

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/BOP/R/7

BOP/R/231

24 de noviembre de 1995

(95-3707)

Comité de Restricciones por Balanza de Pagos
Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos)

INFORME SOBRE LA CONSULTA DE 1995 CON EL BRASIL

1. El Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC y el Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos) del GATT de 1947 celebraron conjuntamente una consulta con el Brasil el 5 y 9 de octubre de 1995. La consulta se llevó a cabo bajo la Presidencia del Sr. P. Witt (Alemania), de conformidad con los mandatos de los comités, con el párrafo 12 a) de la sección B del artículo XVIII del GATT de 1994 y con el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos. De acuerdo con el párrafo 2 del artículo XV del GATT de 1994, se invitó a participar en la consulta al Fondo Monetario Internacional.

2. El Comité tuvo ante sí los siguientes documentos:

Documento básico proporcionado por el Brasil	WT/BOP/5
Documento de información de la Secretaría	WT/BOP/W/7
Notificación del Brasil conforme al párrafo 9 del Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos	WT/BOP/N/4
Notificación del Brasil conforme al párrafo 3 del Entendimiento y a la Decisión relativa a los procedimientos de notificación	WT/L/73
Fondo Monetario Internacional	<u>Brasil, Supplementary Background Material for the WTO</u> , de fecha 18 de septiembre de 1995.

Declaración preliminar del representante del Brasil

3. La declaración preliminar del representante del Brasil figura en el anexo 1.

Declaración del representante del Fondo Monetario Internacional

4. La declaración formulada por el representante del Fondo Monetario Internacional figura en el anexo 2.

Debates en los Comités

I. Posición y perspectivas de la balanza de pagos

5. Los Miembros elogiaron al Gobierno del Brasil por el éxito alcanzado en la aplicación del Plan Real introducido en 1994. Expresaron su pleno apoyo al conjunto de medidas de estabilización

económica, que había permitido la creación de condiciones macroeconómicas para un desarrollo económico sano y sostenible, la amplia liberalización del régimen comercial y el control de la inflación.

6. Los Miembros manifestaron, sin embargo, su seria preocupación ante los frecuentes ajustes de los tipos arancelarios y la utilización de restricciones a la importación introducidas durante el primer semestre de 1995, que indicaban una inversión de las medidas positivas adoptadas en materia de liberalización del comercio y hacían correr el riesgo de socavar la confianza internacional en el éxito del Plan Real.

7. En cuanto al hecho de que el Brasil recurriera a la sección B del artículo XVIII del GATT de 1994 al dictar la Medida Provisional 1024 de fecha 13 de junio (WT/BOP/N/4), los Miembros observaron que las causas fundamentales del deterioro registrado en la posición de la balanza de pagos del Brasil a comienzos de 1995 habían sido los rápidos ajustes en las variables macroeconómicas que fueron consecuencia de la introducción del Plan Real. A su juicio, el déficit comercial reflejaba un brusco aumento de las importaciones ocurrido desde fines de 1994 que había sido generado por el aumento de la demanda interna, en gran parte estimulada por el fuerte crecimiento económico, el aumento de los salarios reales y la expansión del crédito. Las medidas de liberalización del comercio dictadas durante el otoño de 1994 habían contribuido también al aumento de las importaciones. La brusca caída de la tasa mensual de inflación a raíz de la introducción del Plan Real y la apreciación del tipo de cambio nominal así como las importantes medidas de liberalización del comercio adoptadas durante el otoño de 1994 habían fomentado aún más ese crecimiento. Las medidas tomadas por las autoridades para restringir las condiciones monetarias durante los primeros meses de 1995 no habían sido suficientes para contener la rápida expansión de la demanda global. La ampliación del déficit comercial había provocado con relativa rapidez variaciones de la cuenta corriente que pasó de los excedentes registrados en los años anteriores a un déficit de alrededor de 4.200 millones de dólares EE.UU. a fines de 1994. Esta evolución, junto con el creciente déficit de la cuenta de servicios, ha tenido por consecuencia un aumento del déficit en la cuenta corriente durante el primer semestre de 1995. Sin embargo, la balanza comercial volvió a ser equilibrada en julio de 1995 y ha registrado un excedente de 328 millones de dólares EE.UU. en agosto de 1995. Los Miembros no compartieron la opinión brasileña de que el crecimiento relativamente más rápido de las importaciones de vehículos automotores había sido en gran medida causa del deterioro de la cuenta corriente durante los primeros meses de 1995, justificando así la introducción de la Medida Provisional que se refería específicamente a dicho sector.

8. La mayoría de los Miembros consideraron también que la evolución de la posición de las reservas internacionales no indicaba una amenaza de "una grave disminución" de las reservas monetarias del Brasil. El Brasil había conseguido mantener un nivel sustancial de reservas durante todo el período del Plan Real. Cuando se dictó la Medida Provisional, en junio de 1995, las reservas eran equivalentes a 8,8 meses de importaciones -es decir unas cuatro veces el nivel registrado cuando el Brasil dejó de recurrir a la sección B del artículo XVIII en 1991 y más del doble del nivel mínimo de reservas requerido por el Senado brasileño. Más aún, la posición de las reservas se había fortalecido de manera estable desde mayo de 1995 hasta alcanzar los 47.600 millones de dólares EE.UU. en agosto de 1995, lo cual representaba casi 12 meses de importaciones. Al mismo tiempo, la disminución del coeficiente del servicio de la deuda del Brasil atenuó también las presiones sobre la balanza de pagos. A juicio de la mayoría de los Miembros, el nivel de las reservas parecía suficiente para hacer frente a las dificultades transitorias del ajuste asociadas con la aplicación del Plan Real y a las perturbaciones de los mercados de capitales ocurridas a comienzo de 1995.

9. Los Miembros también expresaron sus puntos de vista en cuanto a las consecuencias sistémicas de las presentes consultas, puesto que el Brasil era el primer Miembro que invocaba la sección B del artículo XVIII para justificar una nueva medida de conformidad con las disposiciones sobre balanza de pagos de la OMC. Se señaló que las preocupaciones relativas a la situación a corto plazo de la

balanza de pagos no debían afectar el cumplimiento de parte de un Miembro de las disciplinas y compromisos contractuales con arreglo a los acuerdos de la OMC y, en este caso particular, el cumplimiento de la sección B del artículo XVIII. En caso de que algunos otros Miembros en desarrollo que hicieran frente a situaciones semejantes de balanza de pagos siguieran el ejemplo del Brasil, se pondría en peligro todo el sistema de comercio mundial. Era importante mantener el espíritu y la letra de la sección B del artículo XVIII.

10. En vista de las consideraciones expuestas, los Miembros sostuvieron que las restricciones a la importación contenidas en la Medida Provisional no podían justificarse invocando el párrafo 9 del artículo XVIII y pidieron la pronta supresión de las limitaciones cuantitativas.

11. Un Miembro señaló que la situación de la balanza de pagos del Brasil no podía considerarse crítica en comparación con la de muchos otros países en desarrollo. Otro Miembro recordó que, a pesar de la grave crisis de balanza de pagos experimentada a fines de 1994, sus autoridades no habían considerado la posibilidad de adoptar ninguna medida con arreglo a la sección B del artículo XVIII. El carácter inestable de las corrientes de capital a comienzos de 1995 había resultado provisional y las reservas del Brasil no habían llegado a un nivel que constituyera una situación crítica de la balanza de pagos. Otro Miembro estimó que, si debía mantenerse el equilibrio del sistema comercial multilateral, no era posible que todos y cada uno de los países compensaran las pérdidas en la cuenta de capital con un excedente comercial. Las disposiciones sobre balanza de pagos no estaban destinadas a tratar una situación de crisis asociada con una cuenta de capital potencialmente inestable.

12. Algunos Miembros declararon que la evaluación por las autoridades brasileñas de la situación de la balanza de pagos merecía ser examinada con comprensión. Añadieron que tal vez no era siempre oportuno tener en cuenta tan sólo el número de meses de importaciones que representaban las reservas totales; también eran importantes la estructura de las reservas y la evolución probable de sus diversos elementos. Si bien podía señalarse que la balanza de pagos del Brasil no había llegado a una situación crítica según lo dispuesto en el Entendimiento, sería contrario a los intereses de los Miembros permitir que una situación crítica alcanzara niveles incontrolables antes de buscar un remedio. Cuando un país llegaba a una situación crítica, era difícil prever con anticipación la reacción apropiada y las opciones disponibles eran limitadas. Por consiguiente, esos Miembros consideraban que la "situación crítica" prevista en el Entendimiento debía interpretarse conjuntamente con el párrafo 9 a) del artículo XVIII en el cual se permitía adoptar medidas relativas a la importación para "oponerse a la amenaza de una disminución importante" de las reservas monetarias. Un Miembro declaró que la medida tenía legitimidad económica puesto que, en las condiciones financieras de comienzos de 1995, hubiera sido difícil soportar un déficit comercial de 5.000 millones de dólares EE.UU. En la última reunión (celebrada el 9 de octubre) otro Miembro hizo suya esta opinión.

13. El representante del Brasil declaró que la estabilización de la inflación era la condición previa de un crecimiento económico sostenible, sobre todo en su país, donde la tasa anual de inflación había llegado a niveles de tres dígitos en los últimos diez años. Sus autoridades habían hecho todos los esfuerzos posibles por adoptar políticas monetarias y cambiarias que frenaran el exceso de demanda, que había sido estimulado por el efecto de la reducción del impuesto a la inflación sobre los consumidores. Sin embargo, todos los cambios en las variables macroeconómicas eran complejos y requerían tiempo.

14. La evaluación de la situación de la balanza de pagos sobre la base de las reservas totales expresadas en meses de importaciones era estática y *ex-post* y en ella no se tenían en cuenta las repercusiones de la mundialización de los mercados financieros internacionales sobre los movimientos de capitales a corto plazo. En una buena evaluación de la situación de la balanza de pagos se debía tener en cuenta la composición de las reservas, además del nivel que habían alcanzado. Recordó que

en una moneda las reservas de divisas podían disminuir muy rápidamente; por ejemplo, en marzo y abril de 1995, el Brasil perdió en dos ocasiones 500 millones de dólares EE.UU. en un solo día. Los agentes que actuaban en los mercados financieros basaban sus expectativas en la capacidad de los países en desarrollo para financiar sus déficit de cuenta corriente anuales superiores al 2,5 por ciento de su PIB y en el riesgo de sus posiciones de cartera. Sobre la base de estas consideraciones, la cuantía de la financiación asignada al Brasil, así como a otros mercados emergentes, se había contraído en febrero y marzo de 1995. Sus autoridades habían reaccionado ante la situación imprevisible creada por la rápida erosión de las reservas a comienzos de año con medidas fiscales y monetarias efectivas, un ajuste del tipo de cambio, aumentos arancelarios y, por último, con la introducción de la Medida Provisional 1024. Las limitaciones cuantitativas, introducidas como parte de un planteamiento amplio para el segundo semestre de 1995, debían considerarse como una medida preventiva adoptada en respuesta a los acontecimientos desfavorables de comienzos del presente año.

15. El representante del Brasil siguió diciendo que, al tiempo que aseguraban la aplicación efectiva del programa de estabilización mediante políticas macroeconómicas y estructurales apropiadas, las autoridades brasileñas habían encontrado también una solución de transacción al problema a corto plazo que planteaban el brusco aumento de la demanda y los rápidos movimientos de las reservas. El Brasil seguía tratando de lograr la estabilización y de aplicar las reformas estructurales indispensables para alcanzar un desarrollo sostenible en una economía abierta. Las autoridades estaban decididas a efectuar continuas reducciones arancelarias y a conseguir una mayor liberalización del comercio; tenían un interés a largo plazo en el carácter sostenible del proceso y en el éxito del plan de estabilización, después de muchos años de inflación elevada.

II. Medidas alternativas

16. Los Miembros hicieron comentarios sobre las medidas alternativas sin perjuicio de sus puntos de vista acerca de la situación de la balanza de pagos global del Brasil. Expresaron su apoyo a la evaluación del FMI en el sentido de que un fortalecimiento considerable de las finanzas públicas era fundamental para invertir el deterioro del déficit comercial de manera eficiente y sostenible. Los Miembros reconocieron que las autoridades brasileñas estaban decididas a aplicar el Plan Real que constituía una base para tomar las medidas necesarias. Las medidas comerciales adoptadas a comienzos de 1995, junto con una política monetaria más restrictiva, habían restaurado sustancialmente la balanza comercial y aumentado las reservas. La balanza comercial del Brasil había sido equilibrada en julio y agosto, lo cual demostraba que la adopción de la Medida Provisional 1024 en junio de 1995 era innecesaria.

17. Un Miembro señaló que las restricciones a la importación no guardaban proporción con el problema de la inestabilidad de los capitales a que hacían frente las autoridades brasileñas. En vista de que se trataba de un problema a largo plazo, al que debían enfrentarse muchos Miembros, esto supondría la posibilidad de recurrir de manera permanente al artículo XVIII, que en ese caso dejaría de ser una excepción. Las soluciones debían buscarse en la esfera financiera. Algunos otros Miembros sugirieron que otras políticas, tales como la aceleración de la reforma estructural o una mayor flexibilidad en la determinación del tipo del cambio, podían contribuir a aumentar la productividad y la competitividad de la economía brasileña. Sin embargo, algunos Miembros pusieron de relieve que los países en desarrollo necesitaban tiempo para lograr resultados positivos con las reformas estructurales. Un Miembro consideró que el hecho de que las medidas comerciales hubieran mejorado la situación de la balanza de pagos del Brasil demostraba que las medidas debían adoptarse antes de que la crisis se manifestara plenamente.

18. Respondiendo a una pregunta sobre la eficacia de la combinación de políticas, el representante del FMI expresó el punto de vista del personal del FMI en el sentido de que una orientación más

restrictiva de la política fiscal contribuiría a reducir los tipos de interés y, en consecuencia, a atenuar la presión sobre la política monetaria. Este cambio aumentaría la credibilidad de la política de reducción de la inflación aplicada por las autoridades y con ello fortalecería el Plan Real. El sistema impositivo brasileño se había vuelto muy complejo a lo largo de los años, como resultado de los ajustes efectuados en la recaudación de los ingresos fiscales en un entorno altamente inflacionista y de los muchos incentivos, exenciones y deducciones que habían erosionado de manera considerable la base tributaria. Si bien reconocía los importantes progresos logrados durante el año pasado y las dificultades prácticas asociadas con las restricciones fiscales en un sistema federal de gobierno, todavía había muchas posibilidades de mejorar la estructura de los ingresos fiscales.

19. El representante del Brasil declaró que el Gobierno había presentado al Congreso una serie de proyectos de ley de reforma tributaria. Reconoció que la situación fiscal del Brasil había empeorado debido a los problemas que planteaba controlar la administración fiscal a nivel de 27 Estados y municipalidades. Después de llevar a cabo negociaciones complejas y delicadas con los gobiernos locales, durante el primer semestre del presente año se habían presentado al Congreso proyectos de ley sobre una amplia reforma de la legislación del impuesto a las sociedades y del impuesto del seguro social. Además, se había modernizado el proceso de recaudación de impuestos dictando una medida provisional. La reforma tributaria requería enmiendas constitucionales, y éstas constituían un proceso jurídicamente complejo que llevaba mucho tiempo.

20. Además de estas medidas, el Brasil había adoptado recientemente toda una serie de medidas financieras a fin de remediar los inconvenientes provocados por el componente a corto plazo de sus reservas y los efectos de la inestabilidad de las corrientes de capitales. Entre estas medidas figuraban un aumento del impuesto a las inversiones extranjeras en valores con intereses fijos; algunas restricciones a las inversiones extranjeras en instrumentos derivados locales; la introducción de tipos impositivos diferenciados aplicados a las inversiones en instrumentos de deudas a fin de favorecer la inversión a largo plazo; la introducción de un impuesto sobre los flujos financieros en el mercado flotante de divisas, por intermedio del cual circulaban gran parte de las corrientes de capitales a corto plazo sin el control previo del Banco Central; y la introducción de tipos impositivos diferenciados en el impuesto a las sociedades para favorecer las inversiones de cartera y accionariales a más largo plazo. A comienzos de 1995 el Brasil había emprendido un proceso de reformas con objeto de eliminar las limitaciones constitucionales que se oponían a la inversión extranjera directa en sectores pertinentes de la economía brasileña. El programa de privatización alentaba asimismo la utilización de instrumentos de la deuda externa.

III. Sistema y método de restricción

21. Los Miembros consideraron que el contingente de importación establecido en la Medida Provisional 1024 de 13 de junio de 1995 no cumplía con los criterios fijados en las disposiciones en materia de balanza de pagos del GATT de 1994 y en el correspondiente Entendimiento. Pusieron de relieve que sus observaciones en esta esfera se hacían sin perjuicio de sus anteriores comentarios relativos a la justificación de dichas medidas por motivos de balanza de pagos.

22. Los Miembros señalaron que, si bien las disposiciones del párrafo 9 de la sección B del artículo XVIII, reafirmadas en el preámbulo de la Declaración de 1979 y confirmadas asimismo en el Entendimiento, permitían a un Miembro aplicar en ciertas condiciones medidas generalizadas a fin de aliviar los problemas de balanza de pagos, las medidas del Brasil no se habían impuesto para "regular el nivel general de sus importaciones" sino para limitar selectivamente las importaciones en el sector de vehículos automóviles que representaban alrededor del 9 por ciento de todas las importaciones. Aunque las importaciones de automóviles habían aumentado rápidamente durante el período, esto no era por sí solo una razón suficiente para limitarse a este sector.

23. En el párrafo 10 de la sección B del artículo XVIII se permitían excepciones limitadas a las restricciones aplicadas al nivel general de las importaciones, según fuese necesario, en el caso de las importaciones de los productos más necesarios para el desarrollo económico. En la Medida Provisional, en vez de excluir una lista de "la importación de los [productos] que sean más necesarios", la Medida Provisional excluía el 92 por ciento de todas las importaciones.

24. A pesar de la obligación de dar "preferencia a las medidas que menos perturben el comercio", el Brasil no había utilizado "medidas basadas en los precios" como se prescribía en el párrafo 2 del Entendimiento; no había cumplido con la exigencia estipulada en el párrafo 3 de "evitar la imposición de nuevas restricciones cuantitativas por motivos de balanza de pagos a menos que, debido a una situación crítica de la balanza de pagos, las medidas basadas en los precios no puedan impedir un brusco empeoramiento del estado de los pagos exteriores"; y no había dado a conocer las razones "que justifiquen que las medidas basadas en los precios no constituyen un instrumento adecuado para hacer frente a la situación de la balanza de pagos" conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del Entendimiento. También se hizo notar que en la declaración preliminar del Brasil se dijo equivocadamente que el aumento autónomo en los aranceles introducido anteriormente debía considerarse como una medida basada en los precios, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del Entendimiento. Los aumentos arancelarios no habían afectado a los derechos consolidados del Brasil y por lo tanto no podían considerarse como medidas adoptadas por motivos de balanza de pagos.

25. Los Miembros también pusieron en tela de juicio la aplicación simultánea de los aumentos arancelarios y los contingentes de importación. El Brasil había recurrido prematuramente a las limitaciones cuantitativas el 13 de junio de 1995 -con sólo dos meses y medio de intervalo- antes de que las autoridades hubieran tenido tiempo de evaluar las repercusiones sobre la demanda de importaciones del aumento de los derechos de importación, de un 32 a un 70 por ciento, que se había decidido el 29 de marzo de 1995.

26. En relación con la acumulación de medidas se observó asimismo que los recargos adicionales por encima de los tipos arancelarios aplicados, obtenidos mediante el proceso de licitación pública establecido en el párrafo único del artículo 9 de la Medida Provisional, podían representar otras "medidas basadas en los precios". Algunos Miembros hicieron notar que la Medida Provisional imponía tanto limitaciones en forma de contingentes a la importación de automóviles como medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio a fin de alentar la producción y las exportaciones nacionales en el mismo sector.

27. Se señaló también que el Brasil no había anunciado públicamente el calendario previsto para la eliminación de las medidas ni las razones que justificaran la falta de presentación de dichos calendarios, conforme a lo estipulado en el párrafo 11 b) de la sección B del artículo XVIII y en el párrafo 1 del Entendimiento, y que no se había proporcionado información sobre las importaciones de vehículos automóviles durante los meses siguientes a la introducción de los contingentes con el fin de satisfacer la condición relativa a la transparencia prevista en el párrafo 4 del Entendimiento.

28. Varios Miembros, al tiempo que tomaban nota al comentario del Presidente en el sentido de que los incentivos a la producción, la inversión y las exportaciones previstos en la Medida Provisional estaban fuera del alcance de la presente consulta, expresaron su preocupación en cuanto a la compatibilidad de la medida prevista con las diversas disposiciones del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC). La combinación de las restricciones a la importación con las MIC parecía indicar que la Medida Provisional estaba encaminada a desarrollar políticas industriales en virtud de las cuales el Brasil estaría en la misma situación que los demás países miembros del MERCOSUR en este sector.

29. El representante del Brasil declaró que, además de adoptar todas las medidas fiscales y monetarias que pudieran contribuir a corregir el desequilibrio de la balanza de pagos, sus autoridades habían recurrido a aumentos arancelarios en relación con 109 productos, entre los cuales los vehículos automóviles. Estos aumentos se habían hecho dentro de los límites de sus compromisos conforme a las listas adjuntas al Protocolo de Marrakech. Los aumentos arancelarios impuestos a los vehículos automóviles no habían sido eficaces para contrarrestar las dificultades de la balanza de pagos. Si se hubieran adoptado restricciones a la importación generalizadas, la situación de los interlocutores comerciales del Brasil sería aún peor.

30. Declaró también que las limitaciones cuantitativas impuestas a los vehículos automóviles en la Medida Provisional 1024 constituían un marco general que, a pesar de todo, se justificaba de conformidad con las disposiciones sobre la balanza de pagos. Las limitaciones cuantitativas de la Medida Provisional podrían entrar o no en vigor; el Brasil no podía retirar una restricción que actualmente no estaba siendo aplicada. A fin de cumplir con los requisitos sobre transparencia del artículo XVIII, el Brasil había notificado la medida dictada por motivos de balanza de pagos. Las actuales consultas con el Comité se celebraban para aclarar en lo posible una medida que tenía evidente influencia en las obligaciones del Brasil y no debía pensarse que significaran que el Brasil había violado cualquiera de las obligaciones que le incumbían con arreglo a las disposiciones pertinentes.

31. El representante del Brasil dijo que se habían aumentado los aranceles de un cierto número de otros productos. El Brasil había previsto las limitaciones cuantitativas en el sector de vehículos automóviles como resultado de una serie de circunstancias, entre ellas el papel decisivo que desempeñaba este sector en la economía. La medida no podía considerarse como parte de una política destinada a proteger el sector de vehículos automóviles. Los aumentos arancelarios eran medidas que afectaban al precio de las importaciones aunque no violaban las obligaciones asumidas en el marco del GATT. Habiendo elevado los aranceles en el marco de los tipos arancelarios consolidados, el Brasil no tenía que justificarlos con arreglo a la sección B del artículo XVIII.

32. La referencia a las medidas basadas en los precios en las disposiciones sobre la balanza de pagos no excluían el uso de otras restricciones a la importación. Se consideraba que era necesario recurrir a limitaciones cuantitativas en el sector de vehículos automóviles debido a que, a diferencia de lo que ocurría en otras importaciones, los aumentos de los derechos arancelarios en este caso no habían sido suficientes para detener el deterioro de la balanza comercial, entre otras cosas debido a las condiciones de financiación exterior favorables y a la reducción de los márgenes de beneficio de los distribuidores. Las limitaciones cuantitativas decididas eran medidas preventivas encaminadas a evitar las dificultades de la balanza de pagos. En las condiciones existentes al 12 de junio de 1995, el Gobierno brasileño había debido asumir la responsabilidad de tomar dichas medidas. En vista de la situación de la balanza de pagos global durante el primer trimestre de 1995, el Brasil había tenido que recurrir a medidas comerciales en este caso particular, puesto que se había agotado el recurso a las demás medidas disponibles.

33. El representante del Brasil declaró también que la Medida Provisional se introdujo en junio de 1995 para hacer frente al problema inmediato de una amenaza de deterioro de la posición de balanza de pagos mediante la imposición de limitaciones cuantitativas a corto plazo. En el sistema jurídico brasileño, las Medidas Provisionales se utilizaban para tratar las situaciones urgentes; más adelante las medidas se presentaban a la aprobación del Congreso y del Presidente.

34. A fin de prevenir problemas de balanza de pagos a mediano y a largo plazo, la Medida Provisional contenía asimismo ciertas medidas a más largo plazo relacionadas con los incentivos a la inversión, la producción y el comercio en el sector de los vehículos automóviles. Estas medidas, que tenían por objeto atraer inversiones a más largo plazo, debían entrar en vigor el 1º de enero de 1996 con arreglo a las disposiciones del artículo 4 del Acuerdo sobre las MIC. En la Medida Provisional

no se exponían con todo detalle las medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio, puesto que aún no se habían publicado los reglamentos pertinentes. El Brasil estaría dispuesto a celebrar consultas con el Comité, en caso de que se solicitara la justificación de estas medidas con arreglo a las disposiciones sobre balanza de pagos. Tanto las limitaciones cuantitativas para 1995 como el régimen de inversión propuesto para 1996-1999 eran actualmente marcos generales que las autoridades brasileñas habían deseado señalar a la atención de los Miembros.

35. Varios Miembros observaron que las limitaciones cuantitativas podían entrar o no entrar en vigor, pero que el Brasil ya había proyectado un programa de incentivos a la producción, el comercio y la inversión, que debía entrar en vigor a partir del 1º de enero de 1996 y que, según se afirmaba, era una posible solución a un posible problema de balanza de pagos. Aunque muchos Miembros reconocían el problema de la inestabilidad de la cuenta de capital, subrayaron que, habida cuenta de la situación actual, el Brasil no había debido hacer frente a una situación grave en materia de balanza de pagos que justificara las medidas brasileñas conforme a las disposiciones del artículo 4 del Acuerdo sobre las MIC. Respondiendo a estas observaciones, el representante del Brasil declaró que las medidas sobre inversión se habían señalado a la atención del Comité por razones de transparencia. La justificación de las medidas sólo podía ser examinada por el Comité una vez que se publicaran los reglamentos pertinentes.

36. Una delegación puso en tela de juicio la declaración del Brasil según la cual las limitaciones cuantitativas no estaban siendo aplicadas actualmente, en vista del nivel específico y de la duración de las limitaciones a la importación establecidas en la Medida Provisional. En su respuesta, el representante del Brasil dijo que las limitaciones cuantitativas se habían notificado porque se hallaban vigentes. Sin embargo, por ahora no eran aplicadas debido a que las importaciones de vehículos automóviles no habían llegado al límite fijado a los contingentes, como resultado de los efectos de los anteriores aumentos arancelarios. No se habían llevado a cabo licitaciones de los contingentes.

37. Un Miembro preguntó si un importador que pagaba los derechos arancelarios debía obtener también una licencia de importación; si las licencias de importación de vehículos automóviles eran automáticas o no automáticas; y si se habían aceptado todas las solicitudes de licencias. Otro Miembro consideraba que, aun si no se había llegado al límite del contingente, este último seguía en vigor debido a que, en caso de que se alcanzara dicho límite en cualquier momento antes de terminado el año, tendrían que suspenderse las importaciones de vehículos.

38. El representante del Brasil informó al Comité que, hasta el 13 de junio de 1995, se habían importado 300.000 unidades de vehículos automóviles, 50 por ciento más de la cantidad importada durante el mismo período de 1994. Del 13 de junio a fines de agosto, otros 50.000 vehículos automóviles, que formaban parte de pedidos o de embarques anteriores al 13 de junio de 1995 y que no estaban comprendidos en el contingente, habían sido despachados en aduana de conformidad con el artículo 10 de la Medida Provisional. Se había fijado un contingente de importación de 150.000 unidades además de las 350.000 unidades que ya se habían importado a fines de agosto. En consecuencia, el contingente sólo podía tener un efecto restrictivo si las importaciones llegaban a las 500.000 unidades antes de fines de 1995. Un Miembro observó que parecía haber un contingente residual que no se había utilizado y preguntó, refiriéndose a las 50.000 unidades importadas después del 13 de junio, cuántas representaban transacciones anteriores al 13 junio y cuántas pedidos efectuados después de dictada la Medida Provisional.

39. Respondiendo a las preguntas de varios Miembros sobre el tratamiento específico otorgado a las importaciones de vehículos automotores procedentes de los países del MERCOSUR, el representante del Brasil declaró que, conforme al artículo 10 de la Medida Provisional y a las obligaciones que le incumbían en virtud del Acuerdo del MERCOSUR, el Brasil concedería a cada uno de esos países un tratamiento simétrico al que recibiera el Brasil. La aplicación de toda limitación cuantitativa con

arreglo a la Medida Provisional sería no discriminatoria. Argentina era uno de los países que tenían un régimen especial por sectores concretos en el sector de los vehículos. Puesto que estaba asociado en la misma iniciativa, el Brasil trataba de contar con un régimen semejante para los vehículos automóviles. Un Miembro observó que, a diferencia del artículo XII, la sección B del artículo XVIII no formaba parte de uno de los artículos del GATT de 1994 enumerados en el párrafo 8 del artículo XXIV, con arreglo al cual se permitía una exención de la eliminación de restricciones entre los miembros de una unión aduanera.

IV. Efectos de la restricción

40. Los Miembros observaron que las limitaciones en forma de contingentes, ya se tratara de medidas "dictadas" o bien de medidas "no aplicadas", tenían consecuencias perturbadoras para el comercio. El efecto combinado del aumento de los aranceles, la falta de transparencia en la aplicación de las restricciones cuantitativas y la licitación de licencias eran innecesariamente perjudiciales para los intereses comerciales y económicos de los países que exportaban vehículos automóviles al Brasil. Un Miembro señaló que las restricciones podían inhibir negativamente una tercera parte de todas sus exportaciones al Brasil, mientras que para algunos otros Miembros las exportaciones de automóviles al Brasil ya habían quedado afectadas negativamente por el anuncio de los aumentos arancelarios. Los importadores habían anulado pedidos hechos anteriormente y no habían tratado de obtener el despacho de aduana de vehículos que ya se encontraban en muelle.

41. Varios Miembros consideraron también que la Medida Provisional era contraria a todo el programa de liberalización del comercio aplicado por el Brasil, afectaría negativamente la confianza de los inversores y a largo plazo agudizaría el problema de la balanza de pagos. La introducción propuesta de medidas de nivelación del comercio y de contenido nacional en la Medida Provisional aumentaría la incertidumbre y sería contraria al objetivo declarado de las autoridades brasileñas de crear una mayor estabilidad en la cuenta de capital.

42. El representante del Brasil declaró que las restricciones cuantitativas se habían dictado como medidas de carácter preventivo para evitar dificultades en materia de balanza de pagos. Si bien el aumento arancelario de 70 por ciento podía tener efectos sobre el comercio de vehículos automóviles, esta medida era plenamente compatible con las obligaciones y compromisos del Brasil.

43. Los representantes del Canadá, Japón, Corea y los Estados Unidos reservaron los derechos de sus Gobiernos con arreglo a otros Acuerdos pertinentes de la OMC.

Conclusiones

44. Las consultas estuvieron basadas en la notificación efectuada por el Brasil el 13 de julio de 1995 (WT/BOP/N/4), en la que se invocaban las disposiciones del párrafo 9 del artículo XVIII del GATT de 1994 y del Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos con respecto al contingente de importación establecido en la Medida Provisional 1024.

45. Los Comités elogiaron al Brasil por la eficaz aplicación del Plan Real, emprendido en 1993, que contenía medidas encaminadas a fortalecer las políticas fiscales y monetarias y había permitido reducir la inflación de alrededor de un 50 por ciento mensual en junio de 1994 a menos de un 2 por ciento en la actualidad. Observaron que, al aplicarse el programa, un brusco aumento de la demanda interna, junto con las medidas de liberalización y la apreciación de la moneda, había suscitado, entre otras cosas, un incremento de las exportaciones a fines de 1994 y durante el primer trimestre de 1995. Esta tendencia había provocado un marcado deterioro de la cuenta corriente a partir de noviembre de 1994. La rápida disminución de las reservas registrada en diciembre de 1994 y en marzo de 1995 reflejaba tanto los déficit en cuenta corriente como las salidas provisionales de capitales a corto plazo.

46. En estas condiciones, los Comités reconocieron la necesidad advertida por el Brasil de mantener un nivel y una estructura suficientes de reservas a fin de defender su solvencia, de adoptar medidas oportunas para que no se presentara una situación crítica de la balanza de pagos y, en particular, de evitar una retirada masiva de capitales a corto plazo. Los Comités tomaron nota de la declaración del FMI en el sentido de que las reservas internacionales del Brasil equivalían actualmente a 12 meses de importaciones y estaban formadas en gran parte por capitales a corto plazo potencialmente inestables. El Brasil sostenía que su posición de balanza de pagos requería los contingentes de importación a fin de oponerse a la amenaza, prevista en el párrafo 9 a) del artículo XVIII, de una disminución importante de sus reservas monetarias. Dos delegaciones consideraron aconsejable adoptar medidas preventivas en vez de permitir que se desarrollara una situación crítica.¹ Sin embargo, algunos Miembros estimaron que no existía una situación crítica de balanza de pagos. Otros pensaban que no existía la amenaza, prevista en el párrafo 9 a) del artículo XVIII, de una grave disminución de las reservas monetarias del Brasil. Los Comités fueron de opinión que las circunstancias no justificaban el establecimiento del contingente de importación.

47. Los Comités tomaron nota de los esfuerzos que estaba llevando a cabo el Brasil en sus reformas financiera y tributaria, y reconocieron los complejos aspectos jurídicos y técnicos que entrañaban. Los Comités compartieron la opinión del FMI de que con nuevas medidas fiscales mejoraría la estabilidad de la situación financiera del Brasil, aumentaría la credibilidad de sus políticas macroeconómicas y, en consecuencia, se contribuiría a atenuar la posible inestabilidad de sus reservas internacionales. Si bien el Brasil sostuvo que el contingente de importación contenido en la Medida Provisional 1024 también era necesario, los Comités no compartieron ese punto de vista.

48. Los Comités, al tiempo que tomaban nota de las razones presentadas por el Brasil para limitar el contingente de importación al sector del automóvil, recordaron, entre otras cosas, las disposiciones contenidas en el Preámbulo de la Declaración de 1979 relativas a la aplicación de medidas a sectores determinados. Los Miembros expresaron sus opiniones de por qué el contingente de importación era también incompatible con una serie de otros criterios que sustentaban las disposiciones en materia de balanza de pagos. Los detalles de estas posiciones figuran en el informe.

49. Los Comités tomaron nota de la declaración del Brasil en el sentido de que no se había alcanzado el límite máximo de importaciones, fijado con arreglo al artículo 10 de la Medida Provisional y en vigor hasta fines de 1995. Los Miembros lamentaron los efectos negativos que tenía la existencia de la medida sobre las exportaciones de automóviles al Brasil.

50. El Brasil declaró que la eventual introducción de medidas en materia de inversiones tendría por objeto responder a los problemas provocados por una gran proporción de capitales inestables en sus reservas. Los Miembros, al tiempo que reconocían que estas medidas no eran objeto de la presente consulta, expresaron su preocupación acerca de si los incentivos a la inversión, producción y exportación contenidos en la Medida Provisional 1024 eran conformes con las disposiciones de la OMC.

51. Sobre la base de estas consideraciones y para asegurar el cumplimiento de las disposiciones en materia de balanza de pagos, los Comités pidieron al Brasil que retirase el contingente de importación.

52. Un cierto número de Miembros reservaron sus derechos conforme a las disposiciones de los Acuerdos de la OMC.

¹Un Miembro hizo suyo este punto de vista en la última reunión.

ANEXO 1

Declaración preliminar del representante del Brasil

Al venir a esta reunión, el Brasil se siente animado por el interés que le inspiran dos aspectos fundamentales que orientan nuestra participación en la OMC: la transparencia y el estricto cumplimiento de las normas comerciales multilaterales.

El interés por la transparencia ha estado presente desde que se publicara la Medida Provisional que ahora se examina. El 27 de junio, el Brasil notificó la Medida Provisional 1024 basada en la Decisión relativa a los procedimientos de notificación de la Ronda Uruguay. El 3 de julio, informé a los Miembros del Consejo del Comercio de Mercancías acerca de la Medida y puse de relieve mi deseo de ofrecer a las delegaciones toda aclaración que considerasen necesaria.

Más adelante, el 13 de julio, se notificó la Medida a la OMC conforme a lo dispuesto en la sección B del artículo XVIII. Antes de las vacaciones de verano, celebramos asimismo una reunión oficiosa con un cierto número de Miembros interesados.

El documento presentado por el Brasil a estas consultas contiene una explicación exhaustiva y sustantiva de las razones económicas que han llevado al Brasil a conseguir una serie de medidas para hacer frente al rápido deterioro de su balanza de pagos. En este contexto, quisiera compartir con los Miembros del Comité algunas ideas sobre el fundamento jurídico que permite invocar en este caso particular la sección B del artículo XVIII.

La sección B del artículo XVIII es una disposición del derecho económico internacional. Se trata de una parte de un sistema jurídico cuya finalidad general ha sido ampliar y liberalizar el comercio y asegurar la previsibilidad mediante reglas estables. Con esta finalidad se ha creado un mecanismo de control a fin de regular los riesgos y absorber las circunstancias no previsibles, que son inherentes a la vida económica. Esta es la razón por la cual el sistema de la OMC fija las condiciones de las excepciones a la aplicación de sus normas generales.

En el derecho económico internacional, la técnica usual utilizada en las reglas relativas a las excepciones es establecer criterios que permitan la configuración de una norma jurídica. Un ejemplo de ello es el artículo XX del GATT que se refiere a las excepciones generales. En ese artículo se permiten restricciones del comercio internacional como resultado de medidas necesarias, por ejemplo, para proteger la moral pública, para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, etc., siempre que no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países.

En el artículo XVIII se reconoce que puede ser necesario para los Miembros adoptar medidas que afecten a las importaciones. Se admite en los países en desarrollo un régimen que podrá apartarse temporalmente de las disposiciones contenidas en otros artículos del Acuerdo General.

La norma, al momento de su aplicación, es una medida destinada a evaluar si, habida cuenta de la especificidad variable de las circunstancias, se respetan en el comportamiento de un Miembro, al aplicar los criterios, algunos principios tales como la debida diligencia, el carácter razonable y la equidad.

En la evaluación de las normas en el derecho económico internacional, es importante, al apreciar el comportamiento de un Estado miembro, tener en cuenta no sólo el pasado sino también el presente

y el futuro. Esto supone la elaboración de proyecciones y escenarios, que son los métodos modernos para mantener los riesgos dentro de los límites prudentes que fija la debida diligencia y el carácter razonable.

El Brasil está convencido de que una estricta jurisprudencia de concepto no es adecuada para examinar una norma tal como la que figura en la sección B del artículo XVIII. Una "jurisprudencia de intereses" abierta resulta adecuada porque es importante tener presentes los intereses a mediano y a largo plazo que entraña el proceso de liberalización del comercio -proceso que el Brasil sigue firmemente decidido llevar a cabo, como se demuestra ampliamente en el documento brasileño.

Creo que, en la medida en que el desarrollo puede ser sostenible -para hacer referencia a un concepto aclamado en la Conferencia de Río-, también debe ser sostenible la liberalización del comercio. Uno de los principales elementos del carácter sostenible de la liberalización del comercio es la situación de la balanza de pagos, debido a los vínculos que existen entre las cuestiones monetarias y las comerciales.

Las reservas de un país son un aspecto decisivo en la balanza de pagos. Con arreglo al párrafo 9 del artículo XVIII, el nivel de reservas debe ser suficiente para la ejecución del programa de desarrollo económico de un país. Teniendo presentes los riesgos de deterioro, se tendrán debidamente en cuenta todos los factores especiales que puedan influir en las reservas monetarias de la parte contratante.

Es preciso tener en cuenta en esta cuestión la Declaración de 1970. En ella se dice que uno de los objetivos de las consultas sobre la balanza de pagos es facilitar la oportunidad de exponer con libertad los distintos puntos de vista para conseguir una mejor comprensión de los problemas con que tropiezan los países consultantes. En las consultas, ha de prestarse cuidadosa atención a los problemas especiales y deben tenerse en cuenta todos los factores, tanto internos como externos, que influyan en la situación de la balanza de pagos del país consultante.

El examen de los factores externos debe ser amplio, como lo observó el entonces presidente del Comité de Restricciones a la Importación (Balanza de Pagos) en una declaración formulada en 1984 acerca del entorno macroeconómico general y de la pesada deuda externa que afectaba dramáticamente a los países en desarrollo. El examen debe y puede ser amplio puesto que las disposiciones jurídicas del GATT ofrecen un marco jurídico suficiente para una evaluación completa.

Como resultado de la inestabilidad de las corrientes de capital, agudizada por la crisis mexicana, en todo análisis del nivel de las reservas debe figurar necesariamente un análisis de la composición de dichas reservas.

Una de las características de los flujos financieros en el decenio de 1990 es el ahorro financiero encauzado hacia inversiones de cartera muy inestables. Como lo ha afirmado en varias ocasiones el Presidente Fernando Henrique Cardoso, esas inversiones constituyen un problema de gestión internacional. Toda inestabilidad o amenaza de inestabilidad en el mercado financiero tiene repercusiones inmediatas sobre las corrientes de capital. Este hecho explica los riesgos que entraña -para un país como el Brasil y para los países en desarrollo caracterizados como mercados emergentes- financiar los déficit de balanza de pagos sobre todo mediante entradas de capital a corto plazo. Estos son, justamente, los Miembros para los cuales se adoptaron las disposiciones del artículo XVIII.

En dos meses críticos, diciembre de 1994 y marzo de 1995, las reservas brasileñas disminuyeron en 7.300 millones de dólares EE.UU. Es preciso disponer de un nivel lo bastante alto de reservas para mantener la solvencia del país y evitar una retirada masiva de los capitales a corto plazo. Reestructurar las reservas y mantenerlas a niveles elevados, como lo ha venido haciendo el Brasil,

representa, por consiguiente, una política macroeconómica aplicada sobre la base de los principios de debida diligencia y carácter razonable. En junio de 1994, el 66,4 por ciento de las reservas brasileñas correspondían a capitales a corto plazo, lo cual permite comprobar la persistencia de las dificultades en materia de balanza de pagos, a pesar del nivel de esas reservas.

Las razones de la rigidez de la cuenta corriente brasileña se explican en nuestro documento básico. Si bien las obligaciones del Brasil con el Club de París y los bancos privados coadyuvaron a la normalización de las relaciones entre el Brasil y la comunidad financiera internacional, introdujeron al mismo tiempo un elemento de rigidez en nuestras cuentas corrientes. Esto explica la importancia de los pagos de intereses que equivalieron a un 44 por ciento del déficit de 15.000 millones de dólares EE.UU. en 1994. Otros elementos que provocaron el déficit se hallan asimismo relacionados con la reciente interacción brasileña con la economía mundial: utilidades y dividendos (17 por ciento), transporte (15 por ciento), servicios varios (12 por ciento) y viajes internacionales (8,4 por ciento).

¿Cómo financiar ese déficit? Hasta hace poco tiempo -en parte debido a la cuestión de la deuda externa- el Brasil financiaba el déficit reduciendo las importaciones y aumentando las exportaciones para generar considerables excedentes comerciales. Con la política de liberalización del comercio adoptada desde comienzos del decenio de 1990 y la ulterior aplicación del Plan Real se insiste ahora no tanto en la necesidad de crear excedentes comerciales sino en una política de estabilización de precios y control de la inflación. Los buenos resultados comerciales obtenidos durante el primer semestre de 1994 -a los que corresponde el 65 por ciento del excedente de 10.400 millones de dólares EE.UU. registrado ese año- no se repitieron durante el segundo semestre cuando, como consecuencia del Plan Real, las importaciones aumentaron acusadamente. Este aumento se debió al rápido crecimiento de la demanda provocado por el aumento de los ingresos por habitante, que a su vez se debió a las tasas de inflación mucho más bajas y al incremento en la compra de bienes de capital y de materias primas destinadas a estimular la productividad industrial. Se trata de un factor interno que ha tenido repercusiones inequívocas sobre el comercio nacional: durante ocho meses consecutivos (de noviembre de 1994 a junio de 1995), el déficit comercial ascendió a 5.500 millones de dólares EE.UU. Esta situación, que fue resultado del éxito mismo del Plan Real, está prevista en el párrafo 2 del artículo XVIII: el nivel elevado de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico.

La inversión completa de las corrientes comerciales y sus tendencias puede apreciarse claramente: durante el primer semestre de 1995, las importaciones aumentaron en un 93 por ciento en comparación con las efectuadas en el primer semestre de 1994, mientras que las exportaciones aumentaron en sólo un 6,7 por ciento en comparación con el primer semestre de 1994. Una comparación de los productos importados durante los primeros semestres de 1994 y 1995 indica que las importaciones de bienes de consumo aumentaron en un 201 por ciento, es decir, de manera considerablemente mayor a las importaciones de materias primas y bienes intermedios (82 por ciento) y de bienes de capital (79 por ciento). Este hecho tuvo por consecuencia el aumento del nivel mínimo de reservas monetarias durante el proceso de reestructuración de la deuda, requerido en una resolución del Senado Federal brasileño, que debe mantenerse en el equivalente del valor de cuatro meses de importaciones. El nivel mínimo aumentó entonces a 15.200 millones de dólares EE.UU. Los acreedores internacionales conocen perfectamente esta exigencia, que tiene por objeto mantener el carácter sostenible de la capacidad adecuada para pagar la deuda brasileña.

En vista de estas circunstancias, el Gobierno brasileño adoptó una serie de medidas en función de un criterio responsable de debida diligencia. No se trata de medidas aisladas puesto que forman parte de un programa de desarrollo económico completo y coherente. El programa comprende, entre otras cosas, políticas a largo y a mediano plazo, entre ellas políticas cambiarias, medidas para controlar la demanda global, etc. Su propósito es aplicar el proceso de estabilización y al mismo tiempo

modernizar la economía del país promoviendo así su inserción armoniosa en el proceso de mundialización.

En realidad, seguir aplicando con éxito el proceso de estabilización ha sido en todo momento una prioridad del Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso. Esto puede entenderse perfectamente en un país que ha tenido una inflación mensual de 2 dígitos, que durante los últimos años ha pasado por la experiencia de diversos planes de estabilización que no tuvieron mayores resultados y que, por último, ha conseguido reducir la tasa de inflación de alrededor de un 50 por ciento mensual en junio de 1994 a aproximadamente un 2 por ciento mensual desde que empezó a aplicarse el Plan Real. No creo que sea necesario referirme más detenidamente a este aspecto. Me limitaré a recordar, en este contexto, la gran importancia asignada a lo que se considera un nivel tolerable de inflación para una política económica sana.

Permítame ahora referirme a los cambios que han ocurrido en el Brasil y a sus efectos sobre el reordenamiento de nuestro programa comercial. El aumento de las importaciones, la rigidez de los déficit de cuenta corriente y los riesgos de financiar estos déficit con capitales inestables a corto plazo, han obligado al Brasil a frenar la erosión de sus reservas y a tomar medidas para reducir el déficit comercial. En consecuencia, durante el primer semestre de 1995, sin abandonar los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, mi Gobierno aumentó los derechos de importación aplicables a 109 productos duraderos. Este aumento arancelario, estipulado en el Decreto 1457 de 29 de marzo de 1995, enmendado por el Decreto 1471 de 28 de abril de 1995, se notificó debidamente a la OMC.

Estas medidas basadas en los precios han tenido los resultados deseados, salvo en el sector del automóvil. En efecto, los tipos arancelarios aplicables en el sector del automóvil se aumentaron de un 32 a un 70 por ciento. No obstante, debido a las condiciones de financiación extranjera más favorables, los distribuidores de automóviles extranjeros pudieron reducir sus márgenes de beneficio y cobrar precios sólo ligeramente más elevados después de aumentados los derechos. Así se explican los escasos efectos que tuvo el aumento de los tipos arancelarios sobre las importaciones de automóviles.

El documento brasileño contiene datos específicos sobre el rápido aumento de la importación de automóviles. En el primer semestre de 1995, las importaciones de automóviles ascendieron a 2.400 millones de dólares EE.UU. Durante el mismo período del año anterior ese elemento había representado el 3,2 por ciento del total de las importaciones y, en el primer semestre de 1995, un 9,2 por ciento de las importaciones. Entre el 1º de enero y el 12 de junio de 1995 -en vísperas de publicarse la Medida Provisional- se importaron 299.700 unidades -el equivalente de un 31 por ciento del consumo aparente de automóviles. Esto representa un aumento de las importaciones del orden del 447 por ciento en relación con el primer trimestre de 1994 y contrasta con el aumento de las importaciones de bienes de consumo duraderos, que fue de un 210 por ciento, mientras que el crecimiento de todas las importaciones fue de un 93 por ciento.

En vista de esta situación, así como de las proyecciones y los riesgos consiguientes para la balanza de pagos, el Gobierno del Brasil dictó la Medida Provisional 1024. Esta disposición se refiere solamente al sector del automóvil, puesto que no sería razonable prever controles de importación para un número mayor de productos comerciados. En realidad, el aumento del tipo arancelario ha tenido los resultados deseados en relación con los demás productos a que se refiere el Decreto 1471. La debida diligencia en el proceso de adopción de decisiones que llevó a la publicación de la Medida Provisional 1024 puede advertirse en los cuatro escenarios presentados en el documento brasileño. La realidad misma suscita la debida diligencia: durante el primer trimestre de 1995 las importaciones de automóviles aumentaron en un 566 por ciento en comparación con el primer semestre de 1994. Los escenarios proyectados por las autoridades brasileñas indicaban que, en caso de no adoptarse medidas

comerciales, los déficit en la balanza de pagos podían variar entre 23.700 y 42.200 millones de dólares EE.UU., es decir entre un 4,1 y un 7,3 por ciento del PIB.

Unos cuantos datos permiten exponer claramente el razonamiento. La importación de vehículos en febrero y marzo de 1995 representó alrededor de 456 millones de dólares EE.UU. Una vez que se aumentaron los tipos arancelarios, en abril de 1995, ese valor disminuyó a 267 millones de dólares; luego ascendió a 399 millones de dólares y en mayo alcanzó los 538 millones de dólares EE.UU. -una cuantía superior a la registrada en febrero y marzo, que había llevado a la adopción del aumento de tipos arancelarios.

El Gobierno del Brasil dictó la Medida Provisional 1024 a fin de contrarrestar los riesgos que se presentaban en relación con: i) la continuidad del plan de estabilización; ii) las obligaciones brasileñas que fueron resultado de la reestructuración de la deuda; y iii) al carácter sostenible de la liberalización del comercio. Esto es consecuencia de una evaluación en la que se llegó a la conclusión de que las medidas basadas en los precios -los aumentos de los tipos arancelarios aplicables a los bienes de consumo, dentro de los límites de la consolidación para 1995- no habían tenido el efecto necesario sobre el sector del automóvil. Habiendo determinado que el aumento de los tipos arancelarios no permitiría por sí solo impedir un brusco empeoramiento del estado de los pagos exteriores, el Gobierno brasileño, de manera excepcional y provisional, adoptó un marco para introducir restricciones cuantitativas en las importaciones de automóviles.

La Medida Provisional 1024 fijó los límites de importación en 1995 para los vehículos con un carácter razonable y generoso, en el sentido de que las exportaciones al Brasil pueden aumentar hasta en un 132 por ciento en comparación con los niveles alcanzados en 1994. En caso de ser aplicados, esos límites se administrarán de manera no discriminatoria.

La posibilidad de introducir restricciones para el año 1996 se examinará habida cuenta de la evolución de los resultados en materia de balanza de pagos. En caso de que sean necesarias, el Brasil notificará esas restricciones a la OMC, presentará los datos pertinentes y estará dispuesto a examinar la cuestión en el plano multilateral.

La Medida Provisional también prevé la posibilidad de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos sobre una base sana y duradera, dando prioridad a la conveniencia de asegurar la utilización de sus recursos productivos sobre una base económica, para emplear los términos de la sección B del artículo XVIII.

En este contexto, el primer objetivo de la Medida Provisional 1024 es tratar la composición de las reservas, reduciendo sus elementos inestables a corto plazo y aumentando las inversiones a mediano y largo plazo. Se trata de un objetivo de máxima importancia en vista de los riesgos que entraña financiar los déficit de balanza de pagos mediante inversiones de cartera a corto plazo. A esto se deben los incentivos para las inversiones, la producción y las exportaciones que han de concederse en el sector del automóvil, conforme a lo previsto por el Brasil. Estas medidas se han concebido teniendo en cuenta el artículo 4 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio.

¿Por qué se eligió al sector del automóvil? Este sector tiene una función decisiva en la economía brasileña. En efecto, le corresponde un 11 por ciento del PIB; proporciona 122.500 empleos directos y aproximadamente 700.000 empleos indirectos; es un sector integrado y diversificado y abarca todos los tipos de vehículos automóviles, tractores y maquinarias agrícolas, así como de partes, piezas y componentes. Registra una facturación anual de 16.000 millones de dólares y genera ingresos fiscales del Estado por valor de 4.000 millones de dólares EE.UU.

El Brasil considera también que las decisiones relativas a las inversiones en el sector del automóvil en una economía mundializada durante el decenio de 1990 están condicionadas por regímenes específicos, de diverso carácter. Estos regímenes existen tanto en los grandes mercados de los países desarrollados como en los mercados de los países en desarrollo. En consecuencia, por ejemplo, en el Acuerdo sobre Salvaguardias, se dispuso en la excepción al artículo 2 prevista en el anexo que el período de validez del acuerdo especial entre la Unión Europea y el Japón sobre el sector del automóvil se prorrogará hasta el 31 de diciembre de 1999. Esta realidad se reconoce asimismo en el artículo 5 del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. En él se prevén diversos plazos para la eliminación de las MIC -dos años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo en el caso de los países desarrollados; cinco años en el caso de los países en desarrollo; siete años en el caso de los países menos adelantados. Algunos de estos regímenes se han notificado con arreglo al artículo 5 del Acuerdo sobre las MIC.

Entre los Miembros que han notificado MIC se cuentan Uruguay y la Argentina que, junto con el Brasil y Paraguay, son miembros de la unión aduanera MERCOSUR. Cabe señalar que cada uno de los Estados miembros de MERCOSUR mantendrá, por el momento, sus reglamentos del sector del automóvil. En uno de los instrumentos jurídicos de MERCOSUR se prevé una armonización de los reglamentos mediante un régimen común de dicho sector.

El contexto más amplio que caracteriza en todo el mundo el carácter específico del sector del automóvil, como resultado del principio de equidad, es invocado también por el Brasil a fin de asegurar la utilización de sus recursos productivos sobre una base económica, conforme a las condiciones existentes en el entorno económico internacional.

Actualmente no se aplican medidas en materia de inversión relacionadas con el comercio. Su aplicación estará sometida a una reglamentación y no se prorrogará después del 31 de diciembre de 1999. En todo caso, la Medida Provisional sólo otorga al poder ejecutivo la autoridad para aplicar estas medidas, que no se utilizan en la práctica. Cuando las medidas entren en vigor, se notificarán a la OMC.

La delegación brasileña considera que la presente consulta constituye una oportunidad excelente para sentar la base de evaluaciones jurídicas mediante la recopilación de información que, de una parte, permitirá organizar y seleccionar la información pertinente y, de otra, comprender la situación que ha llevado a un Estado a invocar, en vista de las circunstancias, la excepción a la regla general estipulada en el sistema jurídico de la OMC.

Tengo presente que en el proceso de recopilación de informaciones, los detalles son importantes y, siendo un conocedor reciente de la práctica del GATT, aunque no de su teoría, me viene a la mente una máxima de La Rochefoucauld: Pour bien savoir les choses, il faut en savoir le détail et comme il est presque infini, nos connaissances sont toujours superficielles et imparfaites.

Por esta razón, para entender cabalmente estas cuestiones en toda su complejidad, mi delegación, integrada por representantes del Gobierno brasileño encargados de la aplicación de políticas económicas y comerciales, está dispuesta a ofrecer nuevas informaciones, a aclarar cualquier detalle y a llevar a cabo con los miembros de este Comité un diálogo abierto y constructivo.

ANEXO 2

Declaración del representante del FMI

Durante los dos últimos años, se han producido en el Brasil una serie de importantes acontecimientos macroeconómicos, entre ellos el establecimiento del Plan Real, que se ha aplicado con éxito. En esta declaración, examinaré brevemente esos acontecimientos macroeconómicos, centrándome en particular en la evolución exterior, para sentar las bases que permitan evaluar la utilización de restricciones comerciales decididas recientemente por el Brasil.

1. Antecedentes económicos

A fines de 1993, las autoridades brasileñas empezaron a aplicar un programa económico bien estructurado, el Plan Real, encaminado a reducir radicalmente la inflación y a sentar las bases de un crecimiento económico sostenido. En un primer momento el programa comprendía medidas para fortalecer las finanzas públicas, aumentar los tipos de interés interno en términos reales, y sincronizar los ajustes de precios en toda la economía utilizando una unidad especial de cuenta. El 1º de julio de 1994 las autoridades introdujeron una nueva moneda -el real- sujeta a un nivel mínimo en relación con el dólar de los Estados Unidos, congelaron provisionalmente los precios de las empresas públicas, y limitaron la indización de precios. Para contribuir a hacer frente a las presiones alcistas sobre la nueva moneda y mejorar el sistema de comercio, en septiembre de 1994 las autoridades redujeron los derechos de importación aplicables a unos 5.500 productos.

Como resultado de estas políticas y de una fuerte apreciación nominal de la moneda, la inflación disminuyó de una media de más del 40 por ciento mensual durante el primer semestre de 1994 a menos del 2 por ciento mensual durante el cuarto trimestre de 1994. El crecimiento de la producción se aceleró de un 4 por ciento en 1993 a casi un 6 por ciento en 1994. En 1994, la situación de la cuenta corriente exterior se mantuvo más o menos equilibrada, y en la balanza de pagos global se registró un superávit de casi 13.000 millones de dólares EE.UU., lo cual reflejaba en parte las importantes entradas de inversiones de cartera y otras formas de capital a corto plazo procedentes del extranjero.

Durante el primer semestre de 1995, las autoridades tomaron medidas para contener la demanda interna restringiendo las condiciones de crédito. En tal sentido, el Banco Central recurrió sobre todo al incremento de los requisitos de reserva para mantener elevados los tipos de interés de los préstamos, y recientemente efectuó ventas importantes en el mercado abierto. Mas aún, el 30 de junio de 1995, se introdujeron nuevas reglas de contratos de salarios a fin de eliminar a mediados de 1996 los procedimientos anticuados de indización de salarios. Entretanto se registró un debilitamiento considerable de las finanzas públicas durante el primer semestre de 1995 debido sobre todo al aumento de los gastos. Basándose en políticas actuales, el personal del Fondo prevé que el excedente primario del sector público disminuirá de un 4,25 por ciento del PIB en 1994 a un 2 por ciento del PIB en 1995.

Las restricciones del crédito y de los elevados tipos reales de interés tuvieron por consecuencia una caída de la demanda interna que comenzó durante el segundo trimestre de 1995. Hubo un recrudescimiento de la inflación en junio y en julio, debido en parte a los ajustes de algunos precios públicos y a la depreciación de la moneda. Sin embargo, la tasa mensual de inflación disminuyó a 1,25 por ciento en agosto y, sobre la base de informaciones preliminares, se espera que siga disminuyendo en septiembre. Respondiendo a la reducción de la demanda interna, y habida cuenta de las dificultades financieras a que debieron hacer frente algunos bancos, los requisitos de reserva se redujeron gradualmente a partir de mayo de 1995.

El 6 de marzo de 1995, las autoridades adoptaron una banda ajustable de tipos de cambio (fijada inicialmente en 0,86 real-0,90 real por dólar EE.UU. y luego en 0,88-0,93 por dólar EE.UU. a partir del 10 de marzo) para responder a las tendencias bajistas sobre la moneda debidas en parte a las importantes salidas de capital asociadas con la crisis mexicana. Después de cierta inestabilidad inicial resultante de la incertidumbre sobre cómo se administraría la política de tipos de cambio, el nuevo sistema cambiario ha funcionado adecuadamente. Se ha permitido que la moneda se deprecie gradualmente a partir del mes de marzo, y la banda se ha ajustado en dos ocasiones, la última de ellas a fines de junio. Sin embargo, en agosto de 1995, los cálculos del personal del Fondo indican que la moneda se ha apreciado en alrededor de un 25 por ciento en términos efectivos reales en relación con el nivel existente cuando se introdujo el real, en momentos en que se consideraba que el Brasil era bastante competitivo.

Como se ha documentado más completamente en nuestro documento de información presentado a este Comité, en respuesta al debilitamiento de la balanza comercial, entre febrero y agosto de 1995 se aumentaron acusadamente los derechos de importación aplicables a una amplia gama de productos durante períodos no mayores de un año. En el mismo período, los derechos aplicables a otros productos se redujeron para contribuir a aliviar las presiones sobre los precios o a facilitar la inversión. En junio de 1995 se introdujeron mediante un decreto oficial contingentes de importación de vehículos, en un primer momento hasta fines de 1995, fecha en la cual, según indicaron las autoridades, éstas reevaluarían la situación, y se redujeron los aranceles de importación aplicables a los bienes de capital y a las materias primas para la industria del automóvil de un 18 a un 2 por ciento. En el decreto se autorizó también la imposición de requisitos en materia de nivelación del comercio y de contenido local en el sector de los vehículos, pero hasta ahora no se han aplicado esas disposiciones. En la notificación del Brasil a la OMC se informó que las medidas relativas al sector de los vehículos se mantenían por motivos de balanza de pagos. Las autoridades han señalado que el régimen comercial de los vehículos se coordinará en el futuro con el régimen aplicado a los vehículos de los países miembros del MERCOSUR.

Las autoridades brasileñas han hecho progresos significativos en su ambicioso programa de reforma estructural en 1995. Han ampliado el programa de privatización y han conseguido que se aprueben las enmiendas constitucionales que deben facilitar la participación privada en algunas actividades económicas y atenuar las restricciones aplicadas a la inversión extranjera en el Brasil. También han presentado recientemente al Congreso propuestas de enmiendas constitucionales sobre la reforma del sistema tributario y de la administración pública. Estas propuestas representan un marco para un cambio de políticas, y pueden desempeñar un papel decisivo en el fortalecimiento de las finanzas públicas sobre una base sostenida. La cuantificación de sus efectos fiscales será posible cuando se hayan promulgado las leyes de aplicación.

2. Balanza de pagos

A fines de 1994 comenzó a producirse un deterioro en las cuentas comerciales exteriores y el déficit comercial alcanzó un total de 4.300 millones de dólares EE.UU. durante el primer semestre de 1995 en comparación con un excedente de 6.800 millones de dólares EE.UU. registrado durante el período correspondiente en 1994. El deterioro reflejó la expansión de la demanda interna, el efecto de las medidas de liberalización introducidas en septiembre de 1994, y la apreciación real de la moneda. Esta evolución de la situación fue el factor principal que explica que la cuenta corriente exterior pasara de un excedente de unos 2.000 millones de dólares EE.UU. durante el primer semestre de 1994 a un déficit de 11.500 millones de dólares EE.UU. (o sea alrededor del 3,2 por ciento del PIB sobre una base anual) en el primer semestre de 1995. El excedente de la cuenta de capital disminuyó acusadamente durante el primer semestre de 1995, debido sobre todo a las salidas de capital -en particular durante el primer trimestre- asociadas con la crisis mexicana. Como resultado de estos acontecimientos, se registró en la balanza de pagos global un déficit de alrededor de 5.000 millones de dólares EE.UU.

durante el primer semestre de 1995 en comparación con un excedente de unos 16.500 millones de dólares EE.UU. durante el primer semestre de 1994.

En la cuenta corriente se registraron pequeños excedentes en julio y agosto de 1995, debidos a la disminución de la actividad económica y a las restricciones comerciales introducidas al comienzo del año. Sobre la base de las políticas que ahora se aplican, las proyecciones indican que se registrará en la cuenta corriente exterior un déficit de 17.500 millones de dólares EE.UU. (un 2,4 por ciento del PIB) en 1995, en comparación con un déficit de 1.500 millones de dólares EE.UU. (0,3 por ciento del PIB) en 1994. A pesar del empeoramiento previsto de la cuenta corriente exterior, se calcula que se registrará en la balanza de pagos global un excedente de 6.500 millones de dólares EE.UU. (alrededor de la mitad del nivel alcanzado en 1994) debido a las nuevas entradas de capital. Sin embargo debe observarse que el consiguiente incremento de las reservas internacionales depende del comportamiento de las corrientes de inversiones de cartera, que han estado sometidas a fluctuaciones considerables durante 1995.

Las reservas internacionales brutas disminuyeron de 38.500 millones de dólares EE.UU. a fines de 1994 a 33.400 millones a fines de marzo de 1995, como resultado del deterioro de la balanza comercial y de las grandes salidas de capital ocurridas a raíz de la crisis mexicana. Sin embargo, la disminución se detuvo durante el segundo trimestre al reanudarse las entradas de capital, y las reservas aumentaron a 47.600 millones de dólares EE.UU. a fines de agosto (cuantía equivalente a 12 meses de las proyecciones de importaciones de mercancías en 1995) debido a un brusco aumento de las entradas de capital ocurrido en julio y agosto. Los elevados diferenciales de los tipos nominales de interés, y posiblemente una reducción del riesgo que entrañaban los tipos de cambio después del ajuste de la banda de tipos de cambio decidida a fines de junio, suscitó considerables inversiones de cartera extranjeras así como la contratación de préstamos en el exterior por residentes brasileños.

Respondiendo a las fuertes entradas de capital, el 11 de agosto de 1995 las autoridades aumentaron los impuestos a las inversiones efectuadas por extranjeros en instrumentos e ingresos fijos y en la colocación de obligaciones en el extranjero, y prohibieron que los extranjeros efectuaran nuevas inversiones en opciones sobre acciones y en los mercados de futuros. A pesar de estas restricciones, las reservas internacionales brutas del Brasil deben mantenerse en aproximadamente el equivalente de 12 meses de importaciones a fines de 1995.

3. Evaluación

En muchos aspectos, el Plan Real ha logrado resultados impresionantes. Se ha conseguido una reducción notable de la inflación, y en un primer momento se reactivó considerablemente la actividad económica. El planteamiento de las autoridades se ha basado en gran medida en la limitación del crédito y los esfuerzos de desindización. Las autoridades contaron también durante el primer año del Plan con la apreciación real de la moneda y la congelación de los precios públicos. Al mismo tiempo, después de la austeridad fiscal inicial, se ha permitido que las finanzas públicas se debiliten de manera significativa y se ha recurrido a restricciones comerciales.

Ante el fuerte aumento registrado en un primer momento en la demanda interna, la combinación de políticas ha tenido por consecuencia elevados tipos reales de interés y un marcado deterioro de la balanza comercial exterior. Si bien las reservas internacionales han alcanzado niveles elevados, esto refleja las grandes entradas de capitales potencialmente inestables.

Durante 1995 las autoridades brasileñas recurrieron a restricciones comerciales, que no son apropiadas para tratar los problemas macroeconómicos del Brasil. En vez de esas restricciones, un fortalecimiento sustancial de las finanzas públicas sería de importación fundamental para disminuir

aún más la inflación e invertir el empeoramiento del déficit comercial de manera eficiente y sostenible. Más aún, una posición fiscal más rigurosa contribuirá a reducir los tipos de interés aumentando la credibilidad de la política antiinflacionista de las autoridades y permitirá retirar parte de la carga de la estabilización que pesa sobre la política monetaria. La manera de fortalecer la posición fiscal fue uno de los temas principales de la reciente misión de consulta sobre el artículo IV que visitó el Brasil. Además, el Fondo ha seguido prestando asistencia técnica para mejorar la administración tributaria.

El hecho de que el Brasil recurriera recientemente a restricciones comerciales, entre ellas restricciones cuantitativas a las importaciones de vehículos, es causa de grave preocupación porque esas restricciones tienen efectos de distorsión. Por estas razones, las restricciones comerciales deben suprimirse lo antes posible.