la fracción que pertenece a los extranjeros (remesas de utilidades más interés neto).

Las dos cuentas pueden ser relacionadas en forma nítida. La corriente de producto interno bruto resulta de la tasa media de rendimiento del capital existente en la economía (el producto marginal de capital en términos de valor). En cambio, el producto nacional bruto corresponde a la tasa media de rendimiento del patrimonio líquido de los ciudadanos del país, mientras que el ingreso neto enviado al exterior se obtiene simplemente multiplicando el monto de la deuda externa por la tasa media de interés cargado a la deuda. Como primera aproximación, se puede tomar el cociente entre el ingreso neto enviado al exterior y el producto nacional bruto como sustituto de la estructura de financiamiento de la economía, ya que la tasa media real de rendimiento del patrimonio líquido será cercana a la tasa real de interés en el mercado internacional de capitales.

Considerada desde este punto de vista, la estructura de finan-

ciamiento de la existencia de capital en la economía brasileña es sumamente satisfactoria. Durante los últimos cinco años, aunque ha ido en aumento, la razón entre el ingreso neto enviado al exterior y el producto nacional bruto es todavía inferior a 2%. Muy pocas empresas, en el Brasil y en el exterior, podrían presentar semejante composición en su financiamiento, en que la parte del capital total correspondiente al capital propio se aproxima al 98%.

Los aspectos financieros de la deuda surgen debido a que el servicio de la deuda externa requiere moneda extranjera. Por consiguiente, los problemas financieros podrían existir sólo en la medida en que la economía no pudiera reunir suficientes divisas para atender al servicio de la deuda. Evidentemente, si el cociente entre el ingreso neto enviado al exterior y el producto nacional bruto constituye, aproximadamente, una fracción constante, es evidente que las exportaciones deben crecer en forma suficientemente rápida para que mantengan su participación en el producto nacional bruto y sobren algunas para pagar las importaciones corrientes. La estabilidad financiera exige grandes tasas de crecimiento de las exportaciones, lo que explica por qué los problemas comerciales suscitan tal preocupación de política externa. En la medida en que las exportaciones netas sigan creciendo a tasas reales dentro de la gama de la participación del ingreso neto enviado al exterior con respecto al producto nacional bruto no se plantearán problemas financieros graves y la deuda no constituirá un problema serio para nadie.

¿Cudles son los efectos de la ampliación?

Las posibilidades de que la desviación del comercio supere a la creación del comercio con la ampliación de la Comunidad Económica Europea representa una real fuente de preocupación para el Brasil, que excede la actitud de disposición favorable hacia los aspectos políticos del hecho de que España, Portugal y Grecia se sumen a los Nueve¹⁴.

El principal inconveniente relacionado con la ampliación se refiere a la estructura muy similar de ventajas comparativas reveladas entre el Brasil y los nuevos participantes en la CEE. Como el Brasil, esos tres países han revelado ventajas comparativas en sectores industriales con gran densidad de mano de obra y recursos naturales, incluidas las clases 6 (manufacturas básicas) y 8 (artículos manufacturados diversos) de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (cuci). Por contraste, las ventajas comparativas reveladas para los Nueve están concentradas en las clases 5 y 7 (productos químicos y maquinaria) de la cuci.

¹⁴Roberto Fendt Jr., "Brazil and the Second Enlargement: Perceptions, Fears and Hopes", de próxima aparición en *The Impact of the CEE Enlargement on Latin America*, George Landau (editor).

El Brasil y España muestran la complementariedad más estrecha; sólo en lo relativo a los fertilizantes difieren el Brasil y España en ventajas comparativas reveladas. La complementariedad no es tan grande entre el Brasil y Portugal, e incluso es menor con Grecia. Por otra parte, la modalidad de comercio intraindustrial entre España y los Nueve también refuerza las estructuras de ventajas comparativas reveladas y permite suponer que España tendrá problemas relativamente menores de ajuste una vez que ingrese a la CEE. Finalmente, España es un importante competidor del Brasil en materia de productos agrícolas, especialmente con respecto a las frutas tropicales. Es más, la agricultura constituirá ciertamente la esfera principal donde las exportaciones brasileñas a la Comunidad podrían ser afectadas por la ampliación de ésta.

Considerándolo todo, la ampliación de la Comunidad ciertamente afectará negativamente el comercio del Brasil con los Nueve y podría cambiar su política exterior. Las perspectivas para la inversión dentro de la Comunidad ampliada no parecen ser lo suficientemente brillantes para compensar las pérdidas brasileñas en la esfera del comercio. Tampoco lo parecen las oportunidades de inversión conjuntas vinculadas con terceros mercados, como se previó durante algún tiempo en el Brasil, en relación con las empresas mixtas con los portugueses.

II. CUESTIONES RESUELTAS Y POR RESOLVER

Desde luego la cuestión de los derechos humanos, que causó tanto escándalo en las relaciones entre los Estados Unidos de América y el Brasil, ha terminado¹⁵. Sin embargo, todavía quedan varias otras cuestiones pendientes.

Los subsidios a las exportaciones después de la Ronda de Tokio: ¿Prueba de daño o daño de la prueba?

Las expectativas provocadas por las negociaciones de la Ronda de Tokio en el GATT produjeron como resultado final mucha más frustración que logros. Esto no significa que la Ronda fuera improductiva; por el contrario, por lo que se refiere a las reducciones de aranceles, los resultados superaron las expectativas. Para apreciar el alcance de esta observación, sólo es preciso recordar que las negociaciones se iniciaron el 14 de septiembre de 1973, justo antes del aumento del precio del petróleo y de la consiguiente conmoción del petróleo en toda la economía mundial. Como promedio, las reducciones arancelarias oscilaron entre 35 y 38%; los países en de-

¹⁵Se puede hallar un análisis de esta cuestión en "Human Rights and Foreign Policy: A Proposal", William F. Buckley, Jr., *Foreign Affairs*, Vol. 54, Nº 4, primavera de 1980.

sarrollo obtuvieron reducciones arancelarias del orden del 25%. A algunos productos vulnerables como los artículos textiles, el calzado y los productos de cuero —que representan una parte importante de las exportaciones manufacturadas del Brasil— se les concedieron rebajas arancelarias del 16 al 20%. También recibieron otras esferas, tales como materias aduaneras (especialmente con respecto a la valuación de las importaciones y al otorgamiento de licencias para su venta), las barreras técnicas al comercio, las adquisiciones del gobierno y los derechos compensatorios. Sobre estos últimos, los países en desarrollo fueron beneficiados por el reconocimiento del derecho a subvencionar las exportaciones de productos agrícolas y artículos manufacturados no competitivos, en la medida en que dichas exportaciones no causaran daño material a la actividad económica en el país importador. Se suponía que este reconocimiento permitiría el uso de las subvenciones a las exportaciones como una medida “compensatoria” para corregir los efectos de otras perturbaciones comerciales, como se examinó anteriormente.

La Ronda de Tokio introdujo también la noción de “medidas especiales” para considerar a los países en desarrollo mediante la aplicación de “medidas diferenciadas a países según modalidades que les proporcionen un trato especial y más favorable”¹⁶. Los problemas comerciales particulares de los países en desarrollo fueron reconocidos también por las naciones industriales, hasta el punto de que “los países desarrollados no esperan reciprocidad frente a compromisos que adquieran en las negociaciones para reducir o eliminar obstáculos arancelarios o de otra clase al comercio con los países en desarrollo, es decir, *los países desarrollados no esperan que en el curso de las negociaciones comerciales, los países en desarrollo, aporten contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio*”. (Se ha agregado el subrayado)¹⁷.

Surgieron problemas debido al conflicto entre la Declaración de Tokio, en que se pedía un tratamiento “especial” y “diferenciado” para los países en desarrollo menos adelantados, que comprendía varias otras medidas más allá de las reducciones arancelarias, y el comportamiento efectivo después de que finalizaron las negociaciones. Entre dichas medidas se incluía, además del reconocimiento explícito de las subvenciones como prácticas legítimas¹⁸, la acepta-

¹⁶Declaración de Tokio, 14 de septiembre de 1973, reproducida en GATT *Activities in 1973*, (Ginebra: Secretaría del GATT), 1974.

¹⁷La Declaración de Tokio, id.

¹⁸La mayor parte de la literatura sobre tratamiento diferenciado para los países en desarrollo menos adelantados en el caso de las subvenciones está formulada en términos de equidad. Para argumentos en favor de las subvenciones óptimas en cuanto a eficiencia, véase Alfonso Celso Pastore, “Export Subsidies and Countervailing Protectionist Measures”, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1977; Daniel M. Schylosky, “The Subsidy and Countervail-

ción de nuevas barreras arancelarias y no arancelarias impuestas por los países en desarrollo menos adelantados como un expediente provisional de balance de pagos, por perjudiciales que pudieran ser internamente, pero también mayores rebajas arancelarias en los países desarrollados, períodos más breves para llevar a la práctica esas rebajas, reducción de las restricciones cuantitativas y reducción de las medidas de salvaguarda. Ninguno de esos objetivos fue alcanzado.

La cuestión del otorgamiento de subvenciones a las exportaciones brasileñas es particularmente delicada, especialmente después de los sucesos ocurridos en 1980. El 7 de diciembre de 1979 los subsidios a las exportaciones fueron suspendidos por completo, mientras que una devaluación del 30% compensaba su suspensión y la eliminación de los depósitos previos a las importaciones. El ulterior límite máximo impuesto a las devaluaciones del tipo de cambio en 1980 tuvo el efecto neto de comprimir en forma dramática la tasa de rendimiento de la actividad exportadora. Los costos crecieron más rápido que los ingresos, debido principalmente al pleno empleo de la nueva política de salarios y al alza en los índices de precios al por mayor de los insumos industriales y agrícolas. Después de un trimestre de desaceleración de la tasa de crecimiento de las exportaciones en 1981, se reintrodujo en abril pasado un subsidio uniforme del 15% a las exportaciones, con tasas decrecientes que han de extinguirse para junio de 1983.

Este restablecimiento del subsidio impuso la necesidad de negociar medidas internas nuevas en el Brasil para evitar la imposición de derechos compensatorios en los Estados Unidos, en especial respecto de los productos ya gravados con impuestos pero con tasas legalmente reducidas. La legislación no exigía ninguna prueba de daño en las circunstancias actuales, aunque los casos habían sido decididos antes de 1979, lo que no significa que la posibilidad de aplicar impuestos compensatorios sea arbitraria, sino más bien señalar el conflicto que existe entre el espíritu del código y su aplicación efectiva.

Una cuestión más sutil se refiere a si el Brasil reúne o no reúne las condiciones para ser clasificado como país en desarrollo. Basta con caminar por cualquier ciudad brasileña para experimentar la sensación de que el Brasil carece de muchas de las características de un país desarrollado, lo que se ratifica si se comparan los ingresos por habitante. Jamás nos hemos sentido completamente cómodos con la dudosa clasificación de país en desarrollo más adelantado. No se recogió ninguno de los beneficios mientras que se soportaba toda la carga del subdesarrollo.

ing Duties Negotiations and the Developing Countries", en Trade Policies Toward Developing Countries: The Multilateral Trade Negotiations, Lorenzo L. Pérez (editor), (Washington, D. C.: Agencia para el Desarrollo Internacional) 1978.

Reducciones arancelarias y aumento de las restricciones cuantitativas

A pesar de la teoría económica, los aranceles y las restricciones cuantitativas tienen diferentes consecuencias sobre la protección y la asignación de recursos¹⁹. La imposición de restricciones comerciales beneficia al país que las impone siempre que la imposición de las restricciones haga que la relación de intercambio pase a ser favorable para dicho país. Tanto los aranceles como las restricciones cuantitativas pueden lograrlo en determinadas circunstancias, aunque no en general. Desde luego, esta razón no agota todas las motivaciones para el proteccionismo y, en todo caso, por lo general no son las razones invocadas. Sin embargo, se le debería tener en cuenta.

Los aranceles difieren de las restricciones cuantitativas cuando nos ocupamos de la cuestión de gravar con impuestos a los proveedores extranjeros de un producto determinado mediante la aplicación de la restricción. Un arancel impuesto a los proveedores extranjeros reduce el precio internacional del producto y los hace compartir la carga del impuesto con los consumidores nacionales. En este caso, el gobierno se apropia del rendimiento de los impuestos a las importaciones: i) las restricciones cuantitativas tienen un efecto diferencial hasta el punto de que, según sean los arreglos institucionales, el rendimiento de la restricción comercial equivalente al arancel podría pasar a propiedad de los consumidores nacionales, los importadores nacionales o los proveedores extranjeros no tomen represalias; ii) la participación de las importaciones en el mercado nacional; y iii) la elasticidad de la oferta del producto extranjero en el mercado nacional. Evidentemente, si todos los socios toman represalias ante los aranceles impuestos por un país, la relación de intercambio es afectada negativamente, mermando las ganancias obtenidas con la imposición del arancel. Mientras más pequeña sea la participación de las importaciones, más pequeña será la base del impuesto a las importaciones y más pequeñas serán las ganancias procedentes de esta fuente. Mientras más elástica sea la oferta de exportaciones desde una fuente extranjera, menores serán los efectos sobre los precios internacionales de un arancel dado y menores serán las ganancias que se obtengan de un cambio en la relación de intercambio del país que lo impone.

Los países industriales reconocieron hace mucho tiempo los beneficios de la reducción simultánea de las barreras arancelarias. Es importante que la reducción sea simultánea, ya que esa condición permite que logren ganancias todos los países participantes que con-

¹⁹Véanse, entre otros, Jagdish Bhagwati, "On the Equivalence of Tariffs and Quotas", en *Trade, Tariffs and Growth*, Robert E. Baldwin (editor), (Chicago: Rand McNally), 1965, y M. E. Kreinin, "The Equivalence of Tariffs and Quotas Once Again", *Kyklos*, marzo de 1970.

ceden reducciones arancelarias, dado que: i) sus relaciones de intercambio no son afectadas negativamente por la reducción de aranceles; y ii) todos los países participantes obtienen provecho de la mejor asignación de recursos en sus economías después de la reducción de aranceles. Como ha señalado Stephen Magee, una negociación comercial multilateral se parece en sus efectos a un acuerdo de reducción de armamentos, en el sentido de que la protección relativa (como la seguridad nacional relativa) no es afectada por el nivel absoluto de aranceles (armamentos) y todas partes contratantes se benefician con su reducción²⁰. Por consiguiente, cabría esperar que cualquier ronda de reducciones *arancelarias* tendría mucho éxito entre socios con aproximadamente la misma situación económica.

Las restricciones cuantitativas han sido utilizadas al igual que las tarifas, y en efecto las han reemplazado, para proteger a las industrias "delicadas", ya sea por sus características regionales o por las características de la fuerza de trabajo (bajo nivel de conocimientos técnicos, mayor que el promedio, etc.), para el ajuste transitorio de balance de pagos, para contrapesar las medidas disociadoras de los gobiernos extranjeros (o, como se afirma con mayor frecuencia, la amenaza de dichas medidas), para adoptar represalias contra medidas de los gobiernos extranjeros consideradas ofensivas a los exportadores nacionales. Todas estas medidas se consideran razones a corto plazo para la imposición de una restricción cuantitativa, pero rara vez su vida es corta.

Por otra parte, se ha sostenido que su uso en el caso de ajuste ante cambios en las ventajas comparativas y pérdidas de competitividad podría justificarse sobre la base de que esos costos de ajuste varían proporcionalmente con la velocidad del ajuste²¹. Si eso es lo que ha ocurrido, jamás se ha aclarado explícitamente.

A diferencia de los aranceles, los efectos económicos de las restricciones cuantitativas son difíciles de medir. En primer lugar, las restricciones cuantitativas asumen formas distintas, rechazadas en su totalidad o en parte por los acuerdos internacionales. El artículo XI del GATT, en las excepciones al uso de las restricciones cuantitativas, menciona los casos de escasez de alimentos, la imposición de normas de calidad y los sobrantes agrícolas; el artículo XII permite el empleo de las restricciones cuantitativas para el ajuste de la balanza de pagos, a la vez que impide el uso de aranceles, en el supuesto de que las restricciones cuantitativas podrían ser eliminadas más fácilmente después de la corrección del desequilibrio; el artículo XVIII permite su empleo por los países en desarrollo menos adelantados con arreglo al argumento de la industria incipiente; para protección de cláusula de escape temporal (artículo XIX).

²⁰Stephen Magee, "Tariffs Preferences for Less Developing Countries, World Wage Income and Welfare", Department of Finance, University of Texas, 1978.

²¹Armen Alchian, "Costs and Output"

Sin embargo, los efectos económicos efectivos de los aranceles y las restricciones cuantitativas son diferentes. Por la misma tasa arancelaria equivalente, los aranceles son uniformes con respecto a todos los países, como consecuencia de la cláusula de la nación más favorecida incorporada en el GATT. Esto supone que el producto más eficiente tendrá acceso al mercado donde está presente el arancel. Las restricciones cuantitativas son distribuidas entre los países según criterios no relacionados con la eficiencia y en general tienden a empeorar el bienestar mundial. En el caso particular en que las restricciones cuantitativas se distribuyen a países donde están presentes arreglos de mercado no competitivos, la relación de intercambio del país que impone las restricciones cuantitativas se deteriorarían tal vez hasta el punto de que las exportaciones podrían hacer que subieran los precios en la cuota asignada a ese país en particular. Del mismo modo, ya que las asignaciones de las restricciones cuantitativas no tienden a seguir el crecimiento de la demanda en el país que las impone, los precios internos de los sustitutos de las importaciones tienden a aumentar en relación con el nivel de precios con arreglo a las restricciones cuantitativas, y a crear todas las condiciones políticas para que se perpetúen. El resultado final es un aumento de la protección efectiva en la industria abarcada por las restricciones cuantitativas, efecto que no se produciría en caso de existir un arancel. Es interesante que la imposición de una restricción voluntaria a las exportaciones haga que estos efectos sean incluso peores. Si bien la presencia de una restricción cuantitativa podría entrañar un beneficio para el importador nacional del país que la impone, una restricción voluntaria de las exportaciones asegura definitivamente un poder de monopolio virtual a las empresas exportadoras en el país extranjero, llevándolas a confabularse y aumentar sus precios en el mercado restringido, deteriorando así aún más la relación de intercambio del país que la impone.

Desde el punto de vista del Brasil, los daños que provocan la imposición de aranceles y de restricciones cuantitativas son también diferentes. Como se mencionó anteriormente, se prefieren los aranceles a las restricciones cuantitativas ya que un arancel no impide el crecimiento del mercado con crecimiento del producto nacional bruto del país desarrollado. Los riesgos son también diferentes. En virtud de los arreglos actualmente vigentes, el empleo de las restricciones cuantitativas para medidas de cláusula de escape podría tener efectos perjudiciales sobre las exportaciones brasileñas, creando grandes problemas de ajuste a corto plazo en las industrias afectadas y un factor desalentador de la producción con miras a exportar.

Tratamiento "preferencial y especial" contra acceso "libre y seguro" a los mercados

Dadas las dificultades para utilizar en la práctica el tratamiento "preferencial y especial", probablemente el Brasil preferiría defender el "acceso libre y seguro" a los mercados en los países industriales. Esto es particularmente efectivo respecto del Sistema Generalizado de Preferencias. Debe repararse en que el Sistema Generalizado de Preferencias va contra el GATT. Es más, originalmente fue introducido por la Comunidad Económica Europea en 1971 y actualmente abarca 19 países, en directa contradicción con el artículo I del GATT, que fue descartado en junio de 1971 a fin de dar cabida al Sistema Generalizado de Preferencias²².

Una cuestión interesante a este respecto se refiere a la concesión de preferencias para países en desarrollo en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias, ya que el Brasil de nuevo se "graduó" en lo que respecta a la inclusión de varios de sus productos en el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos en marzo pasado. Está claro que todos los países en desarrollo sacan provecho de las concesiones arancelarias mutuas y multilaterales; sin embargo, ¿es efectivo también que obtienen provecho del Sistema Generalizado de Preferencias? La respuesta intuitiva es no, dado el acceso limitado que tienen a las preferencias y la cobertura reducida del sistema (el provecho se entiende aquí en el sentido de hacer que la relación de intercambio pase a ser favorable para el país que otorga la preferencia). Evidentemente, un país en desarrollo saca provecho de una concesión arancelaria con arreglo al Sistema Generalizado de Preferencias únicamente en el caso muy improbable en que el arancel corriente exceda el arancel óptimo para un determinado producto. Dado que los aranceles ya son muy bajos, el provecho que se prevé obtener del sistema tiende a ser 0, lo que podría explicar por qué la cuestión de la "graduación" se tornó más importante después de la Ronda de Tokio.

Varios estudios han demostrado que el Sistema Generalizado de Preferencias ha tenido muy pocas repercusiones sobre el comercio. Los efectos de creación del comercio son pequeños, alguna desviación del comercio está presente entre los países en desarrollo menos adelantados y, como se mencionó anteriormente, los aranceles ya son bajos. Las consecuencias en materia de política para el Brasil y otros países en desarrollo menos adelantados son bastante claras. No podemos depender de preferencias concedidas aisladamente, tanto porque ellas no pueden conducir a una gran ampliación del mercado para nuestras exportaciones como porque la concesión de dichas subvenciones no conviene a los intereses de los países

²²Tracy Murray, *Trade Preferences for Developing Countries*, (London: Macmillan), 1977.

industriales. Además, el Sistema Generalizado de Preferencias no ha abarcado nuestras exportaciones más dinámicas, mientras que la casi totalidad de las mercaderías consideradas están limitadas por cuotas. Por consiguiente, aunque útil en las primeras etapas de nuestro propio despegue en el campo de las exportaciones, el sistema casi ha agotado la mayor parte de sus posibilidades. De ahora en adelante, el "acceso libre y seguro" parece ser el mejor modo, si no el único.

III. ASIGNACIÓN DE LAS PRIORIDADES

Las cuestiones abarcadas en las principales secciones del presente documento representan sólo un subgrupo de las cuestiones significativas que están y estarán determinando la política exterior en un futuro próximo. Las cuestiones aludidas, y otras que se mencionarán brevemente más adelante, señalan hacia prioridades que a su vez exigirán políticas que: i) mantengan y amplíen el grado de apertura de la economía, ii) procuren encontrar nuevas formas de relaciones con los socios tradicionales y no tradicionales, y iii) busquen nuevas formas de relaciones con la inversión extranjera y las empresas transnacionales.

Permítaseme abordar primero la cuestión de ampliar el grado de apertura de la economía. Factores tanto nacionales como externos asignan gran prioridad a esta cuestión. En los últimos 15 años, las exportaciones se convirtieron en una fuente importante de crecimiento para la economía brasileña. Las razones son variadas, ya sea el aumento de la productividad con la intensificación de la división del trabajo, tanto interindustria como intraindustria, ya sea la explotación de las ventajas comparativas (que no están restringidas únicamente a los bienes agrícolas; véase el ejemplo de los Bandeirantes y las exportaciones de equipo militar). Por otra parte, como se examinó anteriormente, toda la cuestión de la deuda externa queda reducido a una contabilización de las cuotas de exportaciones y el ingreso neto enviado al exterior por encima del producto nacional bruto; aquellas deben sobrepasar a éste si se desea que la capacidad de importación perdure con estabilidad en la cuenta de servicios. Finalmente, no hay que subestimar el hecho de que las exportaciones representan un instrumento cada vez más importante de afirmación del poder nacional, que constituye una prioridad nacional en sí misma.

Se definirán necesariamente nuevas formas de relaciones con nuestros socios mientras el marco internacional siga siendo fluido. Entre algunas de las nuevas realidades se incluyen las siguientes: i) la Comunidad Económica Europea llegará a ser más autosuficiente en materia de productos agrícolas una vez que se complete la segunda ampliación; ii) los Estados Unidos se están convirtiendo en un competidor, y lo serán más en el futuro, más bien que en una

economía complementaria en exportaciones agrícolas y en exportaciones manufacturadas a terceros mercados; iii) los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea seguirán resistiéndose a la reindustrialización y mantendrán industrias obsoletas recurriendo a las restricciones cuantitativas.

Las relaciones con nuestros vecinos latinoamericanos han alcanzado su punto más alto de todos los tiempos y se espera que sigan así durante los años venideros. Ello implica que la actual estrategia de acuerdos bilaterales para el comercio complementario será aplicada mucho más vigorosamente en el futuro, en comparación con los acuerdos multilaterales concertados en el marco de la desaparecida Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, o incluso los acuerdos bilaterales entonces permitidos. Las relaciones con Africa ciertamente se intensificarán a medida que el Brasil desplace más y más a los Estados Unidos y los países de la Comunidad Económica Europea en esferas como las exportaciones de servicios; lo mismo es válido en relación con el Oriente Medio.

En esta situación, ¿por qué no prestar alguna atención a la Cuenca del Pacífico conjuntamente con el triángulo del Atlántico? Este es un tema que exigirá mucha atención en los años venideros. La economía japonesa ha dado prueba de que es la única entre las economías industriales que reindustrializa en un corto período de tiempo. El Brasil es un complemento natural de la economía japonesa y no se debería desechar esta posibilidad.

Finalmente, estas prioridades exigirán nuevas formas de relación con el capital extranjero de riesgo (inversión extranjera) y con la empresa transnacional. Los dos deberían estar al corriente de las realidades actuales del Brasil. Si hay un congreso en los Estados Unidos, por ejemplo, que decide sobre la protección a las industrias en decadencia que, de todos modos, no tienen ningún futuro, nosotros tenemos también aquí un congreso en el que se encuentran en marcha varios proyectos que limitan de una u otra manera la capacidad de la inversión extranjera para hacer remesas de utilidades y para cobrar por el uso de la tecnología. ¿No hay alguna posibilidad de una fórmula de transacción? ¿No constituye el relacionar a la empresa transnacional más intensamente en proyectos de interés nacional, como el BEFIEX, o una nueva participación en el mercado internacional para las filiales brasileñas un precio justo por su presencia en nuestro mercado? Estas son algunas de las principales esferas en que ciertamente se definirán las prioridades en un futuro próximo.