



Comercio exterior y defensa comercial en Brasil: un balance del período 2003-2009

*Pedro Garrido da Costa Lima**

*Thális Ryan de Andrade***

Introducción

El comercio exterior brasileño y la utilización de instrumentos de defensa comercial por parte del gobierno están asociados con las características de la economía brasileña y la política comercial desarrollada en el país. Con el propósito de investigar esta relación se analizan, en la primera parte, las características primordiales del comercio en el período 2003-2009, que incluye los siete años completos del Gobierno Lula da Silva. La segunda parte presenta y discute las cifras de la actividad de defensa comercial del país y relaciona la tendencia del flujo de las importaciones comerciales con los datos de apertura de procedimientos de defensa comercial. Por último, se efectúan observaciones finales acerca de los datos y análisis elaborado.

Evolución reciente del comercio exterior brasileño

La evolución reciente del comercio exterior de Brasil tiene una relación profunda con determinadas características tanto de la economía brasileña (que tiene una producción diversificada y un mercado interno significativo) y la demanda mundial.

Al analizar los últimos años de la economía, se observa que el peso del comercio exterior de bienes en la economía brasileña es muy importante, pero la dinámica económica parece derivarse, principalmente, del gran mercado

* Máster en Economía por la Universidad Federal Fluminense; analista de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; <pedrogcl@uol.com.br>.

** Máster en Derecho por la Universidad Federal de Santa Catarina; analista de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; <thalisryan@gmail.com>.



interno del país. En el período 2003-2009, el comercio de bienes representó en promedio 21,5% del Producto Interno Bruto (PIB) en dólares, según datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y del Banco Central de Brasil. En la comparación mundial, Brasil, aunque es una de las diez mayores economías del mundo, se encuentra entre los veinte primeros exportadores, lo que representa alrededor del 1% de las exportaciones de mercancías, de acuerdo a los datos del MDIC, lo que muestra que la producción para consumo interno tiene preponderancia en la economía.

Algunos elementos clave para estas cifras de exportaciones e importaciones se pueden comprobar en la oferta y demanda de la economía brasileña. En el caso de las exportaciones, la matriz industrial brasileña¹ permite una diversificación significativa en términos de productos exportables. Para las importaciones, el fuerte mercado interno en Brasil influye en la dinámica reciente.

Además, algunos aspectos estructurales de la pauta brasileña demuestran el papel de *global trader* de Brasil, al realizar transacciones con diversos países del mundo.² En este sentido, se ha producido una cierta desconcentración entre los demandantes principales –en términos de valor– de los productos brasileños, mientras que hay cambios entre los principales socios comerciales.³ En esta diversificación gradual durante el período de análisis, se verificó que los 20 mayores compradores representaban 76,6% del total en 2003 y 69,8% en 2009, mientras que los 10 mayores compradores representaron 60,5% en 2003 y 53% en 2009. Esta trayectoria fue influenciada principalmente por el cambio en la parte superior de la lista de compradores, en la que se encuentran Estados Unidos (EUA), Argentina, Alemania y China. Hubo una disminución en el porcentaje de participación de los EUA⁴ como demandante, mientras que China ganó espacio (de 6,2%

1 Según Werner Baer, *A economia brasileira*, Sao Paulo, Editora Nobel, 2009, p. 492, la creciente integración vertical de la economía brasileña, a partir de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, ocurrió al mismo tiempo en que esta se volvía hacia el exterior, principalmente cuando aumentaron las exportaciones de sectores industriales.

2 Conforme definen Baumann, Renato, *et al.*, *Economía internacional*, Río de Janeiro, Editora Campus, 2004, p. 160.

3 También se observa caída en la concentración por origen de las importaciones, aunque de modo no lineal.

4 Hubo una disminución solamente en el porcentaje de participación de EUA, pero no en el valor absoluto, ya que las exportaciones a ese país continuaron en aumento junto con el crecimiento de las exportaciones brasileñas.

en 2003 para 13,2% en 2009), estableciéndose como el primer destino de las exportaciones brasileñas en 2009. Por el lado de las importaciones de Brasil, ocurre un cambio similar, en que los EUA pierden espacio frente a China (que tenía 4,4% en 2003 y alcanzó 12,5% en 2009), aunque todavía conserven el primer lugar.

Las exportaciones brasileñas también han sufrido cambios durante el período en su lista de productos. Se puede argumentar, por ejemplo, que se ha dado un incremento significativo de la proporción de productos básicos en la lista desde el año 2006,⁵ que aumentará su participación en el total de 29,0% en este año, 40,5% en 2009 lo que correspondió a una disminución de 54,0%, a 44,0% en la parcela de los bienes manufacturados en ese período. Una explicación para este cambio se debe a que la demanda china está compuesta principalmente por productos primarios, especialmente de los grupos de soja y minerales, y a que China ganó terreno como destino de las exportaciones.

En el período 2003-2009, la coyuntura del comercio internacional suscitó una trayectoria de subida y crisis pronunciadas, lo que generó consecuencias para Brasil. Desde 2003 hasta 2007, hubo un buen momento, con tasa de crecimiento promedio, de 16,5% al año, en que la demanda mundial impulsó las exportaciones de productos brasileños. Durante la crisis, en los años 2008 y 2009, los flujos del comercio internacional disminuyeron abruptamente, lo que dio como resultado un aumento de 15,0% en 2008 debido a los altos precios internacionales. En 2009, hubo una caída sin precedentes de 22,6% en el comercio,⁶ de acuerdo a la OMC, lo que afectó con fuerza a Brasil. La caída de la demanda mundial, con la reversión de

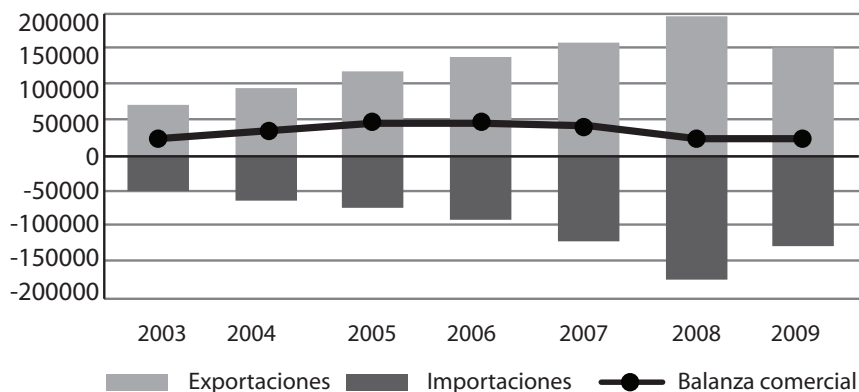
En el caso de las exportaciones, la matriz industrial brasileña permite una diversificación significativa en términos de productos exportables. Para las importaciones, el fuerte mercado interno en Brasil influye en la dinámica reciente.

-
- 5 Algunos autores, como Reinaldo Gonçalves, *Economía política internacional*, Río de Janeiro, Editora Campus, 2005, se refieren a este proceso como reprimarización de la lista de exportación. La economía brasileña, así como otras de América Latina, fueron dependientes, en gran parte de su historia, de la concentración de su lista productos exportables en géneros primarios demandados por los países capitalistas avanzados. Esta dependencia, en el caso brasileño, fue mitigada con el proceso de industrialización ocurrido en el país, lo que permitió, desde la década de 1960, la diversificación de la pauta, que pasó a abarcar en su mayoría bienes industriales.
- 6 Sin embargo, el aumento fue de 1,5% en 2008, si consideramos únicamente el volumen negociado. En 2009, la OMC estimó la disminución del volumen, en 12,2%.



las expectativas, se reflejó principalmente en bienes de consumo durables y bienes de capital, así como bienes intermedios necesarios para la producción industrial, que fue duramente golpeada a escala global.

 **Gráfico 1: Balanza comercial brasileña**
(en US\$ millones)



Fuente: MDIC. Elaboración: autores.

Analizando los datos para Brasil en el gráfico 1, se comprueba que el comercio exterior brasileño se ha beneficiado del crecimiento del comercio mundial. Hubo aumento de las exportaciones (tasa promedio de 21,8% por año entre 2003 y 2007, y alza de 23,2% en el año 2008) por encima de la media mundial, mientras que las importaciones siguieron una trayectoria similar (promedio de 25,7% anual entre 2003 y 2007, y alza de 43,5% en el año 2008). Sin embargo, el ciclo de desarrollo se rompió en el cuarto trimestre de 2008, período en que ocurrió una fuerte caída en el Producto Interno Bruto causada por el colapso en el sector externo y en las inversiones, lo que se reflejó, en el lado de la oferta, como un descenso en la industria. Entre los productos brasileños más afectados estuvieron las industrias automotriz y de maquinaria y equipo. Con la demanda mundial deprimida en 2009, el comercio exterior brasileño se redujo en ese año (-22,7%), en línea con el resto del mundo.

Con la caída de la demanda y la industria, así como la creciente competencia, muchas veces los países tienden a una política externa proteccionis-

ta, en que aplican más tributos sobre las importaciones como una manera de impulsar a la industria nacional. En este escenario, la presión de la competencia extranjera se alivia a través de procedimientos de defensa comercial, que benefician a los productores nacionales.

La política de defensa comercial en este período: apertura de procedimientos⁷

Brasil, como todos los miembros de la OMC, ha introducido en su sistema nacional de comercio los acuerdos provenientes de la Ronda de Uruguay de negociaciones multilaterales. En el caso brasileño, estos acuerdos han sido interiorizados por el Decreto 1355 de 1994, en el que se aprobaron los Acuerdos de *antidumping* y de subvenciones y medidas compensatorias, que combaten las prácticas desleales de comercio, y el Acuerdo sobre salvaguardias que, sin combatir las prácticas desleales de comercio, defiende el aumento significativo de importaciones. Los acuerdos sobre *dumping* y subvenciones establecen medidas contra determinado origen investigado, al paso que la salvaguardia se caracteriza por ser aplicada *erga omnes*, es decir, al mundo entero.

Sin embargo, la práctica brasileña⁸ de 2003 a 2009 revela una amplia utilización de los procedimientos *antidumping* (96%) en detrimento de las subvenciones (2%) y salvaguardias (2%). Se nota que no todos los procedimientos abiertos resultaron en alguna restricción comercial, debido a que en un 27% concluyeron sin aplicación de medidas de defensa comercial definitiva. Todavía se percibe un ligero aumento en las aplicaciones definitivas, pues, a lo largo de 22 años de defensa comercial, la media de aplicación de estas medidas proteccionistas fue de 3/5 de

7 Como nota metodológica, registramos que se prefirió utilizar los datos de apertura de procedimientos de defensa comercial, que incluyen tanto la investigación original como la revisión de las medidas ya aplicadas. De hecho, los datos de apertura de procedimientos indican más la voluntad de la industria nacional de buscar la protección comercial junto al gobierno, que una iniciativa gubernamental para proteger una rama de producción. Sin embargo, no se ha empleado la información relativa a las medidas aplicadas ya que la protección arancelaria, por cuenta de los plazos procedimentales, posee una dislocación temporal aún mayor sobre las importaciones analizadas.

8 Vale señalar que el Departamento de Defensa Comercial (DECOM), que integra la estructura de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, es el órgano encargado de conducir las investigaciones en esta temática. Al Consejo de Ministros de la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) compete la decisión de aplicar una medida de defensa comercial.

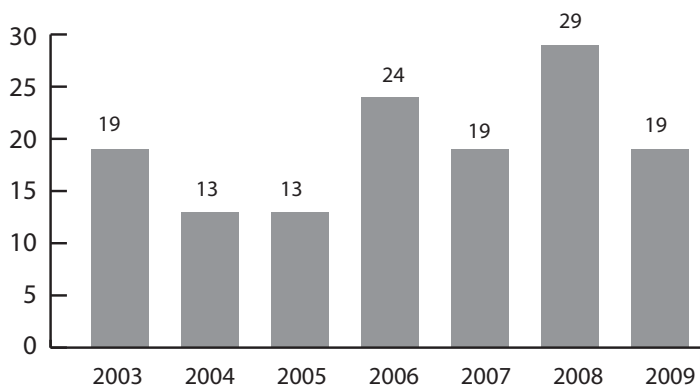


los casos cerrados, mientras que en el período 2003-2009 esta media de aplicación aumentó para 2/3 de los casos cerrados. Vale la pena señalar que, durante este período, la defensa comercial de Brasil ha establecido procedimientos con China (32,4%), seguida de los países de la Unión Europea (13,2%), EUA (11,8%), India (7,4%) y Argentina (7,9%), mientras que los otros socios totalizaran 29,4%.

Más allá del rasgo particular para definir el procedimiento a utilizar en la protección del comercio, los datos indican que la industria nacional no logra una apertura de procedimientos por parte del gobierno, que responda a la misma tendencia de crecimiento de las importaciones. En el caso brasileño, a pesar del aumento progresivo en el flujo del comercio entre 2003 y finales de 2008, los productores nacionales, por algunas razones, no solicitaron, en la misma tendencia, aperturas de procedimientos de defensa comercial junto al gobierno brasileño.



Gráfico 2. Apertura de procedimientos de defensa comercial



Fuente: MDIC. Elaboración: autores.

De acuerdo con el gráfico 2, se observa la falta de continuidad de la tendencia de aumento de las importaciones totales y la apertura de los procedimientos en los años 2004, 2005 y 2007. Este “desacoplamiento” tiene varias razones, como por ejemplo, el hecho de que el período de análisis de las importaciones objeto de *dumping* no es contemporáneo con la apertura

de la investigación.⁹ Se destaca la posibilidad de falta de pruebas de: 1. Causalidad entre las importaciones y algún daño experimentado; 2. Daño sufrido por la industria nacional; y 3. Importaciones objeto de examen a precios desleales o su crecimiento.

A pesar de estos obstáculos a la apertura de procedimientos de defensa comercial, el número de procedimientos iniciados, para el año 2006, creció 25% respecto a 2003, y el 85% respecto a 2005. En 2008, el auge de las importaciones de Brasil también fue acompañado por un pico de 29 aperturas de procedimientos, registro similar al récord de 1993 (30 procedimientos) en la serie histórica (1988-2009).

En 2009, la menor demanda externa de Brasil fue acompañada por una caída de 34% en la apertura de procedimientos. Esto puede explicarse en parte por la disminución de las importaciones en el último período de análisis, lo que hace imposible a veces la determinación de los daños,¹⁰ así como por la reanudación de las ventas de los productores nacionales en el mercado interno.

En este contexto, el examen de las secciones del sistema armonizado¹¹ que más demandaron apertura de procedimientos muestra que, en el período 2003-2009, los sectores que más han buscado la protección del gobierno a través de la protección comercial fueron: plásticos (35), productos químicos (22), textiles (20), metales comunes (18) y máquinas y aparatos eléctricos (10).

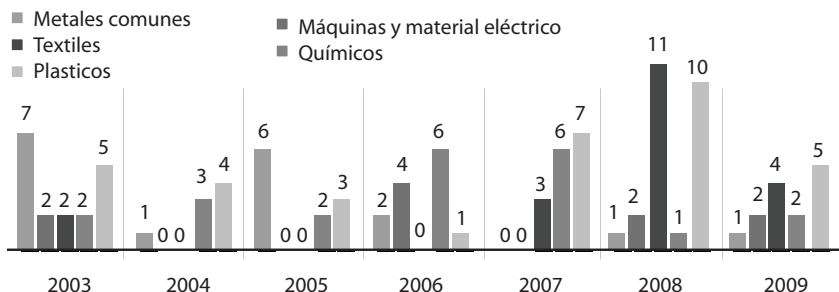
9 El numeral 1 del art. 25 del Decreto No. 1.602/95 establece que, cuando sea posible, el período objeto de investigación sobre la existencia de *dumping* comprenderá los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de apertura de la investigación. De esa manera, el último año de análisis de crecimiento de las importaciones no siempre puede ser inmediatamente anterior a su fecha de apertura.

10 El numeral 2 del art. 25 del Decreto No. 1.602/95 establece que el período objeto de la investigación de la existencia de daño deberá ser suficientemente representativo para permitir el análisis establecida en el capítulo III, y no puede ser inferior a tres años. Además, ese período, necesariamente, debe incluir el período de investigación de *dumping*.

11 Vale señalar que esos cinco sectores corresponden, respectivamente, a las secciones VI (cap. 28-38), VII (cap. 39-40), XI (cap. 50-63), XV (cap. 72-83) y XVI (cap. 84-85) del Sistema Armonizado. Es una segmentación usada por la propia OMC para la compilación de estadísticas sobre defensa comercial.



Gráfico 3. Apertura de procedimientos de defensa comercial

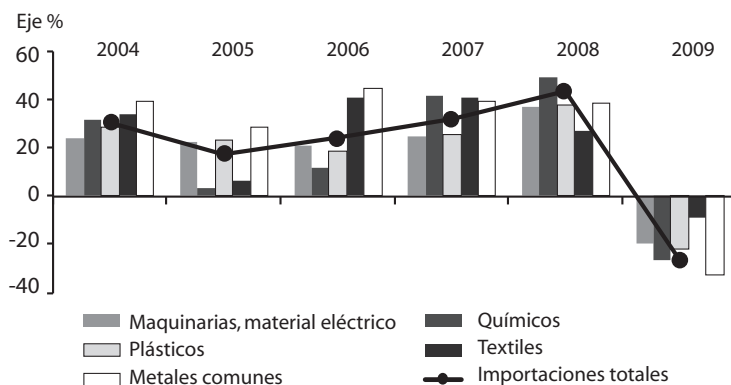


Fuente: MDIC. Elaboración: autores.

Es necesario señalar que estos sectores también tuvieron la misma tendencia de las importaciones totales en el período 2003-2009; es decir, sus importaciones aumentaron hasta 2008 y presentaron un declive en 2009, como se establece en el gráfico 4.



Gráfico 4. Importaciones anuales (cambio percentual)



Fuente: MDIC. Elaboración de los autores.

Entre las secciones que más demandaron protección comercial, merece destacarse el sector de metales comunes, el cual, aunque sus importaciones

crecieran en valores cercanos al 40% durante varios años, solo ha sobrepasado en la apertura de procedimientos en los años 2003 y 2005.

Otro sector que tuvo un comportamiento interesante fue el químico, cuyas importaciones crecieron en 40% en 2007 y 50% en 2008; sin embargo, en 2008 y 2009, períodos en que las aperturas de procedimientos deberían seguir la tendencia de crecimiento de estas importaciones solo se abrieron, respectivamente, uno y dos procedimientos.

Para las secciones de productos textiles y plásticos, el año 2008 revela que estos sectores se sobrepusieron a las otras secciones. Esto se debe principalmente a que en este año se abrió una investigación de fibra de viscosa con cinco orígenes y otra de película biorientada de polipropileno (BOPP) con seis orígenes. La apertura de la investigación sobre esta película ha ayudado a elevar el promedio de la industria de plásticos.¹² Estos sectores, a pesar de la concentración específica en 2008, presentan una mayor correlación entre el aumento de las importaciones y el aumento de los procedimientos abiertos.

El sector de maquinaria y material eléctrico, que tiene a su vez más altos valores de importaciones, ni siquiera recibió solicitudes de la industria nacional en los años 2004, 2005 y 2007. Por otra parte, en 2006 hubo cuatro procedimientos iniciados, mientras en 2008 y 2009, solo dos procedimientos.

Consideraciones finales

Si se consideran los datos presentados, se constata que el comercio exterior de Brasil ha crecido fuertemente en los últimos años, junto con la economía global, y ha sido también afectado por la crisis. Además, a pesar de la trayectoria de las importaciones, se puede decir que la apertura de procedimientos de defensa comercial, en general, no creció con la misma tendencia que las importaciones.

La búsqueda de medidas de defensa comercial parece estar más relacionada con los productos específicos (por ejemplo, la escalada en las investigaciones sobre casos de hilos y fibras de viscosa en 2008) que con el interés de la industria¹³ en su conjunto en la reducción de las impor-

12 Cabe señalar que, según las directrices establecidas por la OMC, el número de investigaciones iniciadas por la autoridad se cuenta en razón del número de orígenes investigados, y no según el número de productos.

13 Por supuesto, se observaron los datos más agregados, considerando las secciones de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, como el fuerte incremento de las importaciones es un criterio para comenzar investigaciones, es probable que haya ejemplos de gran aumento de importaciones en cada capítulo.



taciones. En otras palabras, el número de apertura de procedimientos de defensa comercial tiende a estar menos asociado a la coyuntura de incremento de importaciones y más relacionado con las amenazas a productos específicos en un determinado sector, sobre todo cuando existe una pérdida de competitividad.

Sin embargo, el momento de crisis, como al final de 2008 y durante 2009, demostró una mayor demanda de procedimientos de defensa comercial, más cercano a la tendencia de incremento de las importaciones. Este hecho se explica principalmente por la gran cantidad de productos chinos en el mercado mundial, pues China generó mayor apertura de procedimientos de defensa comercial (44 casos). Este “factor China” también en gran medida explica por qué, en estos últimos siete años, se ha dado un pequeño aumento de las restricciones comerciales en la política exterior de protección del comercio en Brasil, especialmente en el momento de pre-crisis.

Por otra parte, el descenso global de las importaciones en 2009 dio como resultado la caída de los procedimientos abiertos de defensa comercial, lo que demuestra que, en tiempos de crisis internacional, la industria nacional se ha movilizado menos en la búsqueda de una protección que en los tiempos de flujo comercial normal.

Bibliografía

Baer, Werner, *A economia brasileira*, Sao Paulo, Editora Nobel, 2009.

Baumann, Renato, Reinaldo Gonçalves, Otaviano Canuto, *Economía internacional*, Río de Janeiro, Editora Campus, 2004.

Banco Central de Brasil, Sistema gerenciador de séries temporais, en <<http://www.bcb.gov.br/?SERIETEMP>>.

Presidencia de la República de Brasil, Decreto No. 602/95.

Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Secretaria de Comercio Exterior, Departamento de Defensa Comercial (DECOM), Relatórios DECOM 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, en <www.mdic.gov.br>.

Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Secretaria de Comercio Exterior, Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Aliceweb), en <<http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br>>.

Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Secretaria de Comercio Exterior, Balança comercial brasileira – dados consolidados, en <www.mdic.gov.br>.

Gonçalves, Reinaldo, *Economía política internacional*, Río de Janeiro, Editora Campus, 2005.

OMC/WTO, *Statistics database*, en <<http://stat.wto.org>>.