

## Promoción de exportaciones

# Una experiencia latinoamericana: el caso de Brasil

Marta Bekerman\*

En su historia reciente, Brasil ha mostrado una gran capacidad de maniobra en materia de comercio exterior y de expansión del sector industrial. A períodos de sustitución de importaciones siguieron etapas de veloz crecimiento de las exportaciones, y luego se hizo hincapié de nuevo en las políticas sustitutivas con cambios importantes en la estructura productiva. Pertenece, como Corea, a ese conjunto de países en desarrollo que tuvieron una rápida expansión de sus exportaciones —especialmente de las industriales— pero con características que lo acercan más al caso argentino. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en el gran peso que sigue teniendo el mercado interno como fuente de demanda de la producción industrial.

En este artículo intentaremos visualizar los efectos de las políticas de comercio exterior realizadas en Brasil en los últimos años, incluyendo el período de ajuste de sus cuentas externas durante 1980-1983. Por un lado, señalaremos los cambios en las estrategias globales de comercio exterior definidas por el distinto impulso dado a las políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones. Por el otro, analizaremos los instrumentos específicos de promoción de exportaciones.

Luego de mencionar algunas características propias de Brasil, haremos referencia a las políticas de comercio exterior seguidas desde la posguerra (punto II) y a los instrumentos de promoción de exportaciones (punto III). En el punto IV se señalarán los efectos en la economía y nos detendremos, en el punto V, en la situación reciente.

### I. Algunas características de la economía brasileña

La economía brasileña ha sido calificada por Bresser Pereira (1982) como una economía en un estado de subdesarrollo industrializado con fuerte peso de grandes empresas estatales. El papel del Estado como productor se consolida a partir de los años cincuenta y aumenta muchísimo durante los años setenta, alcanzando hacia 1980 43% de la formación bruta fija de capital.<sup>1</sup>

La sociedad brasileña muestra un alto grado de concentración del ingreso tanto entre individuos como entre regiones. Hacia 1970

1. De las cien principales empresas brasileñas, según su patrimonio líquido hacia fines de los años setenta, la mitad eran estatales, 33 privadas nacionales y 17 transnacionales. Véase *Coyuntura Económica*, octubre de 1980.

\*Del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Buenos Aires.

Brasil era el número cuatro entre los países con mayor concentración de la renta, después de Ecuador, Kenia y México (Ahluwalia, 1974). En ese año, el 20% más pobre de la población recibía 3% de la renta, mientras que el 10% más rico recibía 47% (véase el cuadro 1).

#### CUADRO 1

Brasil: distribución del ingreso, 1960-1980  
(Porcentajes)

Sectores	1960	1970	1980
20% más pobres	3.9	3.4	2.8
50% más pobres	17.4	14.9	12.6
10% más ricos	39.6	46.7	50.9
5% más ricos	28.3	34.1	37.9
1% más ricos	11.9	14.7	16.9

Fuente: IBGE, Censo de 1960, 1970 y 1980. Citado en Bresser Pereira (1982).

#### CUADRO 2

Brasil: ingreso per cápita por regiones, en 1970<sup>a</sup>

Sudeste	1.53
Noreste	0.39
Sur	0.97
Centro Oeste	0.67

a. En relación con una media nacional de 1.  
Fuente: O. Rebouças (1980).

Por otro lado, sobre una media nacional de uno, la región del Sudeste alcanzaba un ingreso per cápita de 1.53, mientras que para el Nordeste ese ingreso era de 0.39 (véase el cuadro 2).<sup>2</sup>

La participación del sector externo es pequeña en relación con la producción total. La suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios representó 14% del producto interno bruto (PIB) en 1970. El proceso de industrialización, basado hasta mediados de los años sesenta en una estrategia de sustitución de importaciones, contribuyó a que las exportaciones manufactureras

2. Este panorama de distribución del ingreso se relaciona con el patrón de crecimiento de Brasil durante el presente siglo, ligado a un alto grado de concentración de la tierra. Por un lado, alrededor de 23% de los propietarios posee 78% de la superficie cultivada, mientras que, por otro, 72% de los propietarios pequeños (minifundistas) sólo posee 12% de esa área. Véase A., Dos Santos Neto, 1981.

representaran una proporción pequeña del producto industrial bruto (alrededor de 6% en 1975). De ahí que el papel principal de estas exportaciones aparezca más vinculado a la obtención de divisas que a actuar como fuente de expansión de la demanda del sector industrial. El mercado interno es sin duda el demandante principal de la producción industrial, aunque puede observarse una participación más importante de las exportaciones en los nuevos incrementos de la producción.<sup>3</sup>

## II. Breve referencia a las estrategias de comercio exterior

**D**urante las dos décadas que siguieron a la segunda guerra mundial se llevó adelante en Brasil una política de sustitución de importaciones basada en altas barreras aduaneras, control de cambios e incentivos a la inversión extranjera. Esto dio como resultado una elevación del producto industrial cercana a 10% anual promedio durante 1950-1961, junto con un crecimiento de las exportaciones levemente superior a 1% (Baer, 1976). Si bien el sector externo representaba una porción pequeña y decreciente de la producción global, la economía mantuvo una dependencia estrecha con respecto al exterior, debido a la escasez crónica de divisas.

Hacia principios de los años sesenta el proceso de sustitución de importaciones encontró dificultades de orden económico y político. La economía tuvo, durante siete años, una tasa de crecimiento más lento que correspondió a un reordenamiento del poder entre distintos sectores sociales y al embate contra los intentos de presión popular.

La estrategia seguida a partir de 1967 puede definirse como de crecimiento acelerado, asociado a un mayor nivel de endeudamiento externo. La rápida expansión de las exportaciones, así como su diversificación, fue considerada uno de los objetivos esenciales de la nueva política económica. Al mismo tiempo se llevó adelante un proceso de liberación de importaciones mediante reducciones arancelarias.

La respuesta de Brasil a la primera crisis del petróleo y al consecuente déficit comercial sufrido en 1974 fue aumentar las barreras aduaneras a la importación (mediante mayores aranceles, depósitos previos y restricciones cuantitativas)<sup>4</sup> y promover inversiones para sustituir importaciones. Así, el plan quinquenal 1975-1979 programaba grandes inversiones públicas en petroquímicos, papel, fertilizantes y acero, mientras que estimulaba el crecimiento de las industrias de bienes de capital por parte del sector privado mediante incentivos crediticios y fiscales. El entonces Ministro de Planificación señaló que esta política "implica sólo una moderada reducción del crecimiento de la economía, combinada con denodados esfuerzos para encontrar sustitutos a las importaciones de materias primas, productos básicos y bienes de capital. . . Llegar a la recesión para resolver los problemas de la balanza comercial y reducir drásticamente las importaciones sería sólo posponer el problema de la balanza de pagos mientras que aumentaría el desempleo y caerían los niveles de vida" (Velloso, 1978).

3. Durante 1975-1979 se exportó 13% del aumento de la producción industrial.

4. Los aranceles y otras barreras protectoras crecieron desde un promedio de 48% en 1968-1973 a 82% en 1974 y a 124% en 1976. Véase Cline, 1981.

De esta manera, el Gobierno llevó adelante en 1975 una política expansiva reflejada en un ambicioso programa de inversión pública y en aumentos en los salarios reales urbanos. Esta decisión de expandir la economía en un período de serio desequilibrio externo muestra una respuesta brasileña muy diferente a las políticas ortodoxas seguidas por otros países en desarrollo y por el propio Brasil en los años ochenta. Permitió evitar la recesión económica, posponiendo el ajuste, a través de un aumento de la deuda externa de 17 200 millones de dólares a fines de 1974 a 21 200 millones a fines de 1975 (Bekerman, 1985). El programa de sustitución de importaciones fue alentado hasta 1976 por un aumento en la inversión pública orientada hacia los productos básicos como el acero, los petroquímicos y minerales. Podría decirse, entonces, que con la primera crisis del petróleo tiende a hacerse mayor hincapié en las industrias sustitutivas de importaciones. Los incentivos a las exportaciones, que ya eran importantes, no se modifican tanto como el régimen de importaciones. Al crecer los niveles de protección de las mismas, los productores se sienten más motivados a vender internamente que a exportar.<sup>5</sup>

La segunda crisis del petróleo y el aumento de las tasas internacionales de interés en 1979 elevaron abruptamente el déficit en la cuenta corriente brasileña. A partir de allí se vuelven a modificar las prioridades de crecimiento sectorial. La nueva definición de los sectores que habrían de estimularse abarca la energía, la agricultura y las industrias de exportación. Otros productos prioritarios en los años previos, como los industriales básicos y los bienes de capital, sólo mantienen su prioridad en la medida en que pueden exportarse.<sup>6</sup>

El centro de la sustitución de importaciones queda limitado al sector energético y a algunos productos agropecuarios. Por otro lado, se da un nuevo impulso a medidas destinadas a expandir las exportaciones. En 1979 se produce la primera maxidevaluación desde que tuvo lugar el primer salto en los precios del petróleo. Sin embargo, durante 1979 y 1980 se continúa con una política económica de tipo expansivo que permite mantener considerables tasas de crecimiento.

Hacia fines de 1980 el sector externo se transforma en el problema prioritario al que deben subordinarse el crecimiento económico y hasta la lucha contra la inflación. A partir de 1981 se lleva adelante una política de tipo ortodoxo con contracción monetaria y fiscal que se acentúa desde el inicio de 1983 con el objeto de obtener una balanza comercial favorable de 6 000 millones de dólares durante ese año.

## III. Instrumentos específicos de promoción de exportaciones

**E**l sistema actual de promoción de exportaciones de manufacturas se inició durante el período 1964-1967 y se reforzó posteriormente para apoyar sectores específicos o para contrarrestar períodos de revaluación del cruzeiro en términos reales. Consis-

5. No debe dejarse de lado el programa Beflex de promoción de exportaciones (véase más adelante), que, aunque se estableció legalmente en 1972, más bien se puso en práctica y produjo efectos importantes durante la segunda mitad de los años setenta.

6. La restricción de la inversión pública provoca una creciente capacidad ociosa en ramas de bienes de capital que se habían expandido en los años previos y cuyo principal demandante es el Estado.

## CUADRO 3

## Brasil: instrumentos de promoción de exportaciones

Fiscales	Financieros	Nuevos instrumentos globales
<p>1. <i>Exención de impuestos internos a las manufacturas destinadas a la exportación</i>  a) <i>IPI</i>: impuesto federal sobre productos industrializados que grava todos los bienes producidos en el país y los importados.  b) <i>ICM</i>: impuesto estatal sobre circulación de mercancías similares al IPI.  c) <i>Otros</i>: cualquier otro impuesto, tasa o contribución específica que recaiga sobre manufacturas destinadas a la exportación.</p> <p>2. <i>Impuestos sobre las importaciones</i>  a) <i>Draw-back</i>: suspensión o exención para insumos importados sin equivalente nacional destinados a la producción de manufacturas para exportación. Incluye la correspondiente suspensión o exención del IPI y del ICM.  b) <i>Importación de bienes de capital</i>: exención o reducción de los impuestos sobre la importación de bienes de capital destinados a empresas industriales que asuman compromisos de exportación.</p> <p>3. <i>Disminución de los impuestos internos</i>  a) <i>Crédito fiscal del IPI</i>: disminución del monto adeudado por operaciones en el mercado interno en una proporción del valor FOB de las manufacturas exportadas.  b) <i>Crédito Fiscal del ICM</i>: <i>ibidem</i> IPI</p> <p>4. <i>Disminución del impuesto sobre la renta</i>  a) Reducción de la ganancia imponible en una proporción igual a la de las exportaciones de manufacturas respecto de las ventas de la empresa.  b) Reducción o devolución del impuesto sobre las remesas al exterior por regalías, asistencia técnica e intereses de préstamos, condicionado al incremento anual de exportación.  c) Exención del impuesto en la fuente a las remesas al exterior por pago de comisiones de agentes.  d) Las empresas nacionales pueden computar como costos los gastos en el exterior para promoción de ventas y se eximen del impuesto a las remesas al exterior por ese concepto.</p> <p>5. <i>Impuesto sobre operaciones financieras</i>  Exención para todas las operaciones financieras y de seguro relativas a la exportación de manufacturas.</p> <p>6. <i>Impuesto único sobre combustibles y energía eléctrica</i>  Restitución integral del impuesto pagado cuando supere 2% del valor FOB de las exportaciones de manufacturas.</p>	<p>1. <i>Financiamiento a la producción para exportación</i>  a) <i>Hasta 180 días</i>: el Banco Central asigna descuento a los bancos comerciales, condicionado en forma creciente al financiamiento del capital de trabajo de las empresas exportadoras de manufacturas. Las condiciones son excepcionalmente ventajosas. El Banco do Brasil también asigna recursos crecientes mediante créditos rotativos en cuenta corriente, a costos relativamente reducidos. El Banco Nacional de Desenvolvimento Económico también condiciona la asignación de los préstamos a la formación de capital de trabajo.  b) <i>Más de 180 días</i>: el Banco do Brasil financia con recursos de fondos especiales la producción de bienes de capital de elevado valor unitario y ciclo de fabricación superior a 180 días.</p> <p>2. <i>Financiamiento a la exportación</i>  a) <i>A corto plazo</i>: financiamiento normal a 90 y 180 días realizado por los bancos comerciales autorizados a operar con cambio extranjero.  b) <i>A mediano y largo plazo</i>: es administrado por la Cacex del Banco do Brasil con fondos especiales y del BID  • <i>Bienes de capital y de consumo duradero</i>: de uno hasta cinco o más años de plazo y destinados a países en desarrollo.  • <i>Exportaciones en consignación</i>: hasta un año.  • <i>Exportaciones de servicios</i>: más de 180 días, con preferencia a las operaciones que incluyen abastecimientos de productos brasileños.  • <i>Promoción comercial en el exterior</i>: incluye estudios de mercado, publicidad, participación en ferias, envío de muestras, etcétera.  • <i>Compañías comercializadoras</i>: descuento especial para financiar las transacciones entre el productor y estas empresas cubriendo el período de depósito bajo régimen aduanero especial.</p> <p>3. <i>Seguro de crédito a la exportación</i>  Los riesgos políticos y extraordinarios son asumidos por el instituto oficial por cuenta del Gobierno federal. El costo es relativamente bajo.</p>	<p>1. <i>Programas especiales de exportación Befiex</i>  Pueden ser presentados por una o más empresas industriales. Gozan de todos los beneficios derivados de los instrumentos fiscales y financieros empleados en la promoción de exportaciones. Además:  • La importación de bienes de capital (que pueden ser usados) para la inversión inicial y la de insumos para la producción, no se sujeta al requisito de inexistencia de un equivalente nacional.  • Las importaciones destinadas a la reposición de bienes de capital pueden realizarse al amparo de normas similares de otros regímenes de promoción industrial.  • Ampliación de los efectos de la disminución de impuestos (IPI y renta).  • Posibilidad de asegurar un plazo mínimo de vigencia de los instrumentos fiscales de promoción.</p> <p>2. <i>Traslado de instalaciones industriales completas hacia Brasil</i>  Que estuvieran funcionando en su país de origen, y para destinar su producción esencialmente a la exportación. Se exime de los impuestos que gravan la importación, además del posible usufructo de otros instrumentos de estímulo.</p> <p>3. <i>Compañías comercializadoras</i>  • Creación de un régimen aduanero especial para el depósito de mercancías con usufructo de los estímulos fiscales y financieros a la exportación.  • Amplia exención del impuesto a la renta.  • Ampliación de las operaciones financieras exentas del impuesto respectivo.  • Facilidades de los bancos comerciales para integrar el capital de estas empresas.  • Financiamiento especial a sus operaciones.  • Posibilidad de venta entre estas empresas de las mercancías en depósito bajo régimen aduanero especial.  • Reducción de impuestos.</p>

te fundamentalmente en una serie de beneficios fiscales y financieros según puede verse en el cuadro 3. El sistema es fiscalizado por el Departamento de Comercio Exterior del Banco do Brasil (Cacex). Los beneficios fiscales tienden a eliminar o reducir los impuestos internos sobre las manufacturas que han de exportarse, sobre las ganancias que resultarán de estas operaciones y sobre la importación de insumos requeridos para su producción (*draw-back*). Las disminuciones de impuestos internos se extienden al gravamen sobre productos industrializados (IPI) y al de la circulación de mercaderías (ICM), en proporción al valor de los productos exportados.

Este instrumento, conocido como crédito premio, no sólo permitía a las empresas estar exentas del impuesto IPI sobre las mercancías exportadas, sino también acreditar ese monto de impuestos para el pago del IPI sobre ventas internas. Fue eliminado en diciembre de 1979 y reimplantado en abril de 1981. Hasta 1979 se calculaba en proporción a los impuestos internos (IPI e ICM) que causaban los productos exportados. Desde 1981 se implantó a una tasa fija de 15% del valor FOB de las exportaciones.

Los incentivos financieros permitieron a las empresas exportadoras el acceso a recursos oficiales a bajo costo para el financiamiento de la producción de bienes exportables (prefinanciamiento) y de su promoción y ventas en el exterior.<sup>7</sup>

A partir de 1972 se establecieron nuevos instrumentos de exportación que intentaron vincular los incentivos a la exportación con nuevas inversiones en el sector industrial, induciendo a un aumento cualitativo de las exportaciones de las filiales de empresas extranjeras. Se estimuló además la creación de empresas comercializadoras que permitieran las exportaciones de los productores pequeños y medianos. El programa Befiex se destina a empresas específicas y consiste en un paquete de incentivos otorgados a cambio de compromisos de exportación de largo plazo. Este programa se dirigió inicialmente a estimular las exportaciones de las empresas automovilísticas,<sup>8</sup> hasta ese momento con un gran déficit en su balanza comercial con el exterior. Un elemento muy importante de este programa es que actúa como una especie de garantía de largo plazo contra cambios en el sistema de incentivos. Cuando se eliminó el crédito premio en 1979, continuó operando para las empresas automovilísticas sujetas al programa Befiex.

Desde el punto de vista cuantitativo, el crédito premio fue el instrumento más importante hasta su eliminación en 1979. En ese año alcanzó 1 100 millones de dólares, seguido por el *draw-back*

(350 millones), el Befiex (273 millones) y las exenciones del impuesto sobre la renta (203 millones). En el cuadro 4 puede observarse la concentración de los incentivos fiscales en favor del sector equipo de transporte, el que recibe la mayor proporción de estímulos otorgados conforme al Befiex, de créditos fiscales y de *draw-back*. Dado que ese sector se compone de un número limitado de empresas, no es difícil imaginar la gran concentración a nivel de éstas.<sup>9</sup> El programa Befiex, en particular, cubrió 20% de las exportaciones industriales durante 1978-1980 concentradas en un número pequeño de empresas (59 en 1979, 100 en 1980).

La política de promoción de exportaciones está además íntimamente ligada a la evolución del tipo de cambio en términos reales. A partir de 1968 se aplicó una política de minidevaluaciones destinadas a compensar la pérdida de competitividad resultante del crecimiento interno de los precios. Esta política continuó vigente a pesar de las dificultades externas originadas por la primera crisis del petróleo.

En ese momento se evitó una maxidevaluación a través del aumento de restricciones a las importaciones como forma de impedir el crecimiento de estas últimas. Una primera maxidevaluación de 30% tuvo lugar en diciembre de 1979<sup>10</sup> y otra de un porcentaje similar en febrero de 1983. La política cambiaria de minidevaluaciones seguida entre 1968 y 1979 fue criticada por autores como Cline (1981), sobre la base de que no ofreció las soluciones requeridas por la economía para ajustarse al deterioro de la situación externa posterior a 1974. Sin embargo, al analizar los movimientos del tipo de cambio es necesario considerar la variación de los salarios. En la medida en que éstos se ajusten a los cambios del costo de vida —como ocurrió en Brasil a partir de 1974— los costos de producción crecerán luego de una devaluación, contrarrestando los efectos positivos de la misma en la competitividad empresarial. Tal vez esto ayude a explicar la decisión adoptada hacia fines de 1982 por las autoridades brasileñas, a instancias del FMI, de limitar el crecimiento de los salarios nominales a niveles inferiores a los de la inflación.

#### IV. Efectos

La economía brasileña tuvo altas tasas de crecimiento durante el período 1968-1974. El PIB se expandió en ese período a un promedio anual de 10%, siendo el sector manufacturero el que alcanzó los mayores niveles de crecimiento. El liderazgo del sector industrial se basó en los bienes de consumo duradero y, en menor medida, en los bienes de capital (cuadro 5). Pero las elevadas tasas de crecimiento de esos sectores y de la industria en su conjunto durante ese período no volvieron a repetirse en los años siguientes. Durante 1975-1980 los bienes intermedios enca-

7. Los importadores recibían créditos a tasas de interés muy negativas, especialmente en el caso de la prefinanciación. A partir de 1981 se introdujeron cambios en la legislación del financiamiento de exportaciones, aumentándose los montos prestables y fijándose la tasa de interés en 40% anual (Resolución 674 de 1981).

8. Las regulaciones específicas para estas empresas establecían que los incentivos fiscales otorgados a la importación de partes estaban condicionados a que las empresas exportaran a su vez por lo menos 40 millones de dólares anuales de componentes y partes durante diez años, y a que el valor agregado en el país fuera el equivalente de por lo menos tres veces el valor de las importaciones. Se ofrecían también exenciones sobre impuestos de importación, sujetos a que las empresas alcanzaran 85% de integración nacional para la producción de automotores. Además, las empresas recibían un crédito fiscal de 26% del valor FOB de las exportaciones. Peñalver et al. (1983).

9. Esa concentración se agudiza en 1980 ante la eliminación del crédito premio para todas las ramas menos la de equipo de transporte (devido al seguro provisto por el programa Befiex). De allí que esta rama pasa a absorber 50% de los incentivos fiscales de ese año. Los incentivos financieros, en cambio, aparecen más distribuidos entre las distintas ramas industriales.

10. Esta medida fue acompañada por la fijación de una pauta de devaluación de 40% para 1980 como forma de actuar sobre las expectativas inflacionarias posteriores a la maxidevaluación. Pero esa pauta fue ampliamente superada por el crecimiento de los precios, por lo que el cruce volvió a reevaluarse en términos reales durante ese año.

CUADRO 4

Brasil: incentivos fiscales a las exportaciones en 1979  
(Millones de dólares)

Industria	Valor de las exportaciones	Befiex		Draw-back		Crédito fiscal		Impuestos directos		Total de incentivos fiscales		Tasa de incentivo fiscal (%)
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Minerales no metálicos	99.4	0.4	0.2	0.5	0.1	8.41	0.8	2.54	1.3	12.45	0.6	12.5
Siderurgia	864.4	10.3	3.8	23.3	6.7	137.18	12.2	27.40	13.5	203.68	10.3	23.6
Equipo mecánico	468.2	20.2	7.4	40.6	11.6	75.92	6.8	7.89	3.9	149.21	7.5	31.9
Equipo eléctrico	353.5	20.3	7.5	52.3	15.4	52.99	4.8	9.77	4.8	138.46	7.0	39.2
Equipo de transporte	1 608.3	211.0	77.1	124.0	36.4	366.00	33.0	26.27	12.9	730.97	37.0	45.5
Madera	182.0	0.8	0.3	9	1.7	27.72	2.5	7.74	3.8	42.96	2.2	23.6
Muebles	20.5	0.0	0.0	0.1	0.0	2.99	0.3	0.43	0.2	3.62	0.2	17.7
Papel	163.0	1.1	0.4	1.2	0.3	21.90	2.0	7.93	3.9	34.53	1.7	21.2
Caucho	79.1	1.7	0.6	4.4	1.3	16.60	1.5	1.87	0.9	24.57	1.2	31.1
Cuero	145.4	0.1	0.0	5.6	1.6	10.80	1.0	2.50	1.2	21.40	1.1	14.8
Productos químicos	656.9	1.1	0.4	15.8	4.5	28.43	2.6	8.47	4.2	56.40	2.9	8.6
Productos farmacéuticos	44.2	0.3	0.1	4.2	1.2		0.4	0.70	0.3	9.78	0.5	22.1
Perfumes	9.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.72	0.1	0.26	0.1	0.98	0.0	10.4
Plásticos	29.7	1.2	0.5	3.0	0.9	3.87	0.3	0.63	0.3	8.80	0.4	29.6
Textiles	518.3	2.9	1.1	13.2	3.8	132.86	12.0	23.17	11.4	177.73	9.0	34.3
Calzado	269.0	0.0	0.0	13.7	3.9	30.11	2.7	9.58	4.7	55.19	2.8	20.5
Alimentos	2 712.5	0.4	0.2	33.2	9.5	162.31	14.5	61.16	30.1	265.07	13.7	9.8
Bebidas	18.7	0.0	0.0	0.0	0.0	1.74	0.2	0.44	0.2	2.28	0.1	12.2
Tabaco	187.5	0.0	0.0	0.4	0.1	0.45	0.0	0.08	0.1	0.93	0.0	0.5
Imprenta	13.3	0.0	0.0	0.0	0.0	1.18	0.1	0.10	0.1	1.28	0.1	9.6
Otros	211.6	1.2	0.4	3.4	1.0	24.74	2.2	4.29	2.1	34.43	1.7	16.3
<b>Total</b>	<b>8 654.0</b>	<b>273.0</b>	<b>100.0</b>	<b>350.0</b>	<b>100.0</b>	<b>1 111.00</b>	<b>100.0</b>	<b>203.22</b>	<b>100.0</b>	<b>1 980.02</b>	<b>100.0</b>	<b>23.0</b>

Fuente: Peñalver (1983).

bezaron el crecimiento industrial en un contexto menos expansivo, que se tornó directamente recesivo a partir de 1981. Esa recesión, sin precedente histórico en el país, afectó especialmente a aquellos bienes que más habían crecido en el período 1968-1974, es decir, a los bienes de consumo duradero y a los de capital. Esto fue en parte el resultado de la política de brusca contracción monetaria que tuvo lugar a partir del segundo semestre de 1980, y que se acentuó durante 1983, a los efectos de lograr una brusca caída de las importaciones y de aumentar los excedentes exportables. Los planes oficiales pronosticaban que el encarecimiento de las compras en el exterior provocadas por la devaluación de febrero de 1983 estimularía al sector industrial a producir internamente los bienes antes importados, sobre todo materias primas y bienes de capital. Sin embargo, el proceso recesivo se acentuó durante 1983 debido a la falta de estímulos oficiales y al débil comportamiento de la demanda interna.

Pueden observarse entonces en Brasil cambios estructurales claros en el patrón de crecimiento, ligados a las políticas de industrialización y de comercio exterior (promoción de exportaciones y sustitución de importaciones). Desde mediados de la década de los setenta hubo una pérdida del liderazgo de las industrias productoras de bienes de consumo duradero en favor de la sustitución de importaciones de bienes intermedios (acero, fertilizantes, productos químicos), lo que explica el dinámico crecimiento

CUADRO 5

Brasil: tasas medias anuales de crecimiento de la producción industrial por tipo de bienes (Porcentajes)

Bienes	1968-1974	1975-1980	1981-1982	1968-1982
Total	12.9%	6.8%	- 5.4%	7.9%
Intermedios	13.3	8.3	- 5.3	8.6
De capital	18.3	5.9	-15.6	8.2
De consumo duradero	22.5	7.1	-12.8	10.9
De consumo no duradero	8.8	5.0	- 0.7	5.9

Fuente: P. Malan y R. Bonelli (1983).

de los mismos hasta 1980. A partir de la segunda crisis del petróleo, la sustitución de importaciones de bienes energéticos tuvo la mayor prioridad. Así, la producción de petróleo bruto se duplicó de 1979 a 1983, mientras que la de alcohol combustible se cuadruplicó de 1978 a 1982. Esto estuvo ligado a un aumento de la inversión estatal en relación con la privada, ya que las empresas estatales tienen un papel predominante en la producción de

bienes intermedios. Malan y Bonelli (1983) estiman que la participación del sector público en la inversión total llegó a rebasar 50% durante el período 1980-1982.

Durante los años siguientes a la crisis del petróleo (entre 1974 y 1978) las exportaciones industriales se expandieron en valor a un promedio anual de 26%, alcanzando 30% durante 1979-1981<sup>11</sup> (véase cuadro 6). Esto señala que hasta 1981 la recesión vivida por los países industrializados no tuvo un efecto adverso en las exportaciones de Brasil. Es decir, que la política de promoción de exportaciones parece haber sido eficaz no sólo en un período de gran expansión del comercio mundial, como el que tuvo lugar hasta la primera mitad de los años setenta, sino también durante los años siguientes. Uno de los sectores que aumentó rápidamente el nivel de sus exportaciones fue el de equipo de transporte (fundamentalmente la industria automovilística). Dichas exportaciones crecieron a una tasa anual media de 62% durante el período 1970-1979 y de 38% durante 1979-1980. Este aumento, producto sobre todo de los incentivos acordados conforme al programa Befiex, fue muy superior al aumento de la producción del sector. Mientras que la producción de vehículos en 1980 fue cerca del doble de la de 1972, las exportaciones crecieron doce veces en ese período (Peñalver *et al.*, 1983). Este autor señala que a pesar de que el sector muestra un período de crecimiento lento a partir de 1974, él mismo estuvo acompañado por un monto significativo de nuevas inversiones orientadas hacia el mercado externo que ayudaron a estimular el desarrollo de otros sectores industriales como los del acero, el vidrio, los plásticos, etcétera.

CUADRO 6

*Brasil: tasas medias anuales de crecimiento de las exportaciones e importaciones. (Porcentajes)*

Concepto	1970-1973	1974-1978	1979-1981	1982	1983
Exportaciones	28.0	15.3	22.5	-13.3	8.5
Primarias	23.2	8.9	14.2		
Industrializadas <sup>1</sup>	42.6	25.7	30.2		
Importaciones	32.8	17.2	17.3	-12.2	-20.4
Petróleo crudo	42.4	46.3	37.7		
Otras	31.9	11.5	6.1		

1. Incluye bienes manufacturados y semimanufacturados, excluyendo azúcar refinada y café soluble.

Fuente: Conselho Monetário Nacional (1982). Programação do Sector Externo Em 1983.

Durante los años setenta se produjo un aumento marcado en la participación de las exportaciones manufactureras: de representar 21% del total de ventas al exterior en 1971, se elevaron a 42% en 1980 (véase el cuadro 7).<sup>12</sup> Dentro de tales exporta-

11. Estas cifras reflejan en parte los efectos de la inflación mundial. Sin embargo, las exportaciones industriales brasileñas muestran también un aumento importante en volumen, que alcanza 16% anual durante el período 1970-1980.

12. Según la clasificación oficial brasileña, a las exportaciones manufactureras es necesario agregarles las semimanufactureras para contar con el conjunto de las exportaciones industriales (véase aclaración en el cuadro 7).

CUADRO 7

*Brasil: valor de las exportaciones y participación de los grupos principales (Miles de millones de dólares y porcentajes)*

Productos	1971		1980	
	Total	Participación	Total	Participación
Café	0.8	28.4	2.8	13.9
Otros productos primarios	1.2	42.2	6.8	33.8
Semimanufacturados <sup>1</sup>	0.3	8.2	2.1	10.4
Manufacturados	0.6	21.2	8.4	41.9
Total	2.9	100.0	20.1	100.0

1. Incluye azúcar cristalizada, cera natural, aceites vegetales, cacao en pasta, pieles curtidas, estaño, papel, hierro y acero en lingotes.  
Fuente: Banco Central do Brasil, *Boletín Mensual*.

ciones se distinguen por su dinamismo las de bienes de capital, que pasaron de 1.8% del total, en 1966, a 15% en 1979. Además del subsector equipo de transporte, destacan las ventas al exterior de maquinaria no eléctrica (especialmente motores y turbinas) y de maquinaria eléctrica (televisores, radios y equipos de comunicaciones) (véase el cuadro 8).

El proceso de crecimiento de las exportaciones industriales estuvo acompañado por la diversificación de los mercados, con una caída hasta 1982 en la importancia relativa de Estados Unidos y de los países europeos como principales importadores, en favor de los países latinoamericanos y otros mercados (véase el cuadro 9).

Con respecto a la estructura de propiedad de las empresas industriales puede distinguirse una fase de gran expansión del capital extranjero durante el período de rápido crecimiento de aquellos sectores en los que éste ejerce una influencia dominante; por ejemplo, equipo de transporte —y otros bienes de consumo duradero— y maquinaria. La participación del capital extranjero en el sector industrial fue alta en 1971 (véase el cuadro 10), pero luego mostró una tendencia decreciente ante la expansión de las inversiones públicas en actividades productivas. Este proceso se consolidó tras la primera crisis del petróleo, cuando el Estado hizo cuantiosas inversiones en apoyo de la sustitución de importaciones de productos intermedios (acero, químicos) e impulsó el desarrollo de la industria de bienes de capital por parte de empresas nacionales. Estas últimas aumentaron su participación a lo largo de la década, estimuladas por medidas oficiales específicas que limitaron la participación del capital extranjero, como la preferencia de las compras del Estado hacia empresas nacionales, la prohibición de la entrada del capital extranjero en ciertas ramas y de la compra de empresas nacionales consideradas líderes dentro de sectores prioritarios. Los sectores donde se dio una caída importante en la participación del capital extranjero hacia 1979 fueron los siguientes: acero, maquinaria, papel, productos químicos, plásticos y confecciones; se mantuvo, en cambio, una participación extranjera mayoritaria en equipo de transporte, caucho, productos farmacéuticos y tabaco.

A pesar de la caída de la participación del capital extranjero en la industria que se patentiza en las cifras de la revista *Visão*,

CUADRO 8

Brasil: exportaciones de bienes de capital  
(Millones de dólares)

Subsector	1968	1973	1977	1978	1979	Crecimiento anual (%)	
						1965-1970	1970-1979
Productos metálicos	3.2	25.0	78.7	109.3	134.8	47.6	24.5
Maquinaria no eléctrica	33.3	128.9	473.0	636.1	864.3	30.5	34.9
Motores y turbinas	0.0	1.5	33.0	36.1	41.6		76.5
Maquinaria agrícola	0.5	6.9	48.6	63.9	90.2		64.7
Maquinaria metálica	3.1	6.7	17.2	32.9	60.2		27.9
Maquinaria industrial especial	7.4	26.8	114.2	153.2	210.6		36.1
Maquinaria de oficina	13.6	42.5	116.6	130.0	155.8		23.5
Maquinaria no especificada	8.6	44.6	143.4	219.9	306.6		39.5
Maquinaria eléctrica	5.9	83.4	286.0	315.7	340.8	30.8	41.0
Maquinaria industrial	1.8	15.8	79.5	89.9	100.1		39.9
Equipo de radio, televisión y comunicaciones	2.9	58.0	168.8	180.8	180.3		43.1
Aparatos eléctricos	0.2	1.9	7.3	7.8	13.5		46.1
Equipos eléctricos no especificados	1.0	7.7	31.2	37.3	46.8		36.2
Equipos de transporte	4.4	94.1	636.8	984.3	1 247.6	13.1	62.1
Barcos	0.1	21.4	116.9	209.1	261.5		56.4
Equipamiento ferroviario	—	1.7	10.4	22.3	25.2		72.6
Vehículos	1.5	66.7	428.2	624.6	781.3		62.3
Motocicletas, bicicletas	0.0	1.9	11.3	15.0	15.5		72.3
Aviones	2.8	2.3	69.9	113.1	164.0		84.9
Equipamiento de transporte no especificado	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2		49.3
<b>Total</b>	<b>47.1</b>	<b>336.1</b>	<b>1 498.2</b>	<b>2 087.2</b>	<b>2 652.2</b>	<b>26.8</b>	<b>44.2</b>

Fuente: Peñalver (1983).

CUADRO 9

Brasil: destino de las exportaciones  
(Porcentajes)

Regiones y países	1970	1973	1977	1980
Comunidad Económica Europea	28.1	37.1	32.1	26.6
Estados Unidos	24.7	18.1	17.7	17.4
ALALC-ALADI	11.1	9.0	12.2	17.2
Asociación Europea de Libre Comercio	12.1	4.6	4.6	3.3
Japón	5.3	6.9	5.7	6.1
Europa Oriental	4.5	5.5	7.1	6.5
Otros	14.2	18.8	20.6	22.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Banco do Brasil (1980).

CUADRO 10

Brasil: participación de las empresas nacionales, extranjeras y públicas en el sector industrial  
(Porcentajes)

Empresas	1971	1974	1979
Públicas	18.5	20.0	22.5
Privadas nacionales	47.1	51.0	55.0
Extranjeras	34.4	29.0	22.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Visão, 31 de agosto de 1975 y 29 de agosto de 1980. Citado en Peñalver (1983).

las empresas transnacionales mantienen un papel de liderazgo en cuanto a ciertas exportaciones industriales. Esas exportaciones están muy concentradas. En 1977, 27 empresas representaban 37% de las exportaciones manufactureras, excluyendo los alimentos. La mayoría de esas 27 empresas son filiales de empresas extranjeras que producen fundamentalmente para el mercado interno y que recurren a la exportación para utilizar capacidad instalada sobrante y para tener acceso a los interesantes incentivos otorgados por el Gobierno conforme al programa Befiex (como puede verse en el cuadro 11, un número importante de esas empresas corresponde a la rama automovilística).<sup>13</sup> En general las ventas al exterior no representan una parte significativa de la producción de la empresa. Esto es una realidad para el conjunto de las exportaciones manufactureras que representan menos de 10% de la producción.<sup>14</sup>

Las empresas orientadas fundamentalmente hacia la exportación son pocas y se ubican sobre todo en la rama alimentaria; ése sería el caso de productos como el azúcar y la soya.

13. Puede hablarse en general de una influencia dominante de las empresas extranjeras en las exportaciones de aquellos productos que requieren una tecnología relativamente más avanzada o bien un alto grado de concentración sectorial. Éste es el caso, aparte de las exportaciones automovilísticas y de autopartes, de las exportaciones de neumáticos, partes y componentes electrónicos, equipos eléctricos y maquinaria agrícola. La gran influencia de las empresas transnacionales en estos rubros puede tal vez atribuirse a su mayor acceso a nuevas tecnologías y a los mercados externos.

14. Esta cifra contrasta notablemente con lo que ocurre en Corea, donde la relación entre exportaciones industriales y producto industrial supera 80 por ciento.

CUADRO 11

Brasil: principales empresas exportadoras de productos manufacturados, 1979<sup>a</sup>  
(Millones de dólares)

Empresa	Producto principal	Exportaciones
1. Petrobras	Gasolina	323.8
2. Volkswagen	Vehículos	213.3
3. Interbras	Alcohol	133.2
4. General Motors	Motores	128.4
5. Mercedes Benz	Camiones	126.9
6. Ford	Motores	116.7
7. Philco	Radios	111.7
8. Fiat	Motores	93.3
9. IBM	Equipo de oficina	92.4
10. Siderurgia Nacional	Siderurgia	89.6
11. Siderurgia Paulista	Siderurgia	78.4
12. Metal Mineração	Hierro	75.8
13. COBEC	Hierro	73.5
14. Saab	Camiones	71.5
15. Aracruz Cellulose	Pulpa	68.8
16. Embraer	Equipo de aviación	68.5
17. Comex	Camiones	64.4
18. Fiat Diesel	Vehículos	59.9
19. Cellulose Nipo	Celulosa	56.4
20. Comp. Navegação	Barcos	49.3
21. Verolme Etal.	Barcos	47.9
22. Engesa	Vehículos	47.2
23. Caterpillar	Equipo de movimiento de tierra	42.5
24. Engexco	Instrumentos de óptica	41.4
25. Pirelli	Partes	34.1
26. Estonefera	Caños de acero	33.7
27. Chrysler	Motores	33.3
<i>Total 27 empresas</i>		<i>2 375.9</i>
Exportaciones manufactureras totales		6 494.8
Participación de 27 empresas		36.6%

a. Se excluyen los exportadores de alimentos.  
Fuente: Cacex

## V. Panorama actual

Las primeras medidas de ajuste aplicadas por el Gobierno brasileño hacia fines de 1980 produjeron, junto con una caída del producto en el año siguiente, cierta mejora en la balanza comercial. Esta última se volvió insuficiente para compensar las erogaciones de servicios hacia la segunda mitad de 1982, cuando los bancos privados redujeron marcadamente el financiamiento que estaban acordando a los países latinoamericanos. La nueva actitud de los bancos colocó a Brasil en una situación muy difícil frente a un déficit en cuenta corriente de 15 000 millones de dólares en 1982. Hacia fines de ese año se establece un programa ortodoxo bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional.<sup>15</sup>

15. El programa se basa en medidas de contención de la demanda mediante caídas pronunciadas de la inversión pública y del salario real, retracción de la oferta monetaria con gradual eliminación del crédito subsidiado a la agricultura, devaluación cambiaria, y reajuste de determinados precios (petróleo, trigo, etc.). En febrero se devaluó el cruzeiro en 30% para mantener luego sucesivas devaluaciones, en línea con la inflación.

Hacia 1983 la balanza comercial tuvo un salto positivo fulminante, con un superávit de 6 500 millones de dólares (contra 800 millones alcanzados en 1982), que podría llegar a los 9 000 millones en 1984. ¿A qué debe atribuirse este fuerte cambio en las cuentas externas? ¿A las condiciones impuestas por el FMI que llevaron al mismo tiempo a una caída de 3.2% en el PIB y a la recesión más pronunciada de los últimos tiempos? ¿A un cambio estructural autónomo producido dentro de la economía brasileña que permitió aumentar las exportaciones mientras caían abruptamente las importaciones?

Si se comparan los años 1980 y 1983 se aprecia que el brusco cambio en la balanza comercial se debe básicamente a una fuerte caída de 33% en las importaciones, acompañada de un aumento pequeño para el estándar brasileño (9%) en las exportaciones (véase el cuadro 12).

CUADRO 12

Brasil: balanza del comercio exterior, 1977-1983  
(Miles de millones de dólares)

años	Exportaciones no petroleras	Importaciones no petroleras	Importaciones netas de petróleo	Balanza comercial
1977	12.5	- 8.3	-3.6	0.6
1978	12.4	- 9.5	-3.9	-1.0
1979	14.9	-11.6	-6.1	-2.8
1980	19.6	-13.0	-9.4	-2.8
1981	22.0	-11.1	-9.7	1.2
1982	18.6	- 9.2	-8.6	0.8
1983	20.5	- 7.2	-6.8	6.5

Fuente: Morgan Guaranty Trust, (1984).

CUADRO 13

Brasil: destino de las exportaciones, 1981-1983  
(Miles de millones de dólares)

Regiones o países	1981	1982	1983
<i>Total</i>	<i>22.29</i>	<i>20.18</i>	<i>21.90</i>
América Latina <sup>1</sup>	3.73	2.32	1.69
Europa Oriental	1.70	1.19	1.44
OPEP	2.44	1.89	2.00
Estados Unidos	4.11	4.03	5.06
Europa	6.47	5.94	6.26
Japón	1.22	1.29	1.43
Canadá	0.29	0.23	0.31
Otros	3.33	3.29	3.71

1. Venezuela y Ecuador, están incluidos en la OPEP.  
Fuente: Morgan Guaranty (1984).

El aumento de las exportaciones fue consecuencia de una expansión de las ventas a Estados Unidos que crecieron en 25% durante 1983 con respecto al año anterior y en 54% más durante enero-mayo de 1984 (Morgan Guaranty, 1984). Es decir, que a

pesar de algunos movimientos proteccionistas adversos a Brasil dentro de Estados Unidos, especialmente en el sector siderúrgico, las exportaciones a ese país permitieron contrarrestar la caída del mercado latinoamericano (véase el cuadro 13). La expansión de las ventas durante 1983 se basó en el aumento de las operaciones con soya, acero, calzado y productos químicos. Dentro del sector de bienes de capital, la capacidad ociosa generada por el corte de la inversión pública impulsó a las empresas a buscar mercados externos para aumentar los niveles de producción y tener acceso a los incentivos otorgados a la exportación.

Una parte de la caída de las importaciones se debió a la reducción de las compras netas de petróleo, que bajaron en valor en 30% entre 1980 y 1984 (véase el cuadro 12). Esto obedeció al efecto conjunto de una caída del consumo y un aumento de la producción, la cual llega a más que duplicarse de 1980 a 1983. La caída del consumo fue consecuencia no sólo de la retracción económica y del aumento de los precios relativos, sino también de un proceso de sustitución especialmente impulsado por el Gobierno. En el sector transporte la sustitución se orientó hacia el alcohol, mientras que en la industria, particularmente en las de cemento, vidrio, químicos, acero y papel, hacia el carbón y el gas (Bekerman, 1985). La caída más importante se produjo en las importaciones no petroleras, que se redujeron en cerca de 45% de 1980 a 1984. Ello fue resultado de la transformación ocurrida en los sectores que recibieron estímulos directos durante la segunda mitad de los años setenta, como es el caso de los bienes intermedios (petroquímica, papel, celulosa) y de capital (maquinaria y equipo de transporte). En muchos casos, estos sectores pasaron a ser exportadores netos. Barros de Castro (1984) estima que los efectos en el ahorro de divisas de estos casos de transformación productiva pueden llegar a los 6 000 millones de dólares. Dicho autor señala además que la desaparición de los empréstitos atados contribuyó a reducir las compras al exterior, ya que durante 1980 y 1981 se había producido una "hinchazón de las importaciones", estimuladas por esta forma de obtener divisas en el exterior.

CUADRO 14

*Brasil: balanza comercial y en cuenta corriente  
(Millones de dólares)*

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial	Saldo en cuenta corriente
1968	1.881	1.855	26	-508
1969	2.311	1.993	318	-281
1970	2.739	2.507	232	-562
1971	2.904	245	-341	-1.307
1972	3.991	4.235	-244	-1.489
1973	6.199	6.192	7	-1.688
1974	7.951	12.641	-4.690	-7.122
1975	8.670	12.210	-3.540	-6.013
1976	10.128	12.383	-2.255	-6.013
1977	12.120	12.023	97	-4.037
1978	12.659	13.683	-1.024	-5.927
1979	15.244	18.084	-2.840	-10.742
1980	20.132	22.955	-2.823	-12.807
1981	23.293	22.091	1.202	-11.734
1982	20.175	19.393	782	-16.311
1983 <sup>a</sup>	21.899	15.429	6.470	-6.171

Fuente: A. Barros de Castro, (1984).

a. Preliminar

## Conclusiones

La estrategia llevada a cabo por Brasil hacia el fin de los años sesenta difiere fundamentalmente de la que tuvo lugar en Corea. Terminada la fase de sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero, Brasil optó por sustituir importaciones de tipo secundario, es decir, de bienes de consumo duradero y de capital. Esto condujo a que se aumentaran las relaciones comerciales con el exterior por medio de la reducción de trabas a las importaciones y la promoción de exportaciones pero, a diferencia de Corea, el mercado interno continuó siendo el destinatario central de la nueva orientación económica. Dentro de este contexto se hacía fundamental expandir las exportaciones para solventar un requerimiento intensivo de importaciones.

En términos muy generales podría decirse que esa estrategia brasileña no es muy diferente de la que se pretendió aplicar más tímidamente en Argentina hasta mediados de los años setenta. También en dicho país se optó por sustituir importaciones de bienes con mayor contenido de capital y de promover exportaciones de artículos industriales que ya se producían para el mercado interno. Sin embargo, hay diferencias de mucho peso como la mayor coherencia y capacidad empresarial mostrada desde un comienzo por el sector industrial brasileño, el papel fundamental del Estado y la mayor restricción del salario real que tuvo lugar en Brasil en el período, a la luz de la política represiva iniciada con el golpe militar de 1964. Esto permitió al empresariado brasileño aprovechar mucho más esa etapa de expansión del comercio mundial que llegó hasta la primera crisis del petróleo. Por otro lado, hubo en esos años un aumento de la participación del capital extranjero en las ramas más dinámicas de los bienes de consumo duradero, atraído por la potencialidad del mercado interno brasileño.

En la segunda mitad de los años setenta se produjo una diferencia abismal en las estrategias económicas de ambos países. Argentina inició en 1976, con el proceso militar, un camino que la llevaría a una apertura indiscriminada de sus importaciones debido no sólo a la reducción de los niveles de protección sino también a una sobrevaluación sin precedentes del tipo de cambio. Brasil, por el contrario, partiendo de una situación estructuralmente adversa en la balanza comercial, en vista de su dependencia del petróleo importado, llevó adelante la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, esta vez con base en empresas del Estado y en capitales privados nacionales. Al mismo tiempo se estimularon las inversiones orientadas hacia la exportación en ramas como la de la industria automovilística, lo que permitió que las exportaciones industriales siguieran creciendo marcadamente hasta 1981.

Las diferencias en el resultado de las políticas son apabullantes. En 1973 las exportaciones de bienes de capital de ambos países estaban cerca de los 300 millones de dólares, siendo levemente superiores para Brasil. En 1982 las mismas exportaciones no alcanzaban en Argentina los 400 millones de dólares, mientras que en Brasil superaban los 2 200 millones. En momentos en que los países latinoamericanos, que son un mercado esencial para los bienes de capital, están reduciendo mucho sus importaciones, Brasil aumentó su presencia en Asia y África y durante 1983-1984 tomó ventaja de las posibilidades que brinda el mercado de Estados Unidos.

Los mayores avances realizados por Brasil en el período 1980-

1982 están fundamentalmente en la reducción de las importaciones. Si bien lo anterior es en parte el resultado de un menor crecimiento de la actividad productiva, se debe también a sustituciones de derivados del petróleo por otros productos y a la maduración de inversiones que tuvieron lugar en la segunda mitad de los setenta. Es decir, que la política de ajuste realizada en 1983 se sobrepone con una adaptación estructural de la economía iniciada unos años atrás.

La experiencia de Brasil durante el período 1968-1974 nos señala algo que ya es conocido en Argentina: que la sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero con dependencia creciente de importaciones de insumos intermedios y de capital no sólo no resuelve los problemas de déficit de balanza de pagos sino que aumenta la dependencia de ciertas importaciones que se vuelven imprescindibles. Al mismo tiempo puede dar lugar a un mayor liderazgo del capital extranjero en esos sectores, debido a requerimientos de capital o de tecnología de los que no se dispone internamente. La estrategia brasileña en los años siguientes a la primera crisis del petróleo plantea otras opciones. Allí puede criticarse la realización de proyectos de tipo "faraónico" que llevaron a un desmedido endeudamiento externo, o la excesiva expansión de ciertos sectores que luego sufrirían marcadamente por la existencia de capacidad ociosa. Sin embargo, la respuesta de crecer a través de la sustitución de importaciones y de cambios estructurales frente al choque externo nos parece mucho más rescatable que recurrir simplemente a una reducción de importaciones vía políticas recesivas, siguiendo la ortodoxia del FMI. Esta estrategia fue posible en 1975 por el acceso de Brasil al financiamiento internacional y resultó muy riesgosa por el grado de acumulación de endeudamiento externo. Sin embargo, como puede verse, hacia 1983 le otorgó una mayor flexibilidad en cuanto al comportamiento de sus importaciones y exportaciones.

Conviene presentar, por último, unas breves reflexiones sobre los instrumentos específicos empleados para la promoción de exportaciones en Brasil.

En primer lugar observamos que las transferencias de recursos necesarios para promover el crecimiento de ciertos sectores no podrían tener lugar por la vía exclusiva de los precios relativos, sino que requieren de la participación del Estado para actuar no sólo sobre dichas transferencias sino también en ciertos casos como productor directo. En Brasil se dan situaciones claras de complementación entre el sector público y el privado. El aumento o reducción de la inversión pública afecta marcadamente a los proveedores de bienes de capital.

El aparato estatal que lleva adelante las políticas de promoción muestra un alto grado de organización en Brasil. La entidad encargada del control y la aplicación de las mismas, la Cacex, cuenta con más de 100 agencias a lo largo del país, lo que le permite llegar a nivel de empresas individuales.

El programa Befiex es un buen ejemplo de acuerdos entre el Gobierno y las empresas y fue un instrumento básico para promover inversiones para la exportación y aumentar las ventas externas de ciertas ramas como la automovilística. Este programa estimuló a empresas transnacionales a realizar inversiones en Brasil para luego exportar desde ese mercado a otros países latinoamericanos. Ofrece estabilidad en los incentivos otorgados, algo que debe tenerse en cuenta en toda política de promoción de exportaciones. Tanto en el caso de Brasil como en el de Corea, los acuerdos con las empresas parecen constituir un instrumento impor-

tante para asegurar la expansión de las exportaciones en aquellas ramas que muestran alto grado de concentración. El programa Befiex podría entonces ofrecer criterios útiles para una política de promoción de exportaciones especialmente en cuanto a vincular los incentivos acordados con nuevas inversiones en el sector industrial orientadas hacia la exportación.

Esto último es esencial para una política de promoción de exportaciones que pretenda modificar la estructura productiva más que propiciar exportaciones transitorias de aquellos bienes que no encuentran salidas en el mercado interno. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, tal como ocurrió en Brasil, el programa Befiex significó altos costos sociales debido a las marcadas transferencias de ingresos en beneficio de las empresas exportadoras, especialmente dentro de la rama automovilística. De allí que los beneficios que hayan de otorgarse a las empresas según un programa de este tipo deben caracterizarse por su estabilidad de largo plazo, pero cuidando que los beneficios ofrecidos no lleguen a una alta transferencia de ingresos hacia esas empresas.

Otro elemento digno de atención en la experiencia brasileña es el desarrollo de empresas comercializadoras (*trading companies*) de productos industriales que promuevan la exportación en general y la de pequeños y medianos productores en particular. Se pueden conceder a estas empresas exenciones impositivas y darles acceso al financiamiento interno otorgando facilidades a los bancos comerciales para integrar el capital de las mismas. □

## Bibliografía

- Ahluwalia, M. (1974). "Income Inequality: Some Dimensions of the Problem", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Baer, W. (1976). "The Brazilian Growth and Development Experience 1964-1975", en *Brazil in the Seventies*, Washington.
- Barros de Castro, A. (1984). *Ajustamento y Adaptação Estrutural: A Experiencia Brasileira*, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economía Industrial, texto para discusión núm. 49.
- Bekerman, M. (1985). "The Impact of the International Environment on Brazil. From Miracle to Recessions", en *World Prices and Development*, S. Griffith-Jones, Ch. Harvey y D., Seers, (eds.), Gower Publishing, Inglaterra.
- Bresser Pereira (1982). "Economía Brasileira. Uma Introdução Crítica", Brasiliense, São Paulo.
- Dos Santos Neto, A. (1981). "A Estrutura Fundiaria Brasileira", en *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*, julio-diciembre.
- Cline, W. (1981). "Brazil's Aggressive Response to External Shocks", en W. Cline et al., *World Inflation and the Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington.
- Doelinger, C., H. Castro Fena y L. Cavalcanti (1974). *A política brasileira de comercio exterior e seus efeitos 1967/73*, IPEA, informe de investigación núm. 22.
- García, H. (1978). "La política de desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Brasil" en CEPAL, *Políticas de promoción de exportaciones*, tomo V, Chile, E/CEPAL/1046 Add. 4.
- Malan, P. y R. Bonelli (1983). "Crise Internacional, Crise Brasileira: Perspectivas e Opções", Seminario Latinoamericano sobre "Deuda Externa Argentina, Brasil y México, Análisis Comparado", Buenos Aires, marzo.
- Morgan Guaranty Trust (1984). *World Financial Markets*, julio.
- Peñalver, M. et al. (1983). *Brazil Industrial Policies and Manufactured Exports*, Banco Mundial, Washington.
- Rebouças, O. (1980). "Política Fiscal y Disparidades Regionais No Brasil", en *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*, vol. 7, núm. 1, enero-junio.
- Velloso (1978). *Brasil: a Solução Positiva*, Tec Editora, São Paulo.