

FRONTEIRAS

e relações internacionais

Organizadores

Henrique Sartori de Almeida Prado

Tomaz Espósito Neto



EDITORA ÍTHALA
CURITIBA – 2015

Capítulo 8

INTEGRACIÓN PRODUCTIVA PARAGUAY - BRASIL: Nuevos Pasos en el Relacionamiento Bilateral

*Gustavo Rojas de Cerqueira César**

INTRODUCCIÓN

Debido a su condición de mediterraneidad, el Paraguay resulta ser un interesante ejemplo para analizar la integración regional y sus determinantes. El Paraguay ha sido históricamente una economía notablemente abierta con relación a las demás economías de América del Sur. No obstante, los actores económicos del país han sido renuentes en profundizar su integración hacia la región. La ampliación de la oferta exportable y el avance del proceso de industrialización ha sido tradicionalmente uno de sus principales escollos.

Este trabajo se propone a discutir el fortalecimiento de la integración productiva entre Paraguay y Brasil. Inicialmente, son presentados los antecedentes del modelo económico paraguayo y

* Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)

sus vinculaciones con el Brasil. En un segundo momento, tras el fortalecimiento de la democracia en ambos países, son evaluadas las principales transformaciones institucionales llevadas a cabo por Paraguay a lo largo de la última década, tanto en el plan interno como a nivel bilateral y regional.

En la segunda parte de este documento, se busca describir las motivaciones y características generales del emergente proceso inversor brasileño en Paraguay y sus reflejos sobre el flujo de comercio bilateral. Son analizadas con mayor detenimiento las inversiones en el sector textil, donde Brasil se viene consolidando como importante mercado para las exportaciones paraguayas. Finalmente, son presentadas las conclusiones y prospectivas.

EL TRADICIONAL MODELO ECONÓMICO PARAGUAYO Y SUS RELACIONES CON EL BRASIL

A lo largo de los últimos treinta años, la economía paraguaya se ha desarrollado alrededor de tres pilares: la exportación de commodities agrícolas, la venta de energía eléctrica a los países vecinos y el comercio de reexportación o de triangulación. Las bases de este modelo económico han sido originadas en los años setenta, concomitantemente con la profundización de los lazos del régimen dictatorial del General Alfredo Stroessner con la Dictadura Militar en Brasil. La firma del Tratado de Itaipú (1973) fue precedida por la construcción del Puente de la Amistad (1959-1965), promoviendo la apertura de nuevas vías de comunicación internas hacia el este paraguayo y externa con el Brasil, ampliando la conectividad del Paraguay con el mundo.

La histórica aproximación entre ambos gobiernos ha tenido una incidencia crucial en el diseño del modelo de desarrollo paraguayo. En primer lugar, la expansión de la agricultura empresarial de la soja con los “brasiguayos” en la zona fronteriza con Brasil ha ampliado la escala y la productividad de la agricultura conjuntamente con una mayor especialización del perfil agroexportador de la economía paraguaya. La aceleración de estos flujos migratorios a partir de los años ochenta inicia una gradual dislocación de la población rural hacia los centros urbanos en gestación.

La más alta concentración fundiaria del mundo (Gini 0,93) se ha constituido en el principal vector de exclusión y de conflictos sociales de un modelo que tiene la tierra como principal capital generador de riqueza. Según Galeano (2011), 2% de los propietarios respondieron por 85% de las tierras agrícolas. Entre 1991 y 2008, las unidades rurales de hasta 50 hectáreas presentaron una reducción de 28%, mientras que las mayores de 500 hectáreas tuvieron un alza de 57%. Son 7,7 millones de hectáreas (32% de las tierras arables y 19% del total del territorio) en manos de propietarios extranjeros, 60% de los cuales correspondientes a los sojeros “brasiguayos”. Hace una década, los brasileños residentes representaban 7% del total de la población paraguaya. Paraguay es el único destino de la inmigración brasileña en América del Sur en continuo ascenso (Zambrano 2009).

En segundo lugar, el expresivo aumento de las exportaciones agrícolas, particularmente de soja y algodón, teniendo a Brasil como principal mercado de destino, ha sido acompañado por un significativo incremento de las importaciones paraguayas. La mayor parte de estas importaciones se constituía de bienes de consumo suntuario provenientes del Este de Asia y de EEUU. Realizadas con altos índices de ilegalidad, estas importaciones han tenido como destino final, vía reexportaciones, los mercados de Brasil y Argentina.

En tercer lugar, la construcción de la Usina Hidroeléctrica Binacional de Itaipú representando un influjo de capitales sin precedentes en la historia de la economía paraguaya (Arce y Zárate 2011), pero el ascenso del proceso de triangulación comercial terminó por inhibir el crecimiento de las empresas nacidas y desarrolladas durante la construcción de la usina. Sumado a esto, la construcción de la usina no fue acompañada de la ampliación de la infraestructura de distribución de la energía eléctrica, desaprovechando la oportunidad de canalizar este recurso para la promoción de la industrialización (Masi 2011). Se ha consolidado la paradoja del Paraguay ser el principal exportador de energía hidroeléctrica del mundo, contando, al mismo tiempo, con una matriz energética muy poco sostenible: 48% del total del consumo interno aún proviene de la biomasa, 37% del petróleo y apenas 15% de la energía eléctrica (Cerqueira César y Arce 2014).

La apertura hacia el Brasil fue un proceso planeado por la dictadura de Stroessner, pero sus resultados no fueron orientados por una estrategia coherente de desarrollo económico. Las rentas generadas por la triangulación comercial y la expansión del sector agroexportador fueron acumuladas por el sistema clientelista monopolístico imperante en el Paraguay autoritario, sosteniendo la “institucionalización” de un Estado depredador (Richards 2005; Setrini 2011).

La histórica ausencia de la promoción del proceso de industrialización entre los objetivos de la política pública ha restringido los pocos intentos a una incipiente iniciativa privada. Al contrario de la mayoría de los países latinoamericanos, Paraguay no ha llevado a cabo un proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Por un lado, eso ha resultado en un bajo desarrollo de la estructura productiva. Por otro, le ha permitido disfrutar de relativa estabilidad macroeconómica y bajo endeudamiento público. Antes que en las ciudades, los ajustes más profundos del mercado laboral se dieron en el campo, con la expulsión del campesinado y la profundización del proceso de concentración de la tierra.

El modelo económico y la porosidad de sus fronteras habían permitido la integración del Mercosur hacia dentro del Paraguay antes mismo de la creación del bloque. En términos prácticos, la fundación del Mercosur representaba la reducción de las barreras de ingresos de productos nacionales paraguayos a los mercados vecinos. Sin embargo, la baja densidad de su estructura productiva traía implícito el desafío de la integración del Paraguay hacia fuera de sus fronteras, basado en una mayor industrialización y exportación de bienes no tradicionales (Arce 2010a).

EL SURGIMIENTO DE ENSAYOS DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO

La emergencia de la democracia ha alterado muy lentamente las características estructurales de la economía paraguaya: (i) bajo nivel de capital humano e infraestructura; (ii) ausencia de una activa política industrial; (iii) una de las cargas tributarias más bajas (12%/

PIB) y regresivas del mundo, conjugada con alta evasión fiscal (OCDE/CEPAL/CIAT 2014); (iv) bajo nivel de formación bruta de capital fijo (17%/PIB); (v) elevada tasa de subempleo y bajo nivel de protección social; (vi) concentración del crecimiento económico en el segmento agroexportador y en la economía informal, demandantes de reducida mano de obra y con limitados eslabonamientos con el resto de la estructura productiva (Masi y Ruíz Díaz 2012).

El país se ha consolidado como cuarto mayor exportador mundial de soja y séptimo de carne. Aún en 2013, 83% del total de las exportaciones de productos nacionales siguen concentrándose alrededor de los tradicionales complejos sojero-granero y cárnico, exponiendo la economía paraguaya a niveles más elevados de crecimiento pero con una volatilidad histórica.

La concentración fundiaria y la relación directa entre la posesión de la tierra y el control económico y político son los orígenes de los conflictos en el campo y de las anomalías sociales también en las ciudades. El aumento de la dualidad entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar ha sido acompañado de una aceleración de la migración rural-urbana. Hace apenas una década desde que la mayoría de la población paraguaya ha pasado a residir en zonas urbanas. El proceso de urbanización ha sido marcado por la expansión de los cinturones de pobreza alrededor de las pequeñas ciudades del interior (Vazquez 2011) y las zonas metropolitanas de Asunción y Ciudad del Este, llevando millones de paraguayos a la inmigración (UNFPA 2013).

La asunción de Nicanor Duarte Frutos a la Presidencia en 2003 se dio en medio a elecciones inéditamente limpias y la búsqueda de un gobierno de “concertación política” y compromiso democrático, superando parcialmente la elevada inestabilidad política, característica de los anteriores gobiernos democráticos colorados. La mayor estabilidad del ambiente político convergió con la ascensión histórica de los términos de intercambio del comercio exterior paraguayo, permitiendo recuperar el equilibrio externo y las cuentas fiscales.

Con relativo atraso con relación a los demás países de la región, la llegada de un equipo económico con sólidas credenciales técnicas

destrabó el proceso de implementación de reformas estructurales, iniciando una serie de reformas fiscales, tributarias y administrativas con relativo éxito. La nueva administración buscaba implementar una visión de mediano plazo con eje en el crecimiento con equidad (Borda 2006). El Estudio sobre Desarrollo Económico Inclusivo en Paraguay (CEPAL 2013), elaborado en cooperación con el gobierno japonés, establece las bases para la identificación del potencial de desarrollo de la cadena agroindustrial y sus necesidades de articulación inter e intra-sectorial.

Como detalla Arce (2010a), el redireccionamiento externo del modelo económico tuvo tres líneas de acción de orden institucional. En primer lugar, la mejora de la competitividad internacional. La creación, en 2004, de la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX) ha abierto canales para la interacción institucionalizada entre el sector público y privado por medio de foros de competitividad sectorial, fomentando la formación de cadenas industriales y *clusters*. A eso se ha sumado la creación de la Ventanilla Única de Exportación, simplificando el proceso de exportación.

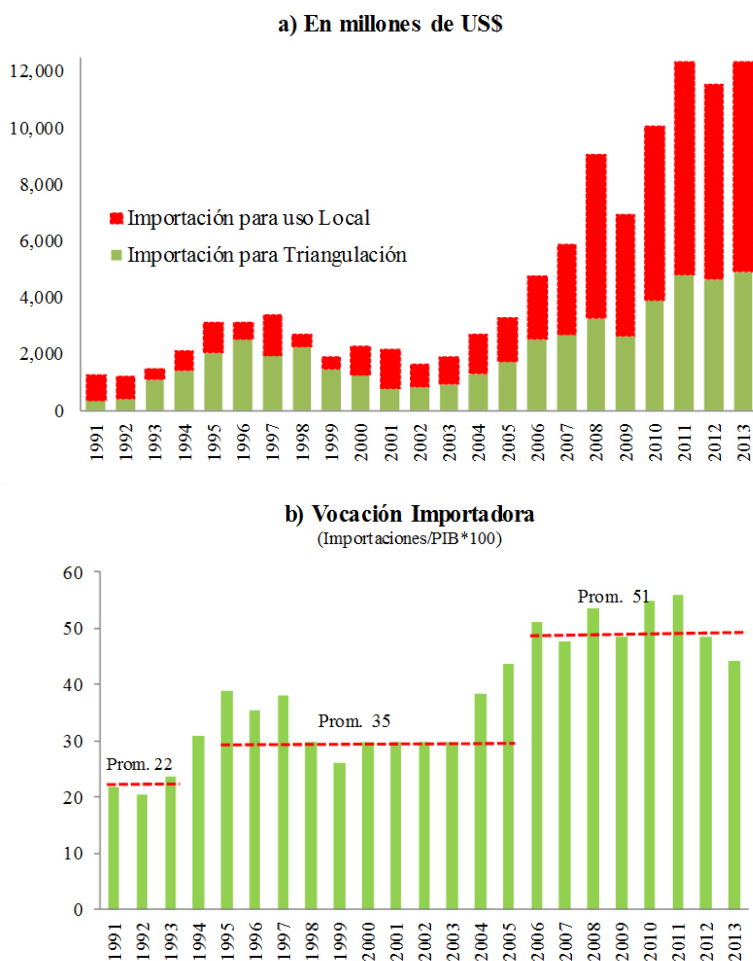
En segundo lugar, la diversificación de las exportaciones. El uso de incentivos fiscales *ex ante* (Ley 60/90, de Promoción de Inversiones, la Ley de la Maquila, el Régimen de Materias Primas, el Régimen Automotor Nacional y la creación de zonas francas) pasó a promover el nacimiento de empresas exportadoras por medio de la exoneración de los impuestos internos (renta, IVA entre otros) y de aranceles aduaneros, pero sin ningún tipo de evaluación de la real eficacia de estos regímenes¹.

Por fin, las medidas negociadas en el Mercosur, en su condición de pequeña economía, han permitido al Paraguay seguir gozando de una amplia lista de excepciones al Arancel Externo Común (AEC), exonerando bienes de capital, insumos y materias primas para el sector industrial. Pero, estas excepciones también han incluido a los bienes parte de la triangulación comercial por medio del régimen de turismo. De esta forma, se viene permitiendo la continuidad de la triangulación comercial en coexistencia con el surgimiento de ensayos de un modelo productivo.

1 La ley 2421/04, de Adecuación Fiscal, redujo el impuesto a la renta sobre las empresas de 30% a 10 % y mantuvo el nivel máximo del impuesto al valor agregado (IVA) en un 10 % igualmente. A pesar de haberse ampliado la base tributaria a partir de esta ley, la presión tributaria en el Paraguay continúa siendo una de las más bajas de América Latina (12% del PIB).

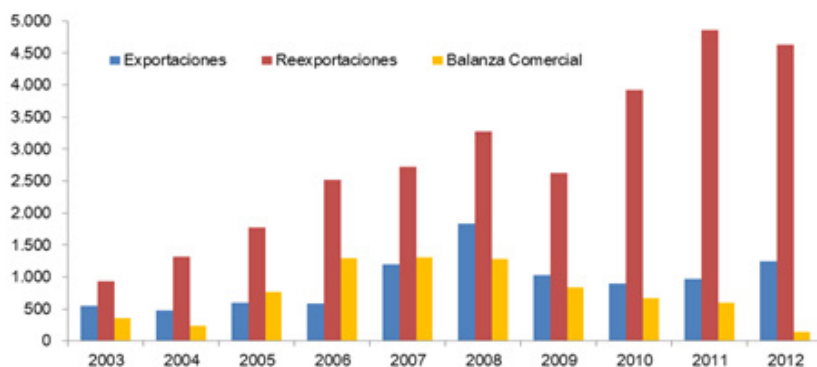
Pese al relativo estancamiento registrado en los últimos años en el comercio transfronterizo, la triangulación comercial sigue siendo una variable decisiva en la definición del creciente nivel de importaciones de la economía paraguaya, la de mayor apertura comercial en América del Sur (74% del PIB) (Guillén 2012). Las reexportaciones siguen mostrándose fundamentales para la manutención del superávit paraguayo en su balanza comercial con el Mercosur.

GRÁFICO 1
Importación según usos: local o para triangulación (1991-2013)



Fuente: elaboración propia con datos del BCP y WEO-FMI.

GRÁFICO 2
Balanza Comercial Real con el MERCOSUR (millones US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCP y OBEI-CADEP

CAMBIOS POLÍTICOS Y REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES

La asunción de la administración Lula en Brasil se tradujo en una revalorización de América del Sur como espacio de actuación de la política exterior brasileña, rechazando la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Codas 2013). Este movimiento fue acompañado del reconocimiento formal de la existencia de asimetrías entre los país miembros del MERCOSUR y de la constitución del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), iniciativas propositivas de la diplomacia paraguaya respaldadas por Brasilia.

Contando con US\$ 100 millones anuales en aportes no reembolsables, integrados en un 70% por Brasil, los recursos del FOCEM pasaron a financiar obras de infraestructura de significativo impacto en Paraguay. Estos recursos respondieron por 1/3 del total de los gastos de capital asignados en la Ley de Presupuesto de 2011 (Cerqueira César y Arce 2012). También ha inducido interesantes mejoras en la gestión

presupuestaria paraguaya (Arce 2010b). Brasil se ha tornado el principal prestador de cooperación internacional para el desarrollo del Paraguay (Desiderá Neto 2014).

Más allá del FOCEM, la administración Duarte Frutos contó con otras fuentes de financiamiento y cooperación brasileña para la expansión de la economía paraguaya. En 2004, fue concluida la construcción de la Ruta 10, uniendo el departamento de Canindeyú, zona de expansión sojera limítrofe con el Brasil, a la red vial paraguaya, obra financiada por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) mediante préstamo de US\$ 77 millones. En el año siguiente, ambos gobiernos alcanzaron un importante entendimiento al elevar, de 4,0 para 5,1, el factor multiplicador del valor pagado por la cesión de la energía paraguaya de Itaipú al Brasil. También se estableció un nuevo indexador para la deuda de Itaipú. Estos entendimientos ampliaron la disponibilidad de recursos del Tesoro paraguayo cuando se encontraba en una delicada situación fiscal.

Espósito Neto y De Paula (2014) afirman que un nuevo paso se ha dado en la cooperación bilateral entre 2006 y 2007. Durante este período, Paraguay y Brasil han firmado decenas de acuerdos de cooperación técnica para el desarrollo, buscando fortalecer las capacidades paraguayas en agricultura empresarial y familiar (EMBRAPA), biocombustibles, educación técnica (SENAI), administración pública (ENAP) y cuestiones fundiarias (INCRA).

En el campo de la educación, se ha establecido una ampliación de la cooperación en sus variados niveles, desde la educación básica hasta posgrado. Paraguay es el país latinoamericano con el mayor número de becarios de licenciatura beneficiados por el gobierno brasileño (IPEA/ABC, 2013). La instalación de universidades federales en la zona de frontera también ha sido parte de este esfuerzo.

Entre los acuerdos alcanzados durante este período también se encuentra el Memorando de Entendimiento para la Promoción del Comercio y de las Inversiones entre Paraguay y Brasil, estableciendo la vigencia bilateral del Programa de Sustitución Competitiva de

Importaciones (PSCI). El entendimiento establece la difusión de oportunidades de inversiones en Paraguay entre empresarios brasileños, así como la identificación de instrumentos financieros que las viabilicen. Se han realizado estudios de correspondencia de la oferta exportable paraguaya en relación a la demanda brasileña (FUNCEX y MRE 2007), identificando potenciales de expansión en confecciones y textiles, plásticos, químicos, higiene y limpieza y rubros alimenticios.

Los avances en el relacionamiento bilateral fueron potenciados con la histórica elección de Lugo en 2008, interrumpiendo seis décadas de hegemonía del Partido Colorado en la Presidencia de la República. La renegociación del Tratado de Itaipú había sido una de las principales banderas electorales de Lugo, electo en una alianza entre movimientos sociales (Alianza Patriótica para el Cambio) y el tradicional Partido Liberal. Pese al “golpe parlamentario” sufrido en 2012, tras la masacre de campesinos en Curuguaty, su gobierno representa un hito para el proceso democrático paraguayo.

La firma de la Declaración Conjunta “Construyendo una Nueva Etapa en el Relacionamiento Bilateral”, por Lula y Lugo, en julio de 2009, eleva el nivel del relacionamiento bilateral, estableciendo una serie de decisiones históricas: (i) multiplica por tres el valor del factor de corrección pagado por el Brasil como compensación por el excedente de la energía de Itaipú no utilizada por el Paraguay; (ii) determina la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 500kv, la primera de alta tensión, transportando la energía generada hasta Asunción, ofreciendo condiciones básicas para el desarrollo industrial; y (iii) refuerza la directriz de buscar aumentar y diversificar las exportaciones paraguayas al Brasil, facilitando el acceso de productos con mayor valor agregado y fomentando las inversiones brasileñas en el Paraguay (Rojas y Arce 2009; Codas 2011).

El entendimiento eleva, de US\$ 120 millones para US\$ 360 millones, el valor recibido por la energía cedida al Brasil. Aunque con serias deficiencias de ejecución, estos recursos extraordinarios pasaron a ser canalizados a inversiones en infraestructura y capital

humano. También se acordó que la línea de transmisión sería financiada integralmente por Brasil, por medio de contribuciones obligatorias unilaterales y voluntarias al FOCEM del orden de US\$ 350 millones.

INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA BRASILEÑA

Durante la primera década del siglo XXI, Brasil ha asistido un significativo crecimiento de las inversiones de empresas brasileñas en el exterior. Se ha elevado la densidad y diversidad del proceso de internacionalización, ampliando el número de empresas, sectores y países de destino involucrados en este proceso (CNI 2013). La internacionalización se ha tornado un inevitable vector de crecimiento de las empresas brasileñas ante la creciente concurrencia internacional.

América del Sur se ha consolidado como un destino natural para las inversiones brasileñas directas (IBD). La proximidad geográfica y cultural y la diversidad de acuerdos comerciales suscriptos con los países de la región son algunos de los determinantes de estos flujos. El stock de la IBD en América del Sur ha aumentado significativamente en los últimos años: de US\$ 5,3 mil millones en el 2007 (4,7% del total) a US\$ 15,3 mil millones en el 2013 (5,6%) (BCB 2014), triplicando los valores en apenas seis años.

La metodología utilizada por el Banco Central de Brasil no permite identificar el destino final de la inversión, recabando apenas la “empresa invertida inmediata”. La elevada presencia de paraísos fiscales o de países que ofrecen beneficios fiscales específicos entre los destinos globales de la IBD supone una sobreestimación del real proceso inversor brasileño en la región. Al excluir estos países del cómputo, la participación de América del Sur entre los destinos del IBD se eleva de 16% para 25% del total. De acuerdo con FDC (2014), 76% de las multinacionales brasileñas poseen presencia física en América del Sur, con mayoritaria presencia del sector industrial. La región es el principal mercado externo de la industria brasileña (Lima y Duarte 2013).

Kamiya (2014) destaca que el fortalecimiento de la construcción de cadenas productivas con los países de la América del Sur ha pasado a ser uno de los objetivos estratégicos de los recientes planes de política industrial del Brasil. Desde el inicio de la crisis internacional, en 2008, el sector industrial brasileño no ha logrado retomar su nivel de actividad previo. El aumento de la competencia en los mercados internacionales ha puesto en evidencia la pérdida de competitividad del parque industrial brasileño, recobrando la importancia de la promoción de la integración productiva.

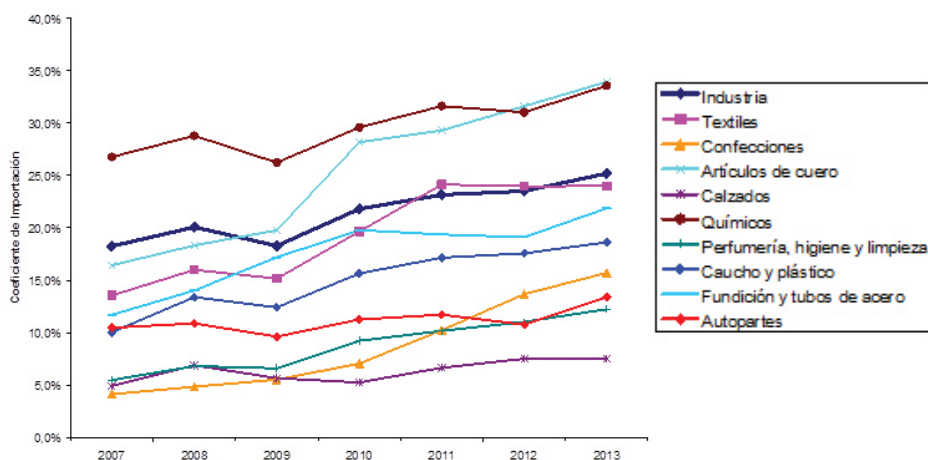
De Negri y Oliveira (2014) y Canuto et al (2013) apuntan los siguientes factores entre las principales causas de la pérdida de competitividad de la industria brasileña: (i) elevada carga y complejidad del sistema tributario; (ii) reducción de la productividad del trabajador; (iii) creciente costo de la mano de obra y del cumplimiento de la regulación laboral; (iv) mal desempeño de los proveedores y elevado costo de insumos, incluyendo energía; (v) apreciación cambiaria; (vi) infraestructura deficitaria

Otros autores (Markwald 2014) resaltan los descompases entre la estructura arancelaria y productiva, bien como el bajo grado de apertura comercial, el más bajo entre los países del G-20, como factores adicionales. La baja integración del Brasil a las cadenas globales de valor (CGV) ha elevado la brecha de competitividad de la industria brasileña con relación a países con estructuras productivas de similar dimensión. Mientras las exportaciones brasileñas contienen en promedio apenas 10% de partes importadas, las importaciones de bienes finales poseen 25% de componentes importados (Parisi 2014).

No solo ha pasado a ser declinante la participación de los manufacturados en la pauta de exportaciones brasileñas sino también en el propio mercado interno. Ante los desafíos de competitividad enfrentados por el sector industrial, las políticas de aliento a la demanda han tenido baja eficacia en la tracción de la oferta local, desaguando en una ascendente participación de manufacturas importadas en el consumo doméstico.

GRÁFICO 3

Aumento de los Importados Industriales en el Mercado Brasileño



Fuente: elaboración propia en base a FIESP

Para UNCTAD (1993), el efecto líquido de las inversiones depende no apenas de cambios en los flujos de comercio, sino también de la creación de nuevas ventajas competitivas por parte de las empresas inversoras y países involucrados. La inversión extranjera directa (IED) ni siempre es una elección y, en las circunstancias de concurrencia de algunos mercados y productos, se transforma en una necesidad para muchas firmas domésticas. La no realización de estas inversiones puede ocasionar la pérdida del nivel de actividad de estas empresas, resultando en impactos negativos sobre el empleo y la competitividad de la economía del país emisor.

LAS INVERSIONES BRASILEÑAS DIRECTAS EN PARAGUAY

La atraktividad del Paraguay se encuentra en sus reducidos costos de producción y en el pragmatismo de su ambiente regulatorio. En relación al Brasil y a la Argentina, presenta bajo costo de energía eléctrica, bajas tasas impositivas, sistema tributario simplificado, amplia disponibilidad de mano de obra, flexibilidad del régimen laboral, menor costo salarial, bien como facilidades para la obtención de licencias y registros. Su proximidad geográfica de los principales parques industriales y

mercados de consumo del Brasil tiende a reducir el tiempo y el costo de transporte. Según la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (CNI), la carga tributaria es 50% más barata que en Brasil y la energía eléctrica, un 65% menos (Época 2014). Paraguay ocupa la 109ª posición entre los países con mayor facilidad para la realización de negocios, al frente de Brasil (116º) y Argentina (126º) (IFC/Banco Mundial 2014).

Según el Banco Central del Paraguay, Brasil es la segunda principal origen de la IED recibida por el país, con 17% del *stock* total, apenas por detrás de los Estados Unidos (43%). El *stock* de la IED en Paraguay ha alcanzado US\$ 854 millones en 2013, habiéndose elevado 250% desde 2007. La expansión de las inversiones brasileñas se ha dado en conjunto con un rápido crecimiento global de los flujos de IED hacia Paraguay. En apenas seis años, se ha triplicado el *stock* de IED.

TABLA 1
Stock de IED por Sector (en millones de US\$)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primario	96	109	126	143	152	211	235
Secundario	483	568	740	666	773	903	1222
Terciario	1036	1374	1504	1854	2186	2751	3194
Total Stock IED	1616	2051	2369	2664	3111	3865	4601

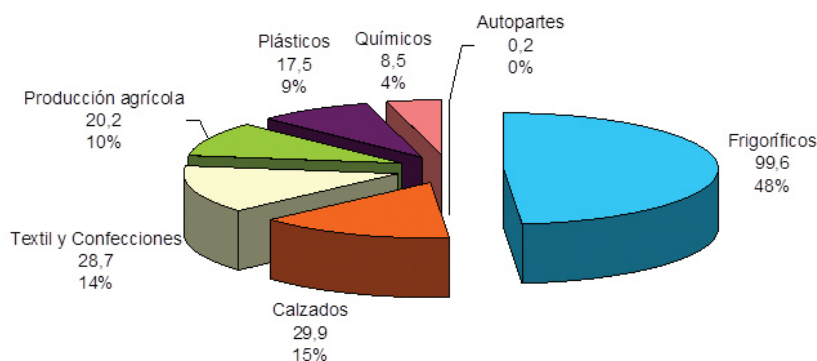
Fuente: BCP-GEE

IMPACTOS Y ESTRATEGIAS SECTORIALES DE LAS INVERSIONES BRASILEÑAS DIRECTAS

Mientras las inversiones estadounidenses tienden a concentrarse en el sector terciario, la IED tiene un claro perfil secundario. Un reciente estudio de Trepowski et al. (2014) identifica 32 empresas brasileñas con inversiones en el sector productivo paraguayo. Casi todas estas inversiones han sido ejecutadas a partir de 2008. Con excepción de los frigoríficos y emprendimientos pioneros en curso en cemento y metalurgia, se tratan de pequeñas y medianas empresas, con inversiones iniciales del orden de US\$ 1 millón a US\$ 12 millones, que operan bajo el régimen de maquila y concentran el envío de sus exportaciones en

São Paulo (43% del total), Paraná y Santa Catarina (ambos con 14%). En total, estas empresas exportaron US\$ 205 millones al Brasil en 2013, 20% del total de las exportaciones paraguayas bilaterales.

GRÁFICO 4
Empresas Brasileñas Instaladas en Paraguay
Exportaciones al Brasil por Sector – 2013 (en millones de US\$)



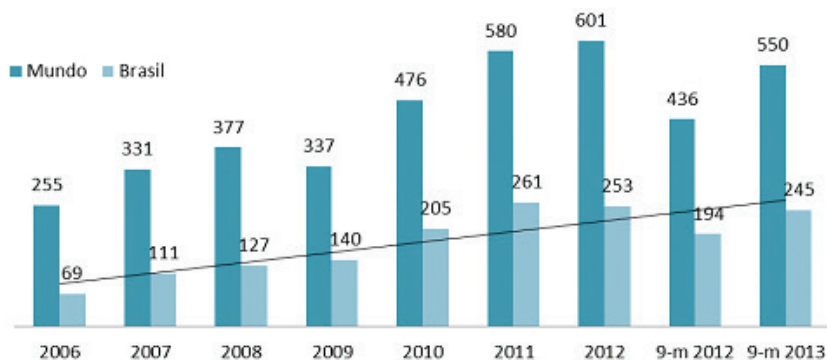
Fuente: Elaboración propia en base a Trepowski et al. (2014)

La IBD ha tenido un rol importante en el impulso de las exportaciones paraguayas. Mientras 92% de las exportaciones cárnicas hacia Brasil fueron realizadas por frigoríficos de capital brasileño, las inversiones en los sectores de bienes no tradicionales respondieron, en promedio, por 30% del total de estos envíos. Los sectores de calzados (96%), químicos (36%), textiles y confecciones (33%) y plásticos (30%) han sido aquellos sectores no tradicionales donde las empresas brasileñas han tenido mayor peso en la creación de oferta exportable al Brasil.

Más allá del impacto directo de la IBD sobre los flujos comerciales bilaterales, el dinamismo de la demanda brasileña viene desempeñando un rol creciente en la consolidación de las exportaciones paraguayas no tradicionales, más que compensando, incluso, la caída de las exportaciones de estos sectores al mercado argentino (Cerqueira César y Masi 2013). Entre 2006 y 2012, las exportaciones globales de productos no tradicionales se elevaron 135%, de US\$ 255 millones a US\$ 601 millones. Durante el mismo intervalo, la participación de Brasil como

mercado de destino se ha incrementado de 27% para 44% del total de las exportaciones no tradicionales. Los envíos al Brasil se han elevado, incluso, durante el período más grave de la crisis internacional, en 2009, desempeñando un importante rol contracíclico para los segmentos no tradicionales paraguayos.

GRÁFICO 5
Exportaciones Paraguayas No Tradicionales: Mundo vs. Brasil.
 (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del OBEI-CADEP

Bienes no tradicionales: Maquinarias y Equipos, Productos Alimenticios, Productos del Cuero y Calzados, Productos Químicos, Cauchos y Plásticos, Textil y Prendas de Vestir

ESTUDIO DE CASO SECTORIAL - EL SECTOR TEXTIL Y CONFECCIONES²

Históricamente, el sector textil y confecciones ha sido el principal segmento no tradicional de las exportaciones paraguayas. En 2013, alcanzaron US\$ 120 millones, 16% de las exportaciones no tradicionales, pero apenas 1,6% de las exportaciones totales.

De acuerdo con el Censo Económico Nacional 2011, el sector está conformado por 4.442 unidades económicas, correspondientes a 20%

2 Basado en Pena (2014: 1-55) y Trepowski et al. (2014: 1-106)

del universo total de la industria manufacturera. En su conjunto, ocupan a más de 12 mil personas, 11% de los empleos del sector manufacturero. Sin embargo, apenas 60 empresas del sector textil y 12 de confecciones poseen más de 50 empleados.

Entre 2005 y 2012, las exportaciones textiles paraguayas crecieron de US\$ 118 millones para US\$ 155 millones. Más allá del valor, se diversificaron, reduciendo la participación del algodón (de 70% para 30% del total) y ampliando la de las confecciones (NCM 61, 62 y 63), de 20% para 50%. La alta volatilidad del precio del algodón pagado al productor y la expansión de la frontera sojera redujeron la producción algodonera, de 461 mil toneladas (1994/95) para 29 mil toneladas (2011/12), con significativos impactos sobre el nivel de ocupación de la agricultura campesina (80% de la producción algodonera se da en fincas de hasta 10 hectáreas).

En el mismo intervalo, se ha ampliado, de 6% para 33%, la participación del sector textil-confecciones dentro del total de las exportaciones realizadas bajo el régimen de maquila³. Este sistema impositivo-aduanero ha incrementado su participación, de 2% para 30% del total de las exportaciones textiles.

El crecimiento de las importaciones textiles (240%) ha sido superior al de las exportaciones, elevándose de US\$ 99 millones para US\$ 338 millones (3% del total de las importaciones). Al mismo tiempo, se ha ampliado, de 30% para 45%, la participación de los productos chinos en el total de las importaciones textiles, reduciendo el share brasileño, de 40% para 25% del total. Se trata de un desvío de comercio importante y de impacto directo sobre las posibilidades de integración productiva bilateral. Entre 2009 y 2011, en promedio, 14% del comercio sectorial bilateral se dio de forma intra-industrial, nivel inferior al de la industria plástica y del caucho (38%) y sojera (32%).

3 Sistema impositivo aduanero que permite exención tributaria para la importación de insumos y bienes de capital para producción local con finalidad de exportación; se paga apenas una alícuota única de 1% sobre el valor agregado localmente.

La mayor parte de las importaciones está constituida de denim, tejido no producido en el país y utilizado en la elaboración de prendas de jeans, principal producto de exportación en confecciones. A excepción del forro interno de los pantalones, hecho de algodón, todos los demás insumos del jeans son importados.

Con excepción de la pequeña producción de hilos de acrílico de Hilopar, filial de la catarinense Fiobras, las otras nueve inversiones brasileñas en el sector se destinan a confecciones, segmento intensivo en mano de obra y energía, actuando bajo el régimen de maquila. En 2012, 76% del total de las exportaciones textiles de las maquiladoras se dirigieron a Brasil, seguido por Argentina y Uruguay (10% cada uno).

Pese al reducido promedio de las inversiones iniciales (US\$ 1 millón), casi todas han incursionado por *greenfield* a partir de 2008, cuando la apreciación del real y la sobreoferta china pasaron a reducir rápidamente sus márgenes de crecimiento en el mercado brasileño (ver Gráfico 3). La inversión en Paraguay es vista como una estrategia defensiva, motivada por la búsqueda de la preservación de su participación en el mercado brasileño ante la creciente competencia externa. Según un estudio realizado por la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP 2013), la confección de pantalones jeans en Paraguay (US\$ 5,7/unidad) posee un costo de producción 35% inferior al de Brasil (US\$ 7,7).

La mayor parte de las confecciones brasileñas son empresas cuyas matrices son originarias de Santa Catarina, seguido por São Paulo. Siete de las diez empresas brasileñas del sector se localizan en la región fronteriza de Ciudad del Este, donde cuentan con gran disponibilidad de mano de obra, proximidad geográfica, bajas cargas impositivas, fluida utilización de regímenes aduaneros para insumos y proveimiento eléctrico barato y continuo. Otra ventaja de la zona para las brasileñas es la unidad del SENAI en Hernandarias, asistida por el SENAI Paraná, que ofrece cursos técnicos de confección, informática, electricidad, metal-mecánica, entre otros. A lo largo de más de una década, ha capacitado a millares de trabajadores locales para los talleres brasileños.

Apenas entre 2010 y 2012, las exportaciones paraguayas de confecciones se elevaron 35%, de US\$ 47,6 millones para US\$ 64,1 millones. Las cinco principales confecciones de capital brasileño (Cortinerías del Paraguay; Blue Design; IMPAR Paraguay; Quality Cotton International; Vantex Paraguay) elevaron su participación en las ventas externas de 42% para 47% del total, empleando directamente a casi 1.000 personas, 16% del total de los empleos generados por empresas de capital brasileño.

La paraguaya Manufacturas de Pilar, que responde por un tercio de las exportaciones nacionales, es la única empresa local a abarcar todos los segmentos de la cadena (fibras e hilados, manufacturas textiles y confecciones). Ha fomentado la constitución de un *clúster* alrededor de su unidad productiva, localizada en el departamento de Ñeembucú, al suroeste del país, región de difícil acceso vial.

Al contrario de la mayoría de las confecciones brasileñas instaladas en el país, que compiten por precio, Manufacturas del Pilar concentra sus ventas en artículos de alta calidad, de sábanas para la brasileña Buddemeyer, y de tejidos de alta gama para la confección local Blue Design, *out-sourcing* de capitales brasileños integrante de la cadena global de Zara.

El perfil de la inserción de Manufacturas del Pilar en la cadena de valor la ha expuesto menos a las variaciones cambiales y más al nivel de actividad de la economía brasileña. La reducción de la actividad de la economía brasileña está afectando seriamente el nivel de producción del principal conglomerado textil paraguayo, presión a la que se ha sumado la trayectoria de apreciación del guaraní, reduciendo la competitividad del tipo de cambio real a niveles que han obligado, incluso a las maquilas, a revisar sus márgenes de ganancia.

Más allá de la importancia de prestar una mayor atención al nivel de tipo de cambio real bilateral y sus diferentes grados de impacto sobre maquiladoras y empresas con mayor nivel de integración local, existen diversos espacios donde la cooperación bilateral público – privada

podría desempeñar un rol relevante en el desarrollo de la cadena textil: (i) capacitación en diseño e innovaciones; (ii) acceso al crédito para pequeños talleres; (iii) desarrollo de suministros locales (denim y botones como candidatos iniciales); (iv) incursión en la cadena de distribución brasileña a partir de marcas propias paraguayas; (v) instalación de lavanderías; (vi) combate conjunto a la triangulación de productos textiles; (vii) infraestructura vial y eléctrica.

CONCLUSIONES Y PROSPECTIVAS

Pese a su reducida dimensión económica, las elevadas tasas de crecimiento registradas a lo largo de los últimos años por la economía paraguaya están ampliando su peso en el comercio exterior industrial brasileño. Paraguay ya es el cuarto principal destino de las exportaciones industriales brasileñas (apenas detrás de EEUU, Argentina y Holanda), constituyendo el más grande superávit comercial bilateral de la industria brasileña (FIESP 2014). Pese al crecimiento expresivo del comercio bilateral, desde 2008, China ha pasado a ser el principal origen de las importaciones paraguayas, desplazando a Brasil.

La pauta de las exportaciones brasileñas aún se encuentra muy vinculada a los agricultores brasileños. Casi la mitad de las exportaciones brasileñas al Paraguay están compuestas de diesel, insumos, máquinas y herramientas agrícolas, destinados a seguir ampliando la frontera sojera (MDIC 2014). Estas ventas son alentadas por el Estado brasileño, que las financia por medio del programa BNDES Exim. Al desconsiderar sus impactos sociales y ambientales, la expansión de la frontera sojera ha abierto las cicatrices de una sociedad marcada por sus desigualdades.

Diversificar esta pauta implica negociar un nuevo tipo de asociatividad entre Paraguay y Brasil con mayor equidad. A lo largo de la última década, al avance del proceso democrático paraguayo se ha sumado el reconocimiento formal de las asimetrías, la ampliación de la agenda de cooperación y la renegociación de las condiciones económicas y administrativas de Itaipú, posibilitando el nacimiento de una nueva etapa en el relacionamiento bilateral.

Fortalecer las capacidades productivas del Paraguay constituye uno de los ejes centrales de esta nueva etapa. Presionado por crecientes costos de producción, el sector fabril brasileño ha pasado a ver al Paraguay como un atractivo destino inversor. Estas inversiones están forjando un incipiente proceso de industrialización que tiene a Brasil como principal mercado. El gradual reemplazo del comercio de reexportación por cadenas productivas transfronterizas es el objetivo a ser perseguido por ambos países. Esto también debería ser acompañado de una redefinición de la relación de los grupos agroempresariales brasileños con su entorno y de su rol en esta nueva etapa del relacionamiento bilateral.

Ello implica profundizar la agenda de reformas del Estado paraguayo, fortaleciendo sus capacidades y la progresividad de sus políticas. En el plan de la política industrial, esto se debería traducir en una mayor focalización en aquellos sectores con mayor capacidad de generación de empleos y constitución de proveedores locales, acompañado de una mayor diferenciación de los regímenes de incentivos fiscales y de un monitoreo serio de la eficiencia de las exenciones. La profundización de la cooperación bilateral en áreas como facilitación del comercio, reconocimiento mutuo de normas técnicas, obras de infraestructura, cooperación técnica y científica, entre otras, también serían importantes catalizadores. En suma, la industrialización no solo debería permitir una mayor competitividad para la industria brasileña sino también el aumento de la densidad productiva y de la calidad del empleo en Paraguay.

REFERÊNCIAS

ARCE, Lucas. *FOCEM: instrumento olvidado?* Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña. http://oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=92:focem-iiinstrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos-en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercosurena&catid=1:articulos&Itemid=3&lang=pt. Acceso en 10 de septiembre de 2014, 2010b

_____. *Tendiendo costosos puentes: Paraguay en el Mercosur*. Civitas, 10 (1), pp. 118-133, 2010a

_____. y ZÁRATE, Walter (2011), *Auge Económico, Estancamiento y Caída de Stroessner*.

- 1973-1989. En Dionisio Borda y Fernando Masi (ed) *Estado y Economía en Paraguay (1870-2010)*. Asunción, CADEP.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (2014). *Capitais brasileiros no exterior: 2007 a 2013*. Disponible en <http://www4.bcb.gov.br/Rex/CBE/ftp/CBETab2013p.xls> . Acceso: en 20 sep. 2014.
- BORDA, Dionisio. Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. *Serie Informes y Estudios Especiales N° 18*. Santiago, CEPAL, 2006.
- CANUTO, Otaviano; CAVALLARI, Matheus y REIS, José Guilherme. *Brazilian Exports: climbing down a competitiveness cliff*. World Bank Policy Research Paper, Washington D.C. (6302): 1-29, 2013.
- CEPAL. *Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: experiencias de una cooperación internacional*. Santiago, CEPAL, 2013.
- CERQUEIRA CÉSAR, Gustavo R. y ARCE, Lucas D. (2012). Paraguay y su suspensión del Mercosur. Disponible en <http://www.cronista.com/opinion/Paraguay-y-su-suspension-del-Mercosur-20120706-0031.html> . Acceso en: 20 s 2014.
- CERQUEIRA CÉSAR, Gustavo R. y ARCE, Lucas D. (2014). “Paraguay: un exportador de energía con poca luz”. Directorio Energético Latinoamericano: Petroguía, pp. 214-215.
- CERQUEIRA CÉSAR, Gustavo R. y MASI, Fernando (2013). “MERCOSUR: Los pequeños se inclinan hacia Brasil”. Artículo OBEI-CADEP, Asunción (29): 1-17.
- CNI (2013). *Relatório dos Investimentos Brasileiros Diretos no Exterior 2013: Recomendações de Políticas Públicas para o Brasil*. Brasília, Confederação Nacional da Indústria.
- CODAS, Gustavo. “El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva relación bilateral Paraguay-Brasil”. In: *IX Curso para diplomatas sul-americanos: textos acadêmicos*. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, pp. 95-114, 2011.
- CODAS, Gustavo (2013). *O Brasil nas relações Sul – Sul e na integração regional da América do Sul: uma agenda de estudo e debate*. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10431.pdf> Acceso en: 20 sep. 2014.
- DE NEGRI, Fernanda y OLIVEIRA, João Maria de (2014). *O desafio da produtividade na visão das empresas*. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, Brasília, (31): 49-59.
- DESIDERÁ NETO, Walter A. *O lugar do mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do governo Lula*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Brasília: UNB, 2014.
- ÉPOCA. Robson Andrade: *O Paraguai é uma oportunidade*. In <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/04/brobson-andradeb-o-paraguai-e-uma-oportunidade.html> Acceso en: 20 oct. 2014.
- ESPÓSITO NETO, Tomaz y DE PAULA, Orlando F. Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012). *VII Taller Paraguay desde las Ciencias Sociales*. 5 al 7 de junio. Ciudad del Este, Universidad Nacional del Este, 2014.
- FIESP. Comparativo dos custos de produção de têxteis e confecção no Brasil e no Paraguai.

- Seminário Oportunidades de Investimento no Paraguai*, 3 de abril. São Paulo, FIESP, 2013.
- _____. Raio X do Comércio Exterior Brasileiro. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/raio-x-do-comercio-exterior-brasileiro-2012/>. Acesso em 20 sep, 2014.
- FUNCEX/MRE. *Elementos para um programa de substituição de importações brasileiras oriundas de países da América do Sul*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2007.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras: a força da marca Brasil na criação de valor internacional. Belo Horizonte, FDC, 2014.
- GALEANO, Luis A. Paraguay and the expansion of the Brazilian and Argentinian agribusiness frontiers. *Canadian Journal of Development Studies*, 33 (4), pp. 458-470, 2012.
- GUILLÉN, Stella. Crecimiento y apertura comercial en Paraguay. *Artículo del OBEI*, Asunción: CADEP, 2012.
- IFC/BANCO MUNDIAL. *Doing business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium Size Enterprises*. Washington DC, World Bank Group, 2014.
- IPEA/ABC. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010*. Brasília, IPEA, 2013.
- KAMIYA, Marco. Brazilian production sharing and implications for production integration in South America. In: HERNÁNDEZ, René A.; MARTÍNEZ-PIVA, Jorge Mario; MULDER, Nanno (ed.). *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America*. Santiago, CEPAL, pp. 207-244, 2014.
- MARKWALD, Ricardo. Inserção do país na economia mundial: qual a singularidade do Brasil? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, (118): 14-31, 2014.
- MASI, Fernando (2011). *Paraguay: cuando la energía no es igual a desarrollo*. In: <http://oered.org/es/component/content/article/170-paraguay-cuando-la-energia-no-es-igual-al-desarrollo.html> Acessado 20 out. 2014.
- _____. y RUÍZ DÍAZ, Francisco. *Lineamientos para una estrategia de Crecimiento económico inclusivo*. Nota de política N° 3. Asunción, Paraguay Debate, 2012.
- MDIC (2014). *Exportação Brasileira para o Paraguai: Principais Produtos*. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>. Acesso em: 20 sept. 2014.
- OCDE/CEPAL/CIAT. *Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2012*. Paris, OCDE, 2014.
- PARISI, Pedro. Os desafios da integração da América do Sul. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, 10 (78), pp. 44-48, 2014.
- PENA, Celina. Estudio de cadena de valor textil y confecciones en Paraguay. Documento para comentarios - Proyecto Relevamiento y Distribución Geográfica de Cadenas de Valor Regionales, BID/FLACSO, enero, Buenos Aires., 2014.
- RICHARDS, Donald G. ¿Es posible un Estado para el Desarrollo en el Paraguay? En Diego

Abente y Fernando Masi (ed) *Estado, Economía y Sociedad: Una Mirada Internacional a la Democracia Paraguaya*. Asunción, CADEP, 2005.

ROJAS DE CERQUEIRA CÉSAR, Gustavo y ARCE, Lucas. “La renegociación de Itaipú: una nueva oportunidad para el Paraguay”. *Meridiano 47*, Brasília, 110: 19-21, 2009.

SOARES DE LIMA, Maria Regina y DUARTE, Rubens de S. *Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula*. Observador On-Line, Rio de Janeiro, 8 (9): 2-24, 2013.

UNFPA. “El Paraguay exporta soja, carne y jóvenes”. Documento de trabajo N° 11. Asunción, UNFPA, 2013.

SETRINI, Gustavo. *Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural*. En D. Borda y F. Masi (ed) *Estado y Economía en Paraguay (1870-2010)*. Asunción, CADEP, 2011.

TREPOWSKY, Luis Ortiz; MARTÍNEZ, Carolina Riquelme; ROMERO, José Bordón. *Cadenas productivas brasileñas: Invirtiendo en Paraguay*. Asunción, Instituto Paraguayo de Investigaciones Económicas, 2014.

UNCTAD. *World Investment Report*. Ginebra, UNCTAD, 1993.

VAZQUEZ, Fabricio. *Diferencias regionales y dinamismo productivo en Paraguay: la nueva organización económica del territorio*. En Fernando Masi (ed) *Asimetrías internas y política comercial externa*. Asunción, CADEP, 2011.

ZAMBRANO, Lélia. *De Brasileiros a “Brasiguaios”: a imigração brasileira para o Paraguai a partir dos anos de 1970*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.