

# La inserción económica internacional de Brasil: desafíos del Gobierno de Dilma Rousseff

## Brazil's international economic placement: the challenges of the Dilma government

Ricardo Sennes

Coordinador del Grupo de Análisis Internacional (Gacint), Instituto de Relações Internacionais (IRI),  
Universidade de São Paulo (USP)  
rsennes@prospectiva.com

### RESUMEN

El crecimiento reciente de Brasil, combinado con las óptimas condiciones de sus cuentas externas y la realización de las políticas macroeconómicas, ha situado al país en buenas condiciones para recuperar sus políticas públicas y estrategias a largo plazo. Varias de estas políticas comenzaron a ser implementadas en los últimos años del Gobierno de Lula da Silva y deben seguir durante el actual Gobierno de Dilma Rousseff, con un enfoque destacado hacia la política de inversiones públicas, la política industrial y tecnológica, así como la inserción económica regional. Sin embargo, los resultados positivos del ciclo actual han comenzado a mostrar varias limitaciones y deficiencias. Estos serán precisamente los desafíos del Gobierno Rousseff para los próximos años.

*Palabras clave: Brasil, desarrollo económico, innovación, política industrial, inserción económica internacional*

### ABSTRACT

Brazil's recent growth – combined with the optimum conditions of its external accounts and the realisation of its macroeconomic policies – has placed the country in a good position to recover its public policies and strategies over the long term. Several of these policies began to be implemented in the final years of Lula da Silva's government, and they should be continued during Dilma Rousseff's current government, by focusing particularly on public investment policy, industrial and technology policy and regional economic placement. However, the positive results of the current period have begun to reveal a number of limitations and shortcomings. These will be the specific challenges for the Rousseff government over the coming years.

*Keywords: Brazil, economic development, innovation, industrial policy, international economic placement*

*(Este artículo se ha beneficiado de las discusiones y artículos realizados tanto con el profesor Alexandre Freitas Barbosa como con la investigadora Angela Tepassee)*

Brasil ha basado sus relaciones exteriores en una diversificación de los socios y una cierta autonomía en sus posiciones. En el campo comercial, tiene una pauta diversificada de exportaciones, pero todavía con una participación importante de los productos agrícolas y minerales, así como de los bienes industriales con baja intensidad tecnológica. Este criterio se ha utilizado históricamente para definir las relaciones del país, por ejemplo, con los Estados Unidos y Europa. En los últimos años, China ha pasado a ocupar un lugar importante en las relaciones económicas internacionales de Brasil, pero el país no debe cambiar este patrón de diversificación. Una excepción parcial se produce con los países de América del Sur, con los que Brasil ha buscado diseñar acuerdos con un carácter estratégico más amplio, lo que incluye la coordinación de posiciones a largo plazo en temas cruciales para la seguridad y el desarrollo del país. Este espacio es cada vez más importante para las inversiones brasileñas en el exterior, así como para la integración de la infraestructura, especialmente del transporte y la energía. Esto ha ocurrido en parte por el propio perfil de la posición internacional de Brasil (multidimensional y multifacética), fruto en buena medida de una concepción estratégica destinada a garantizar al país cierto margen de independencia y seguridad, así como de capacidad de decisión autónoma. Parece que existe un consenso razonable entre las elites brasileñas sobre estos temas, y son prácticamente inexistentes los grupos políticos que defienden alternativas a esta posición<sup>1</sup>.

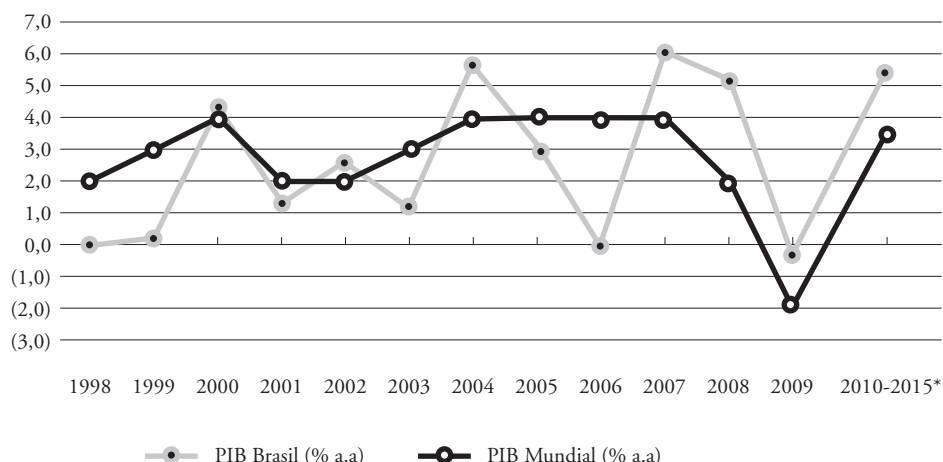
Sin embargo, Brasil –en el ciclo que comienza con el Gobierno de Dilma Rousseff– se enfrenta al menos a cuatro desafíos económicos importantes en su inserción internacional, dos de ellos relacionados con la agenda interna y los otros dos con la exterior. Encontramos, por un lado, el aumento de la tasa de inversión del país y la adquisición de competitividad en el sector de intensidad tecnológica mediana y alta y, por el otro, el ajuste al patrón de las relaciones con China y el mantenimiento del mercado regional como un eje estratégico y diferenciado de la internacionalización del país.

1. Véase el trabajo de Souza (2009), basado en una encuesta con 400 personas que actúan e influyen en las decisiones sobre temas internacionales en Brasil.

## ECONOMÍA BRASILEÑA Y LA INSERCIÓN EXTERNA EN LA DÉCADA DEL 2000

En Brasil, entre 2001 y 2008, el PIB creció un promedio del 3,7% con un máximo del 6% en 2007. Incluso en la recesión de 2009 el rendimiento fue muy por encima de la media mundial, con una disminución de solo el 0,2%, para volver a un crecimiento del 7,5% en 2010.

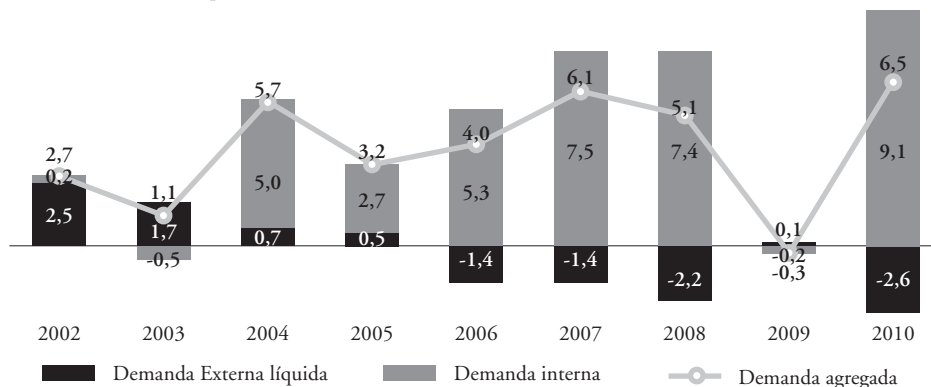
Gráfico 1. Crecimiento real del PIB mundial y el brasileño



\*Proyecciones en base al Instituto Internacional de Finanzas (IIF) preparadas por APE/BNDES. Promedio para el período.  
Fuente: Banco Mundial y IBGE. Elaboración propia.

Los datos elaborados por el Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) muestran que desde el año 2004, la base para este crecimiento del PIB ha sido la demanda interna. A diferencia de otros países emergentes, cuyo crecimiento económico es impulsado por la alta tasa de inversión, en Brasil la alta demanda por bienes de consumo, duraderos y no duraderos, es el elemento clave en esta ecuación. No obstante, la tasa de inversión de la economía brasileña fue del 14,7% y pasó en 2010 al 18,8%, cifra que se considera baja para los estándares internacionales. La demanda externa fue positiva solo en 2002 y 2003, pasando a ser negativa en los años siguientes.

Gráfico 2. La descomposición del crecimiento del PIB (% anual)



\*Estimaciones del Ministerio de Hacienda

Fuente: IBGE. Elaboración: Ministerio de Hacienda + BNDES, 2010.

La demanda interna —centrada en el consumo de bienes y servicios— está siendo fuertemente fomentada por varios factores: la expansión del crédito en la economía, el aumento de los salarios de los trabajadores, así como el consumo de las familias. Una de las marcas más fuertes del Gobierno de Lula da Silva ha sido una intensa acción con el fin de ampliar la oferta de crédito en el país, que en gran medida se ha producido en los últimos años. En 2002, la proporción del crédito total en el PIB fue del 22,0%. En 2010, alcanzó el 50,0% del PIB. En este movimiento los bancos públicos han cumplido un papel muy importante, destacando el Banco de Brasil —sobre todo el crédito para el sector automovilístico—, como la *Caixa Econômica Federal*—en este caso se centró en el sector inmobiliario. Una vez más, en este punto llama la atención el crecimiento menos evidente del crédito productivo y a largo plazo. En estos dos segmentos sigue siendo fundamental la participación de los mecanismos públicos, especialmente del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), cuya participación en el total de la inversión industrial y en infraestructura fue del 39,6% en 2010, aprobando 107.200 millones de dólares en nuevos proyectos en este mismo año<sup>2</sup>. Otro elemento de claro impacto en la demanda interna fue la política que se mantuvo durante todo el período de la Presidencia de Lula da Silva. El salario mínimo se elevó un 51,0% entre 2001 y 2009, y el promedio de crecimiento anual del consumo de las familias, desde el año 2004, ha sido del 5,3% en comparación con el mismo trimestre de los años anteriores<sup>3</sup>.

2. Los tres bancos públicos juntos, Banco de Brasil (BB), *Caixa Econômica Federal* (CEF) y BNDES, representan el 87% de la oferta de crédito para más de cinco años en el país.

3. Fuentes: BCB, MTE e IBGE, 2010.

Desde el punto de vista de las entradas de inversión extranjera directa (IED) en el país, se están centrando principalmente en el sector de servicios. Entre 2007 y 2009, su participación pasó del 49,1% al 53,6%. La industria aumentó su participación del 36,1% al 45,5% y la industria extractiva mineral, la agricultura así como la ganadería han reducido su participación del 14,8% al 1% de la IED total. Una parte importante de estas inversiones se concentra en los sectores *non-tradable*, tales como el de las telecomunicaciones y la distribución, entre otros en el sector de servicios, así como en el de los bienes de consumo durables en el sector industrial. Vale recordar que este comportamiento no parece coyuntural, ya que la afluencia de la IED en 2010 rompió el récord del país.

Tabla 1. Ingresos de la IED por sector (en millones de dólares)

Actividad económica	2007	2008	2009
Agricultura, productos pecuarios y extracción mineral	4.982,07	12.995,57	255,02
Industria	12.166,08	14.012,97	11.924,74
Servicios	16.556,44	16.877,75	14.045,66
<b>Total</b>	<b>33.704,59</b>	<b>43.886,29</b>	<b>26.225,42</b>

Nota: Ingreso de inversión y conversión de préstamos, así como de financiamiento en inversión directa con base en los registros constantes, en el módulo IED, del sistema RDE (Registro Declaratorio Electrónico).  
Fuente: Banco Central del Brasil (BCB).

Los planes y escenarios presentados por el Gobierno de Lula, y que sin duda seguirán en el Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, han explicitado que los enfoques prioritarios para mantener el actual ciclo de crecimiento son, por un lado, el mercado interno y la expansión de la demanda a partir del consumo básico de las familias, del fomento del sector de la vivienda y bienes de consumo duraderos; y, por el otro, las industrias básicas y de infraestructura. Sintomáticamente, la presidenta Rousseff fue en el Gobierno de Lula la responsable durante los últimos años del Ministerio de Minas y Energía, así como del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), cuyo objetivo era ampliar y coordinar las inversiones en infraestructura en el país. Las reservas en la capa del pre-sal en la costa brasileña han acentuado aún más esta tendencia en años recientes<sup>4</sup>. Estas prioridades se reflejan en las proyecciones del BNDES, según un informe del cual, la inversión en Brasil en los próximos cinco años será impulsado por grandes grupos: el petróleo y el gas, la energía eléctrica, la logística, la construcción de viviendas, así como la agroindustria. En términos de volumen de inversión, destacan los sectores de petróleo y gas y la electricidad; en términos de tasas de crecimiento de la inversión, los sectores de petróleo y gas, ferrocarriles y puertos.

4. Petrobras planea invertir cerca de 250.000 millones de dólares entre 2011 y 2013, principalmente en los programas relacionados con la exploración de la capa del pre-sal.

Tabla 2. Las perspectivas de la inversión

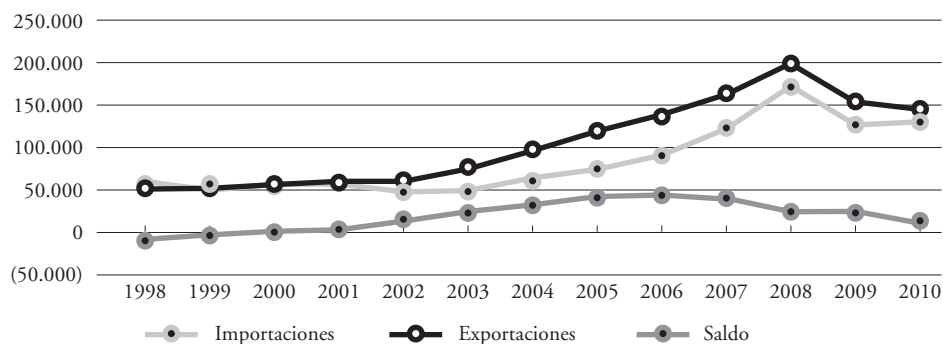
Sectores	Valores (R\$ Miles de millones)		Crecimiento	
	2005-2008	2010-2013	%	% a.a.
<b>Industria</b>	<b>344</b>	<b>549</b>	<b>74,7</b>	<b>11,8</b>
Petróleo y gas	201	340	112,8	16,3
Minería	53	52	(3,0)	(0,6)
Siderurgia	27	51	99,4	14,8
Petroquímica	9	34	70,8	11,3
Automóviles	21	32	37,7	6,6
Electrónica	15	21	38,9	6,8
Papel y celulosa	18	19	10,4	2,0
<b>Infraestructura</b>	<b>199</b>	<b>310</b>	<b>55,3</b>	<b>9,2</b>
Energía eléctrica	68	98	45,6	7,8
Telecomunicaciones	66	67	2,0	0,4
Saneamiento	22	39	76,2	12,0
Ferrocarriles	16	56	195,5	24,2
Transp. carretera	23	36	73,1	11,6
Puertos	5	15	217,6	26,0
<b>Total</b>	<b>543</b>	<b>859</b>	<b>58,2</b>	<b>9,6</b>

Fuente: BNDES, 2010.

Así, vemos como el ciclo y el dinamismo económico de Brasil en los últimos años se ha sostenido de manera destacada por las industrias de baja intensidad tecnológica y de menor valor añadido. Además, el propio Gobierno ha puesto el enfoque en el mercado interno y en las inversiones en infraestructura como los sectores elegidos como prioritarios para los incentivos, en detrimento de los sectores de mayor intensidad tecnológica y valor añadido. Las proyecciones para el próximo año tienden a indicar la permanencia de estas tendencias. De los planes hasta ahora anunciados por el Gobierno federal se desprende que, a pesar de que contienen políticas y metas sobre ellos, la innovación, el desarrollo tecnológico y algunos sectores de mayor valor añadido, tanto en la industria como en el sector de servicios, no son tan prioritarios como los sectores de base y de infraestructura. En cuanto a los esfuerzos políticos y la asignación de recursos, los primeros siguen en un segundo plano. Sin embargo, hay que destacar que los sectores más intensivos en tecnología se mostraron dinámicos en la década del 2000, lo que no corrobora la tesis de la desindustrialización de la economía brasileña.

Externamente la dinámica del país también indica tendencias contradictorias. Si por un lado el aliciente de las exportaciones brasileñas de bienes ha sido sostenible, por el otro, las importaciones han crecido a tasas significativas; respecto a las exportaciones de bienes con mayor valor añadido han perdido rápidamente su dinamismo. La balanza comercial brasileña ha logrado un saldo positivo desde el año 2000, mientras que las importaciones crecieron más que las exportaciones a partir de 2006. Es decir, el saldo positivo se encuentra en una trayectoria decreciente desde entonces.

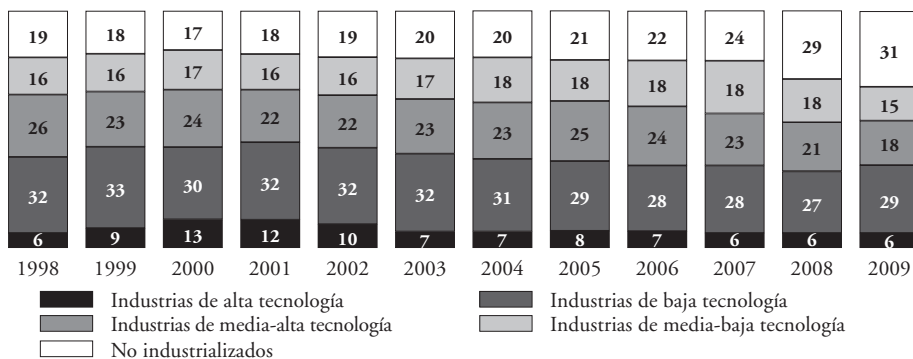
Gráfico 3. Balanza comercial de Brasil (en millones de dólares)



Fuente: Aliceweb (<http://alicesweb.desenvolvimento.gov.br/>) y elaboración propia.

En 1998, la mayor participación de los productos exportados fueron los de baja tecnología incorporada<sup>5</sup> (32,0%), seguido por los productos de tecnología media-alta (25,9%) y, en tercer lugar, los productos no industrializados (19,4%). En poco más de diez años, esta composición ha cambiado, llegando a 2009 con productos no industrializados como el principal componente de las exportaciones (31,0%), seguido por los productos con baja tecnología incorporada (28,9%) y en tercer lugar por los productos de los sectores de tecnología mediana-alta (18,1%)<sup>6</sup>.

Gráfico 4. Las exportaciones brasileñas según el nivel de intensidad tecnológica (% del total)



Fuente: Comtrade (<http://comtrade.un.org/>) y elaboración propia.

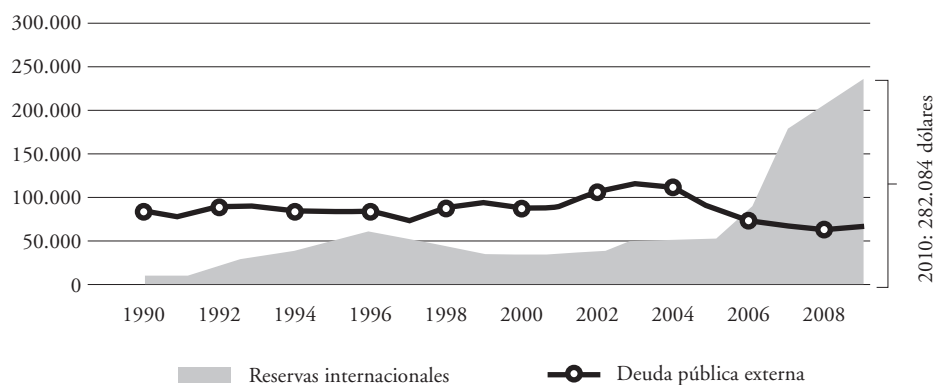
5. Hemos utilizado aquí la clasificación sectorial de intensidad tecnológica de la OCDE.

6. Fuente: BCB

Parte de este fenómeno está relacionado con el cambio. La fuerte apreciación del tipo de cambio hizo que la cotización del real alcanzara la tasa de 1,49 en relación con el dólar en 2011, partiendo de una tasa de 3,8 en 2003. Hubo una pequeña corrección tras la crisis financiera internacional de 2008, pero después retomó la trayectoria. Esta evolución del real ha sido particularmente negativa para las exportaciones de los sectores de intensidad tecnológica media y baja, siendo más perjudicial para los productos con poca diferenciación. El efecto del tipo de cambio ha sido menos perjudicial para las exportaciones de mercancías, pues la subida de los precios internacionales de estos sectores ha tendido a compensar las pérdidas de la competitividad del tipo de cambio. El tipo de cambio sobrevalorado tiende a afectar menos a los sectores de mayor intensidad tecnológica y aquellos que integran cadenas globales de producción. Sin embargo, estos sectores todavía representan una pequeña parte de la producción nacional y no han estado en las prioridades de las políticas públicas del país. Por lo tanto, existe una creciente preocupación tanto en relación con la sostenibilidad de los superávits de las cuentas externas del país, como en relación con la movilidad relativa de los sectores de intensidad tecnológica mediana y alta en el mercado internacional. En resumen, el comercio exterior crece, pero con superávit cada vez menor y compuesto principalmente por mercancías.

Sin embargo, el buen estado de la exposición internacional de Brasil, tanto en términos de bajo nivel de endeudamiento internacional como en reservas internacionales, proporciona buenas condiciones de gestión por parte del estado y da lugar a ajustes en las políticas públicas de fomento necesario para garantizar una inserción internacional más sólida (véase gráfico 5).

Gráfico 5. Exposición internacional de Brasil: Deuda pública como % del PIB y el *stock* de reservas internacionales en dólares (en millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Brasil. Elaboración propia.

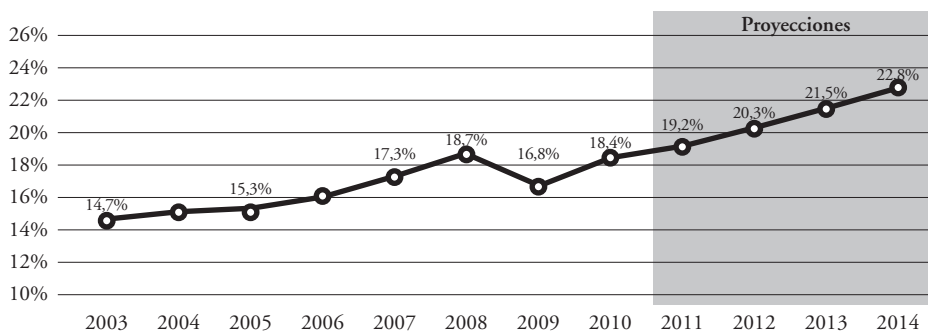


## DESAFÍOS DE BRASIL EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

En este escenario económico algunos temas aparecen como críticos, en especial la tasa de inversión del país y la capacidad de innovación de sus empresas, en los ámbitos nacional y exterior, en las relaciones con China y América del Sur. La tasa de inversión en el país ha sido uno de los puntos más críticos de la política de desarrollo. El país sigue invirtiendo una parte muy reducida de su PIB, especialmente en comparación con otros BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) y países en desarrollo. En los últimos años la tasa promedio se incrementó un 18% aproximadamente, saliendo de un nivel histórico de 14%-15% anual. Las proyecciones del Gobierno, especialmente del BNDES, son de crecimiento sostenible de esa tasa en los próximos años, pero en 2011 la tasa fue del 18%, por lo tanto, por debajo de las expectativas iniciales.

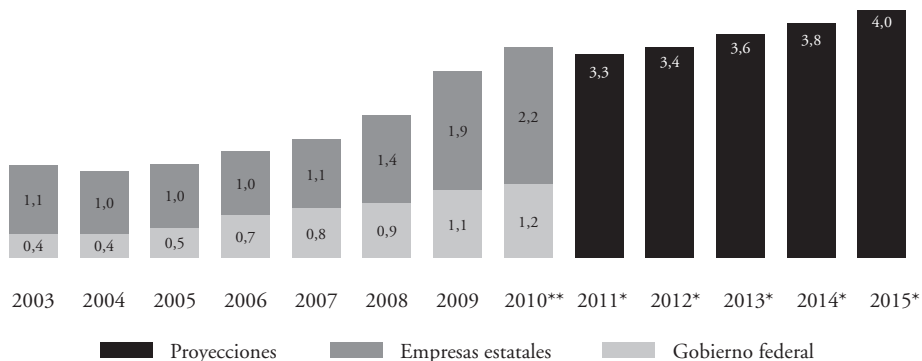
Otro punto relevante en este análisis es la participación de la inversión pública en relación con las inversiones privadas. Y ello porque, además de ser la tasa de inversión históricamente baja, el reciente aumento de esta tasa está estrechamente relacionado con el aumento de la inversión pública y de las empresas estatales, destacando entre ellas Petrobras. Como se observa en el gráfico siguiente, el crecimiento de la inversión pública es de aproximadamente un 130% desde 2004 –pasando del 1,4% del PIB a aproximadamente el 3,4%–. Es decir, el crecimiento de las inversiones públicas representaron el 50% del aumento de las inversiones totales de la economía entre 2004 y 2011, aunque la participación del sector público en la economía sea de aproximadamente el 30%. Por lo tanto, las inversiones públicas fueron las principales responsables del incremento de la tasa de inversión del país, dejando al sector privado como actor secundario en este proceso. Las proyecciones del Gobierno sobre el aumento de sus inversiones siguen este patrón.

Gráfico 6. Tasa de inversión de Brasil (% del PIB)



Fuente: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) y APE/BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

Gráfico 7. Tasa de inversión del Gobierno federal y de las empresas estatales en Brasil (% del PIB)



Fuente: IPEA y Ministerio de la Hacienda. \*Proyecciones del IPEA. \*\*Proyecciones del Gobierno.

Estas inversiones públicas están particularmente concentradas en dos segmentos: el del petróleo y el gas, así como el de la electricidad. Del total de inversiones previstas para el período 2011-2014 en el ámbito de la industria, cerca de 614.000 millones de reales, aproximadamente el 61%, serán destinados al petróleo y el gas, básicamente bajo el liderazgo de Petrobras. En el sector de la infraestructura, se prevén 380.000 millones de reales, siendo un 36% de las inversiones para el sector eléctrico, en este caso con la participación de Eletrobrás y el BNDES como buques insignias.

La baja participación y liderazgo del sector privado puede ser visto como parte de un reto más estructural de la economía brasileña y de su capacidad aún limitada de inserción internacional. Este desafío se refiere al bajo dinamismo promedio del sector industrial brasileño, en el que conviven codo a codo segmentos e industrias altamente innovadoras e integradas a la dinámica económica internacional, con numerosos segmentos con baja capacidad de inversión, innovación y competitividad internacional. Esta situación es una clara debilidad del modelo brasileño de desarrollo e inserción internacional.

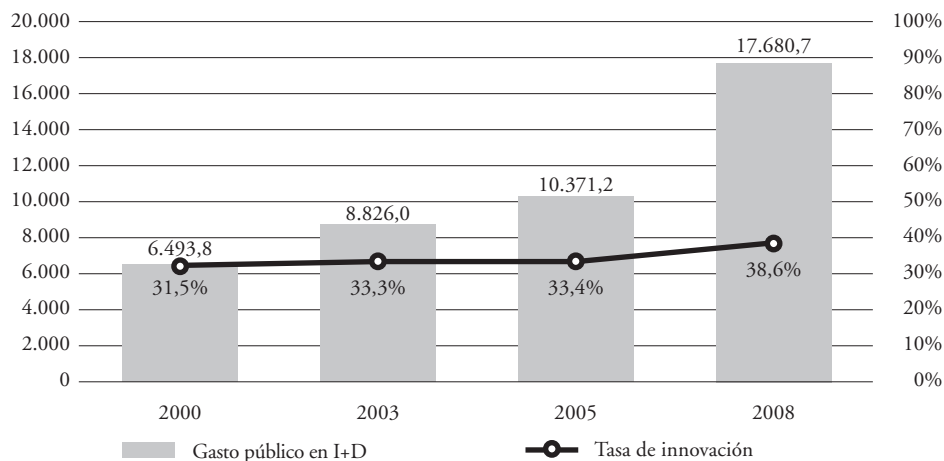
El gráfico 8, elaborado por la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), indica la baja respuesta en términos de innovación del sector privado brasileño, en contraste con el enorme aumento de los recursos públicos asignados a la innovación. Además de dichos aumentos de recursos públicos directos para innovación, varias leyes y políticas de incentivo fiscal a la investigación y desarrollo fueron aprobadas en Brasil en los últimos años. Los recursos del Gobierno federal destinados a la innovación pasaron de 6.400 millones de reales en 2000 a 17.700 millones en 2008, aunque la tasa de innovación de las empresas apenas creció del 31% al 38%, un resultado muy por debajo del esperado.

Tabla 3. Inversiones realizadas y proyectadas, por sector, entre 2006 y 2014 (R\$ miles de millones y % de crecimiento)

Sectores	Valores (R\$ Miles de millones)		Crecimiento	
	2006-2009	2011-2014	%	% a.a.
<b>Industria</b>	<b>387</b>	<b>614</b>	<b>58,7</b>	<b>9,7</b>
Petróleo y gas	205	378	84,3	13,0
Minería y extracción	60	62	3,3	0,7
Acero	28	33	16,8	3,2
Química	22	40	81,2	12,6
Vehículos	25	33	31,4	5,6
Electrónica	20	29	46,0	7,9
Papel y celulosa	18	28	51,6	8,7
Textiles y ropa	9	12	39,1	6,8
<b>Infraestructura</b>	<b>247</b>	<b>380</b>	<b>53,8</b>	<b>9,0</b>
Electricidad	104	139	34,0	6,0
Telecomunicaciones	62	72	15,0	2,8
Saneamiento	26	41	56,9	9,4
Ferrocarriles	20	60	202,1	24,7
Transp. carretera	30	51	71,4	11,4
Puertos	5	18	225,1	26,6
<b>Edificios</b>	<b>353</b>	<b>607</b>	<b>72,0</b>	<b>11,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>987</b>	<b>1.601</b>	<b>62,2</b>	<b>10,2</b>

Fuente: BNDES, 2010.

Gráfico 8. Gasto público en I + D y tasa de innovación de las empresas en Brasil (en R\$ millones y % del total)

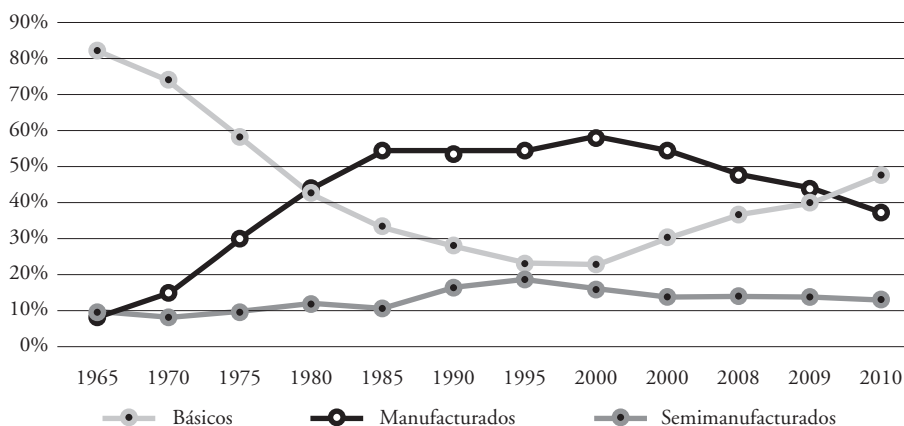


Fuente: Glauco Arbix (2011), en una presentación en la Cámara Federal, a partir de indicadores nacionales de C&T 2008 (MCT) y PINTECs 2000, 2003, 2005 y 2008 (IBGE).

Esta baja tasa de innovación de la industria en Brasil se ha reflejado de manera bastante notable en su patrón de inserción comercial internacional. En los últimos años se ha notado una reducción sistemática de la participación de los productos manufacturados en las exportaciones brasileñas, junto con un aumento sustancial de las importaciones del país en los sectores con mayor valor añadido (gráfico 9).

El movimiento de concentración de las exportaciones brasileñas en los sectores de productos básicos es aún más crítico si tenemos en cuenta que únicamente tres segmentos –minería del hierro, petróleo y soja– representan casi el 30% de las exportaciones del país. Además, en el caso de la minería del hierro y el petróleo, dos compañías concentran casi la totalidad de estos valores, lo que refuerza la fragilidad de la inserción internacional de Brasil (véase tabla 4).

Gráfico 9. Perfil de las exportaciones brasileñas en relación con la participación de los productos manufacturados, semimanufacturados y básicos (% del total)



Fuente: Secex/MDIC

Tabla 4. Exportaciones brasileñas: principales segmentos y tasa de variación 2009-2010 (en millones de dólares y % del total)

Producto	Enero/Septiembre		Variación %	Part. %	
	2010	2009		2010	2009
<b>Básicos</b>	<b>64.728</b>	<b>47.378</b>	<b>36,6</b>	<b>44,7</b>	<b>42,4</b>
Minería del hierro	19.233	10.032	91,7	13,3	9,0
Petróleo en bruto	11.286	6.041	86,8	7,8	5,4
Soja en grano	10.327	10.925	-5,5	7,1	9,8
Carne de pollo	4.251	3.518	20,8	2,9	3,1
Harina de soja	3.485	3.659	-4,8	2,4	3,3
Café en grano	3.375	2.690	25,5	2,3	2,4
Carne bovina	2.962	2.170	36,5	2,0	1,9
Otros básicos	6.684	5.238	27,6	4,6	4,7
<b>Semimanufacturados</b>	<b>19.868</b>	<b>14.321</b>	<b>38,7</b>	<b>13,7</b>	<b>12,8</b>
Azúcar en bruto	6.301	3.878	62,5	4,3	3,5
Celulosa	3.464	2.347	47,6	2,4	2,1
Productos semimanufacturados de hierro o acero	1.655	1.195	38,5	1,1	1,1
Cueros y pieles	1.296	784	65,3	0,9	0,7
Otros semimanufacturados	6.361	5.346	19,0	4,4	4,8
<b>Manufacturados</b>	<b>57.260</b>	<b>47.791</b>	<b>19,8</b>	<b>39,5</b>	<b>42,7</b>
Automóviles	3.180	2.220	43,2	2,2	2,0
Azúcar refinado	2.586	1.690	53,0	1,8	1,5
Aviones	2.543	2.884	-11,8	1,8	2,6
Piezas de automóviles	2.494	1.716	45,3	1,7	1,5
Aceites combustibles	2.081	1.264	64,6	1,4	1,1
Motores y generadores eléctricos	1.198	1.305	-8,2	0,8	1,2
Vehículos de carga	1.190	756	57,4	0,8	0,7
Otros manufacturados	36.322	30.674	18,4	25,1	27,4
<b>Operaciones especiales</b>	<b>3.073</b>	<b>2.306</b>	<b>29,6</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>
<b>Total</b>	<b>144.929</b>	<b>111.796</b>	<b>29,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Secex/MDIC

## EL FACTOR CHINA Y LA INSERCIÓN EXTERNA BRASILEÑA<sup>7</sup>

El patrón del comercio entre Brasil y China es muy diferente del establecido entre la mayoría de los otros países de América Latina con China. Sin embargo, según lo indicado por Jenkins, Peters Dussel y Moreira (2008) Brasil ha sido superado en el mercado mundial por países asiáticos en sectores como el acero, el calzado y el electrónico. En el mercado interno, la presión competitiva china se hace cada vez más relevante, aunque con diferencias sectoriales notables, como veremos más adelante. También hay un alto grado de especialización de las exportaciones de Brasil a China, ya que más del 80% de estas exportaciones se agrupan en los productos primarios y semimanufacturados.

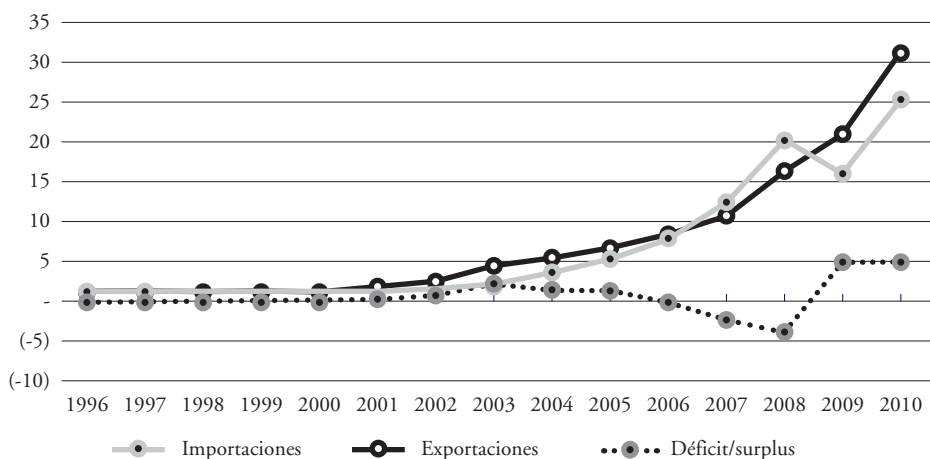
Otra característica del caso brasileño es la presencia de algunas multinacionales brasileñas en China —a través de *joint ventures*— que han contribuido al intercambio de mercancías y a los flujos de comercio de servicios, aunque en magnitud muy inferior al potencial disponible. Son ejemplos de ello empresas como Embraco (compresores), Embraer (aviones), Weg (motores eléctricos), Sabo (autopartes) y Marcopolo (autobuses). La balanza comercial entre Brasil y China ha sido superavitaria desde 2002, con excepción de los años 2007 y 2008, cuando el gran *calentamiento* de la economía brasileña amplió de forma acelerada las importaciones de dicho país.

En 2009, Brasil obtuvo un superávit con China de 5.000 millones de dólares, gracias a una combinación de crecimiento cercano a cero en Brasil y el mantenimiento del dinamismo chino, lo que arrastró las exportaciones brasileñas de mercancías. En 2010, sin embargo, pese al fuerte crecimiento de la economía brasileña, el superávit se mantuvo debido a la diversificación de las exportaciones brasileñas de productos, con fuerte subida de las ventas del petróleo crudo (gráfico 10).

En cuanto a la industria manufacturera, el comercio con China revela un panorama totalmente diferente: el déficit comercial en la industria de transformación ascendió a 15.000 millones de dólares en 2008 y cayó a 10.000 millones en 2009 debido a la desaceleración de la economía brasileña en medio de la crisis global. En 2010, ante la creciente demanda interna y la sobrevaluación del real, el déficit comercial industrial brasileño total subió a 30.000 millones, representando China 2/3 del total, con un valor de 19.500 millones (gráfico 11).

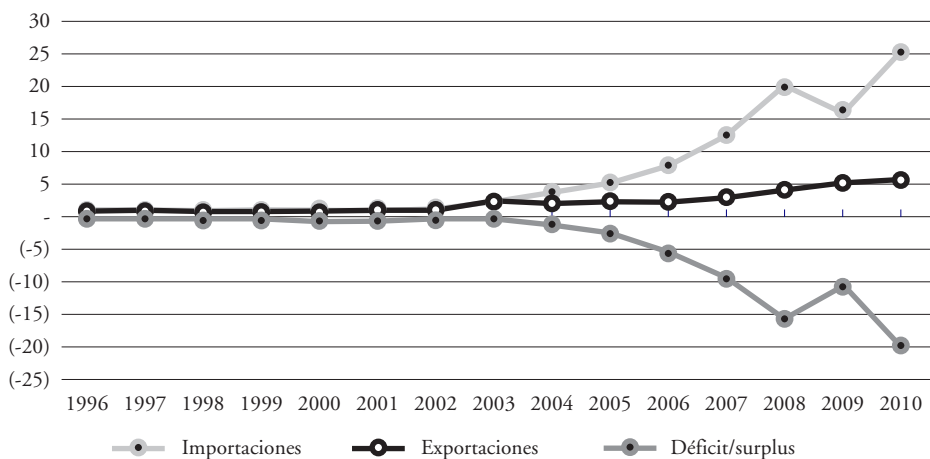
7. Esta sección se ha escrito sobre la base de los datos del Instituto de Estadísticas del Brasil (IBGE) y el sitio web "Aliceweb", del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil (MDIC), calculados en la investigación realizada en el Centro de Pesquisas (CEBRAP), cuyos resultados preliminares se encuentran en Jenkins y Barbosa (2011).

Gráfico 10. Balanza comercial brasileña con China (miles de millones de dólares)



Fuente: Aliceweb/Mdic. Datos elaborados para el proyecto ESRC/Cebrap.

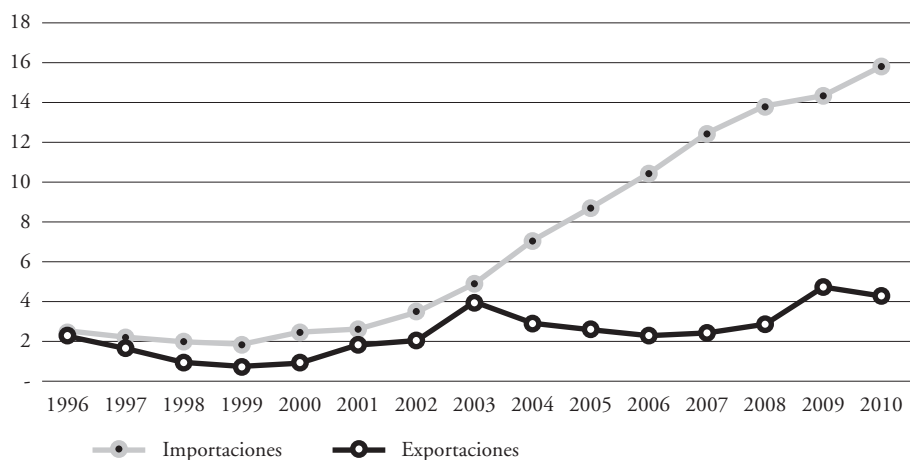
Gráfico 11. Balanza comercial brasileña de la industria manufacturera con China (miles de millones de dólares)



Fuente: Aliceweb/Mdic. Datos elaborados para el proyecto ESRC/Cebrap.

En el caso de los productos de la industria manufacturera, China proporcionó el 16% de las importaciones de Brasil en 2010, y representó el 4,5% de las exportaciones brasileñas de estos productos en el mismo año (gráfico 12), aunque en este último caso la cifra está algo sobreestimada, ya que incluye productos semimanufacturados, es decir, productos con mínimo valor añadido, incluyendo aceite de soja, hierro fundido, etc.

Gráfico 12. Participación de China en el total de las importaciones y exportaciones de la industria manufacturera en Brasil (en %)



Fuente: Aliceweb/Mdic. Datos elaborados para el proyecto ESRC/Cebrap.

Por lo tanto, hay una creciente presencia china en la estructura de la oferta de bienes importados que llegan al país, en todas las etapas de las cadenas productivas industriales, aunque se concentre, en sus vínculos iniciales e intermedios, sobre todo en los sectores de la electrónica y el textil/ropa. Pero China no es un desafío por separado de los otros desafíos de competitividad e inserción internacional de Brasil. Todo lo contrario, China hace aún más evidente varias dimensiones problemáticas de la economía brasileña, en particular respecto a su capacidad de inversión, innovación e internacionalización.



## BRASIL EN RELACIÓN CON AMÉRICA DEL SUR: UN CASO DIFERENCIADO

Desde el comienzo de la década de los ochenta, la presencia de Brasil en América del Sur se ha ido transformando. Las características principales de este cambio son, por un lado, el carácter crecientemente positivo de la agenda regional brasileña, en marcado contraste con la del período anterior en la que los países de la región eran vistos como poco importantes o incluso como una amenaza a los intereses brasileños; por el otro, el enorme aumento de las relaciones políticas y económicas de Brasil con los países de la región, las cuales, de ser inicialmente comerciales, más recientemente abarcan también inversiones brasileñas directas. Algunos autores identifican distintas etapas en este ciclo de progresivo aumento del activismo regional brasileño. Sin embargo, en general, estas etapas se basan más en los movimientos del Mercado Común del Sur (Mercosur), que no en la relación más amplia entre Brasil y América del Sur<sup>8</sup>.

En la fase de formación del diseño del Mercosur, es decir, entre 1991 y 1996-1997, hubo un intento de combinar un proceso de integración subregional con la reforma económica y la liberalización del comercio. En la siguiente fase prevaleció una dinámica más conflictiva dentro del bloque, derivada de los choques económicos externos y de las políticas de ajustes de emergencia domésticas. Por aquel entonces, los acuerdos firmados y parcialmente implementados de la fase anterior comenzaron a erosionarse, en particular los compromisos de libre comercio dentro del bloque y la aplicación de la Tarifa Externa Común de Mercosur (TEC). Esta fase se asocia generalmente a los años 1997-1998 hasta 2002. Finalmente, en una tercera fase (después de 2002) predomina la reanudación del crecimiento económico de los países de la región, pero asimismo se profundizan las divergencias entre las estrategias económicas de los países, así como se amplían las asimetrías –económicas, institucionales y de políticas públicas– entre Brasil y los países de la zona. Aunque esta periodización no tenga un consenso en la literatura, la descripción de este ciclo suele coincidir entre los principales autores.

El área comercial es un aspecto interesante para evaluar los avances y límites de la referencia sudamericana en las estrategias de Brasil. También en este caso esta estrategia ha demostrado un razonable activismo brasileño, pero al mismo tiempo ha acumulado problemas desde el punto de vista de la asimetría de las políticas tanto comerciales como industriales y de crédito<sup>9</sup>. Desde la década de los ochenta, Brasil comenzó a aumentar sustancialmente sus exportaciones a América Latina. En la actualidad estas representan

8. Véase, por ejemplo, el trabajo de Pereira (2007) y Hoffmann, Coutinho y Kfuri (2008)

9. Véase la discusión sobre las asimetrías y la política de integración en el Mercosur en Souza, Oliveira, Gonçalves (2010).

alrededor de 28.000 millones de dólares. Después de un pico del comercio regional en 1999, la crisis argentina de los años 2000-2002 cambió parte de este flujo, que se recuperó a tasas elevadas en los años siguientes (véase la tabla 5).

Tabla 5. Exportaciones brasileñas por región (en %)

	2001	2004	2007	2008	2009
América del Sur *	6,4	6,6	9,1	8,4	8,2
Mercosur	2,4	8,6	10,5	11,0	10,3
Unión Europea	7,2	25,6	23,9	23,4	22,2
China	2,6	5,9	6,4	8,3	13,2
México	3,2	3,9	2,9	2,2	1,7
Estados Unidos	4,2	21,7	16,6	13,9	10,2
India	0,4	0,7	0,6	0,6	2,2
Japón	3,9	3,0	2,8	3,1	2,8
Rusia	1,3	1,9	2,4	2,4	1,9
Sudáfrica	0,6	1,0	1,1	0,9	0,8
Otros	17,6	21,1	23,6	26,0	26,4
<b>Total en R\$ millones</b>	<b>56.703</b>	<b>84.941</b>	<b>149.228</b>	<b>197.942</b>	<b>152.995</b>

\*Sin incluir a Mercosur

Fuente: Ribeiro e Lima (2008)

Desde el punto de vista de las relaciones económicas regionales, podemos afirmar que América del Sur cumple con un papel estratégico para Brasil, al menos por tres razones: en primer lugar, la región representa casi el 20% de las exportaciones brasileñas en los últimos años; en segundo lugar, Brasil ha producido importantes superávits con los países de la región<sup>10</sup>. De acuerdo con Souza, Oliveira y Gonçalves (2010: 23), Brasil ya no es un comprador en última instancia de los países más pequeños de la región, las relaciones se han invertido, ahora estos son los compradores en última instancia de Brasil. Aunque políticamente sea poco sostenible, esta situación refleja de forma razonable las preferencias comerciales y/o de competitividad que el país aún logra en los países vecinos. En tercer lugar, llama la atención el perfil de las exportaciones brasileñas hacia la región, que está fuertemente concentrado en los productos industriales (alrededor del 95%); es decir, la región es particularmente importante como mercado importador para el sector industrial de tecnología media.

10. Brasil ha acumulado un saldo comercial positivo con Argentina, Paraguay y Uruguay entre 2004 y 2008, aproximadamente 22.000 millones de dólares.

Otra característica notable del comercio de Brasil con América del Sur es su carácter sectorial. Las exportaciones del sector agropecuario son muy reducidas en el mercado regional, mientras que los sectores con tecnología mediana y alta son muy significativos. En algunos casos, más de dos tercios de las exportaciones brasileñas de sectores de alto valor añadido tienen su destino a estos mercados –destacando los sectores automovilístico, químico, de maquinaria y equipamientos electrónicos (véase tabla 6)–.

Tabla 6. Total de las exportaciones brasileñas y hacia América del Sur (por sector, 2008)

Sector de actividades/producto	Total Brasil		Destino a América del Sur		América del Sur Total (%)
	Valor	Part. (%)	Valor	Part. (%)	
Industria del automóvil	15.572	12,2	6.250	26,1	40,1
Químicos y petroquímicos	11.768	9,2	3.347	14,0	28,4
Siderurgia y metalurgia	14.949	11,7	2.433	10,2	16,3
Equipamientos electrónicos	3.797	3,0	2.259	9,4	59,5
Maquinaria y equipamientos	5.492	4,3	1.743	7,3	31,7
Aceites brutos de petróleo	5.529	4,3	1.076	4,5	19,5
Material eléctrico	3.244	2,5	1.020	4,3	31,5
Textil	1.869	1,5	710	3,0	38,0
Celulosa, papel y gráficas	3.764	2,9	693	2,9	18,4
Minería del hierro	8.123	6,4	341	1,4	4,2
Calzados	1.965	1,5	283	1,2	14,4
<b>Subtotal</b>	<b>76.072</b>	<b>59,5</b>	<b>20.157</b>	<b>84,3</b>	<b>26,5</b>
Otros productos	51.817	40,5	3.754	15,7	7,2
<b>Total Brasil</b>	<b>127.889</b>	<b>100,0</b>	<b>23.911</b>	<b>100,0</b>	<b>18,7</b>

Fuente: Ribeiro y Lima (2008).

Esta situación, que estuvo asociada a cierto margen de preferencia comercial a través de los acuerdos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y también del Mercosur, se altera en los años 2000. Estos márgenes se fueron erosionado gradualmente durante los años 1990, tanto por el proceso de apertura unilateral de una parte importante de los países de la región, como por diversos acuerdos de libre comercio firmados con países de fuera de la región. Chile –con más de 35 acuerdos de libre comercio en vigor, incluso con China– y México son los casos más llamativos de esta dinámica. Más recientemente, Perú y Colombia han adoptado estrategias similares, ya que ambos han firmado acuerdos con Estados Unidos, entre otros. Brasil, y en menor medida Argentina, es el país que más fuertemente refleja

este patrón comercial. Sin embargo, como indica la tabla 6, la regionalización de las exportaciones de manufacturas con contenido tecnológico medio se ha vuelto muy concentrada en algunos sectores<sup>11</sup>.

Otro dato importante sobre la presencia regional brasileña se refiere a las inversiones directas de compañías de Brasil. La presencia productiva de empresas brasileñas en el exterior –medida por la Inversión Directa de Brasil (IDB)– comenzó a ser contabilizada por el Banco Central de Brasil solamente en 2001. Ese año, Brasil tenía un monto de IDB de poco menos de 50.000 millones de dólares, mientras que en 2006 este volumen fue de 114.000 millones, una subida del 129,7%. En este proceso, los países de la región han ocupado un papel destacado. La tabla 7 nos proporciona los parámetros de la intensidad de este movimiento.

Tabla 7. Inversión Exterior Directa: Proyectos de inversiones brasileñas en los países de América del Sur (de 2007 a 2009)

Trimestre	Número de proyectos realizados		
	2007	2008	2009
1º	5	6	4
2º	8	9	2
3º	10	3	3
4º	10	10	3
n.d.	2	1	-
<b>Total global</b>	<b>35</b>	<b>29</b>	<b>12</b>

Fuente: Index Invest Brasil, producido por CINDES. Disponible en: [http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=16](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=16)

La compra de las operaciones sudamericanas de BankBoston en Argentina, Chile y Uruguay por parte del Banco Itaú –que ya se había asociado en Argentina con el Banco Aires– refuerza la presencia del país en zonas hasta ahora poco exploradas. Los bancos públicos como el Banco de Brasil y la Caixa Federal muestran también interés en seguir ese curso y en 2008 el BNDES abre sucursales en Montevideo.

11. El caso del sector farmacéutico ilustra este punto. Alrededor del 80% de las exportaciones brasileñas en este sector están destinadas a América Latina. Aunque hubo una reducción de los márgenes de preferencia tarifaria regional durante los años 1990 y 2000, Brasil ha logrado mantener una presencia razonable en estos mercados, especialmente en aquellos donde las preferencias fueron anteriores a la apertura unilateral de estos países o en los que el margen de preferencia se mantuvo, principalmente en los países del Mercosur. Véase Barbosa, Mendes, Sennes (2006).

Tabla 8. Principales empresas multinacionales brasileñas operativas en América del Sur

Empresa	Sector	Región	Países
<b>Gerdau</b> (14 países)	Acero	América Latina	Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, Perú, Venezuela, República Dominicana, Guatemala, México
		América del Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	España
		Asia	India
<b>Vale</b> (26 países)	Minería	América Latina	Argentina, Chile, Perú, Colombia
		América del Norte	Estados Unidos, Canadá
		África	Sudáfrica, Angola, Mozambique, Guinea
		Europa	Francia, Gales, Suiza, Alemania, Reino Unido, Noruega
		Asia	India, Omán, Mongolia, China, Singapur, Indonesia, Corea del Sur, Japón
		Oceanía	Australia, Nueva Caledonia
<b>Petrobras</b> (26 países)	Energía	América Latina	Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, México
		América del Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Libia, Mozambique, Nigeria, Senegal, Tanzania
		Asia	China, Singapur, India, Irán, Japón, Pakistán
		Europa	Portugal, Reino Unido, Turquía
<b>Votorantim</b> (14 países)	Varios	América Latina	Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, Bahamas
		América del Norte	Estados Unidos, Canadá
		Europa	Reino Unido, Bélgica, Alemania, Suiza
		Asia	China, Singapur
		Oceanía	Australia
<b>Camargo</b> <b>Corrêa</b> (13 países)	Diversificado	América Latina	Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Paraguay, Chile, Uruguay, México
		América del Norte	Estados Unidos
		África	Angola, Marruecos
		Europa	España
<b>JBS</b> (14 países)	Refrigeradores	América Latina	Argentina, Chile, México
		América del Norte	Estados Unidos
		Europa	Reino Unido, Italia, Suiza
		África	Egipto
		Asia	China, Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán, Japón
		Oceanía	Australia

Fuente: Index Invest Brasil, producido por CINDES. Disponible en:  
[http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_content&view=article&cid=11&Itemid=16](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_content&view=article&cid=11&Itemid=16)

Este es un ámbito en el cual Brasil no tiene tradición, ya que el proceso de internacionalización de sus empresas –como fenómeno amplio y consolidado– es reciente. Sin embargo, el país tiene la capacidad política e institucional en muchas áreas que pueden ser movilizadas hacia una actuación internacional proactiva a las multinacionales brasileñas. En este sentido, el espacio económico sudamericano adquiere una importancia destacada.

## NOTAS FINALES

El crecimiento reciente de Brasil, combinado con condiciones óptimas de sus cuentas externas y la realización de las políticas macroeconómicas, ha dejado el país en buenas condiciones para recuperar sus políticas públicas y estrategias a largo plazo. Varias de estas políticas comenzaron a ser implementadas en los últimos años del Gobierno de Lula da Silva y deben seguir durante el actual Gobierno de Dilma Rousseff, con un enfoque destacado hacia la política de inversiones públicas, la política industrial, la tecnológica, así como la inserción económica regional. Sin embargo, los resultados positivos del ciclo actual han comenzado a mostrar varias limitaciones y deficiencias. Estos serán precisamente los desafíos del Gobierno de Rousseff para los próximos años.

Entre estos desafíos se incluyen, al menos, cuatro de carácter económico fundamentales: a) el aumento significativo de la tasa de inversión del país, en particular del sector privado; b) el aumento de competitividad en los sectores de intensidad tecnológica mediana y alta, hoy fuertemente debilitados en términos de competitividad internacional; c) el ajuste del patrón de relaciones con China; d) el mantenimiento del mercado sudamericano como eje estratégico diferenciado de la internacionalización del país, tanto en términos comerciales como de inversiones.

### Referencias bibliográficas

BARBOSA, A.; MENDES, R.; SENNES, R. *A indústria farmacêutica brasileira e as exportações para a América Latina: impactos dos acordos comerciais e das variáveis macroeconômicas*. São Paulo: Coleção Febrafarma, 2006.

BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Apresentação de Luciano Coutinho. "Desafios do BNDES no ciclo de investimentos em curso na economia brasileira". São Paulo, septiembre de 2010.

- HOFFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. "Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do cone sul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, n.º 2 (2008).
- JENKINS, R. y BARBOSA, A. "A Ascensão Chinesa e os Dilemas para a Indústria Brasileira: Pressão Competitiva, Reestruturação Econômica e Emprego". *Briefing Paper do Projeto de Pesquisa ESRC/Cebrap* (junio de 2011). São Paulo.
- JENKINS, R.; DUSSEL PETERS, E.; MESQUITA MOREIRA, M. "The Impact of China on Latin America and the Caribbean". *World Development*, vol. 36, n.º 2 (2008), p. 235-253.
- PEREIRA, L. V. "La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos preferenciales de comercio: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 0 (2007). Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientolberoamericano-28.pdf>
- RIBEIRO, F. J. y LIMA, R. C. "Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas" (julio de 2008). Rio de Janeiro: Cindes. Relatório Final de Pesquisa. Disponible en: [http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=309&Itemid=41](http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=309&Itemid=41).
- SENNES, R.; VALLS, L.; MULNER, N. "Brazil's emergence as the regional export leader in services: a case of specialization in business services". *Série Comércio Internacional*, n.º 94 (2010). Santiago: Cepal.
- SOUZA, A. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula / Amaury de Souza*. Rio de Janeiro: Elsevier / CEBRI, 2009.
- SOUZA, A.; OLIVEIRA, I.; GONÇALVES, S. "Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul". *Texto para Discussão*, n.º 1.477 (2010). Brasília: Ipea.