
DOCUMENTO CENES N° 1

**LAS NUEVAS ORIENTACIONES
DE POLITICA INDUSTRIAL
Y DE PROMOCION DE EXPORTACIONES
EN ARGENTINA Y BRASIL.
ASIMETRIAS Y POSIBILIDADES
DE COORDINACION.***

**MARTA BEKERMAN
PABLO SIRLIN
MARIA LUISA STREB**

Enero 1995

* Trabajo realizado para la Subsecretaría de Programación Sectorial e Integración de la Secretaría de Programación Económica en el marco de un convenio entre el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA (CENES).

El Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) fue creado en el ámbito del Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A., cuyo Director es el Dr. Julio H.G. Olivera.

Su objetivo es contribuir al debate sobre las posibilidades de transformación económica y social de la economía argentina a través de investigaciones, seminarios, actividades docentes, publicaciones y proyectos de asistencia técnica.

Los temas centrales de investigación se vinculan con la reconversión industrial y la inserción internacional de las economías latinoamericanas.

El núcleo de investigadores del CENES está integrado por los siguientes docentes de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.B.A.:

Marta Bekerman, Directora.

Adolfo Dorfman.

Benjamín Hopenhayn.

Pablo Sirlin.

Julio Sevares

Auxiliares de investigación:

Matías Cruces.

Martín Grandes

Colaboran además actualmente en proyectos del CENES:

Hernán Soltz

Alejandro Barrios.

María Luisa Streb

Secretaria: Marta Rasso

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	9
A. POLITICA INDUSTRIAL Y DE INCENTIVO A LAS EXPORTACIONES EN ARGENTINA	11
A. 1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y TENDENCIAS ACTUALES	11
A. 2. INCENTIVOS A LA INVERSION	13
2.1. INCENTIVOS GLOBALES	13
2.2. INCENTIVOS SECTORIALES	14
2.2.a. Régimen de bienes de capital	15
2.2.b. Régimen Automotriz	16
2.3. INCENTIVOS REGIONALES	18
2.4. INCENTIVOS A LA INVERSION DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	19
2.4.a. Régimen de Equiparación de Tasas del Plan Trienal de Fomento y Desarrollo a las PyMEs	20
2.4.b. Régimen de Consolidación y Desarrollo de Polos Productivos	22
A. 3. INCENTIVOS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD	23
3.1. Régimen de Especialización Industrial	25
3.2. Incentivos a la productividad y la calidad en el segmento PyME	26
A. 4. INCENTIVOS A LA EXPORTACION	27
4.1. FISCALES	28
4.2. ARANCELARIOS	29
4.3. FINANCIEROS	30
4.3.a. Banco de Inversión y Comercio Exterior	30
4.3.b. Banco de la Nación Argentina	32

4.4. REGIONALES	32
4.4.a. Reembolsos a las exportaciones por Puertos Patagónicos y Tierra del Fuego	32
4.4.b. Zonas francas	33
4.5. SERVICIOS DE INFORMACION	33
B. POLITICA INDUSTRIAL Y DE INCENTIVO A LAS EXPORTACIONES EN BRASIL	35
B. 1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y TENDENCIAS ACTUALES	35
B. 2. INCENTIVOS A LA INVERSION	37
2.1. INCENTIVOS GLOBALES	37
2.1.a. Aduaneros y Fiscales	37
2.1.b. Financieros	38
2.2. INCENTIVOS SECTORIALES	39
2.2.a. Bienes de Capital	39
2.2.b. Informática	40
2.2.c. Industria automotriz	41
2.2.d. Otros incentivos sectoriales	42
2.3. INCENTIVOS REGIONALES	42
2.3.a. Régimen de incentivos a la región nordeste, de la Amazonia y de Espiritu Santo	43
2.3.b. Zona Franca de Manaus	43
2.3.c. Incentivos Estaduales a la Inversión	45
2.4. INCENTIVOS A LA INVERSION EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	46
B. 3. INCENTIVOS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD	47
3.1. PROGRAMAS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL	47
3.2. EL PROGRAMA DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD	49
3.3. OTROS INSTRUMENTOS	49
B. 4. INCENTIVOS A LA EXPORTACION	50
4.1. FISCALES	50
4.2. ARANCELARIOS	52
4.3. FINANCIEROS	53

4.3.a.	Programa de Financiamiento de Exportaciones	54
4.3.b.	Programa de Financiamiento de Exportaciones de Máquinas y Equipamientos	55
4.4.	REGIONALES: Zonas de Procesamiento de Exportaciones	56
C. COMPARACION DE LOS REGIMENES DE POLITICA VIGENTES EN ARGENTINA Y BRASIL		57
C. 1.	ANTECEDENTES HISTORICOS Y TENDENCIAS ACTUALES	57
C. 2.	INCENTIVOS A LA INVERSION	58
2.1.	INCENTIVOS GLOBALES	58
2.2.	INCENTIVOS SECTORIALES A LA INVERSION	59
2.3.	INCENTIVOS REGIONALES	60
2.4.	INCENTIVOS A LA INVERSION EN LAS PyMEs	62
C. 3.	INCENTIVOS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD	63
C. 4.	INCENTIVOS A LA EXPORTACION	64
D. RECOMENDACIONES SOBRE LA COORDINACION DE POLITICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES EN EL MERCOSUR		68
D. 1.	INCENTIVOS GLOBALES A LA INVERSION Y EL SECTOR PRODUCTOR DE BIENES DE CAPITAL	70
D. 2.	REGIMENES SECTORIALES	71
D. 3.	REGIMENES NACIONALES DE PROMOCION REGIONAL	73
D. 4.	PROMOCION ESTADUAL	75
D. 5.	INCENTIVOS A LAS PyMEs	75
D. 6.	INCENTIVOS AL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD	76
D. 7.	PROMOCION DE EXPORTACIONES	78
BIBLIOGRAFIA		82

INTRODUCCION

El desarrollo del MERCOSUR plantea una serie de oportunidades y desafíos. Por un lado, abre posibilidades de generar nuevas ventajas competitivas a través del desarrollo de economías de escala y de la unificación de los esfuerzos tecnológicos y de aprendizaje. Sin embargo, el éxito de un proceso de integración dinámico está altamente condicionado a la capacidad para asegurar un un marco global favorable lo que implica no sólo una coordinación a nivel macroeconómico sino también una compatibilización de las políticas industriales, comerciales y tecnológicas de los países miembros. A medida que se consolidan los avances en materia de liberación comercial intra-zona y de implementación del arancel externo común, la necesidad de armonización de dichas políticas se vuelve más prioritaria.

En este trabajo nos proponemos analizar los principales instrumentos actualmente vigentes en Argentina y Brasil en materia de política industrial y comercial. Nos interesa especialmente determinar cual es la filosofía que orienta a los mismos, así como establecer cuales son las principales diferencias y similitudes, a los efectos de contribuir a establecer criterios de coordinación de políticas en estos campos.

Dada la preocupación básica por pensar en un marco de políticas para el futuro, no se profundizará en el análisis de aquellos regímenes ya desmantelados pero que mantienen derechos adquiridos. Tampoco se considerarán las diferentes coyunturas macroeconómicas (en términos de estabilidad de precios, tipo de cambio real, nivel de actividad, etc.) que constituyen, sin embargo, el marco básico en el que tienen lugar los incentivos analizados. **El énfasis de este trabajo se colocará en las diferencias existentes al nivel de los regímenes explícitos de política industrial, comercial y tecnológica.**

A los efectos del análisis, los distintos instrumentos se clasificarán según su objetivo básico sea incentivar la inversión, potenciar la capacidad competitiva de la industria (en términos de calidad y productividad), o promover las exportaciones. Algunos de los instrumentos estudiados (fundamentalmente para el caso de la Argentina) presentan, sin

embargo, un carácter multifacético: constituyen al mismo tiempo incentivos a la inversión y apuntan a incrementar la productividad y la calidad, o actúan como mecanismos de incentivo a las exportaciones. En estos casos se clasificarán los instrumentos según su objetivo prioritario o se segmentará el análisis de los mismos desglosando sus impactos en cada área.

Las políticas orientadas a incentivar la inversión y a aumentar la eficiencia se ordenarán, según sus alcances, en globales, sectoriales, regionales y hacia las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). A su vez las políticas de promoción de exportaciones se clasificarán en fiscales, arancelarias, financieras y regionales.

En la Secciones A y B se analizarán las políticas industriales y de incentivo a las exportaciones en Argentina y Brasil respectivamente, mientras que en C se procederá a hacer un análisis comparativo de ambos países. Finalmente se intentarán efectuar recomendaciones sobre criterios de coordinación de dichas políticas (Sección D).

A. POLITICA INDUSTRIAL Y DE INCENTIVO A LAS EXPORTACIONES EN ARGENTINA.

A.1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y TENDENCIAS ACTUALES.

La Argentina, en la fase de industrialización sustitutiva de importaciones, contó con un vasto conjunto de instrumentos de promoción que combinaron fundamentalmente altas tasas de protección comercial con regímenes especiales de incentivo a la inversión y, posteriormente, con instrumentos de estímulo a las exportaciones. Especial importancia tuvieron los instrumentos de carácter sectorial (que favorecieron al sector automotriz, siderúrgico, petroquímico, celulósico papelerero, electrónico, azucarero, tabacalero, etc.) y regional (regímenes especiales de las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, y Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego). Los principales instrumentos de acción fueron los incentivos fiscales asociados a la exención o al diferimiento de los impuestos indirectos. También se ofrecieron, según el caso, un acceso privilegiado a las importaciones, precios preferenciales de insumos, compras del Estado, créditos subsidiados, reembolsos y financiamiento a las exportaciones, etc.

La modalidad que asumieron muchos de estos regímenes de política condujo a serias disfuncionalidades. En el marco de los regímenes sectoriales, muchas veces el Estado terminó haciéndose cargo de la mayor parte de los costos de inversión, mientras que la propiedad y los beneficios fueron captados por un conjunto reducido de empresas promovidas. En el caso de los regímenes de promoción regional, las fallas normativas o de control determinaron que gran parte de las radicaciones industriales constituyeran fragmentaciones artificiales del proceso productivo con muy bajo valor agregado.

Con la crisis de la deuda, de principios de los años ochenta, y a los efectos de obtener fuertes excedentes comerciales, se profundizaron las barreras tarifarias y no arancelarias a las importaciones.¹ Se establecieron niveles altos para el tipo de cambio y se fueron implemen-

1. Además de las Declaraciones Juradas de Necesidades de Importación (DJNI) se incorporaron los depósitos previos para las importaciones y -en 1984- la tasa de estadística del 3%.

tando distintos incentivos a las exportaciones entre los cuales se destacaron la reformulación del sistema de reembolsos, los Programas Especiales de Exportación (PEEX), las Cooperativas y Consorcios de Exportación, el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones (FOPEX), etc.

Hacia fines de los años ochenta la crisis del sector público plantea una ruptura que se manifiesta en dos procesos paralelos.

En primer lugar, **se lleva adelante un proceso de apertura comercial unilateral** a través de la eliminación de barreras para-arancelarias y una drástica reducción de los aranceles (particularmente en aquellos bienes destinados al reequipamiento de capital fijo). Las importaciones pasan a ser automáticas, estando únicamente sujetas a aranceles *ad valorem*, cuya estructura muestra una media y dispersión mucho menores. Este proceso de apertura al comercio internacional también se verifica en el caso de las exportaciones donde son eliminados la mayoría de los derechos de exportación así como ciertos incentivos que favorecían a las mismas.

En segundo lugar, **se produce el desmantelamiento de la mayor parte de los distintos regímenes de política industrial, sectorial y regional, existentes en el país.** Si bien se han mantenido los derechos adquiridos, éstos han sido suspendidos con carácter parcial y transitorio y su reconocimiento ha sido condicionado al efectivo cumplimiento de los contratos promocionales (FIEL, 1994).

Hacia fines de 1992, con la fuerte aceleración del déficit comercial se plantean nuevas estrategias de acción en distintos campos.

Por un lado, se produce **un incremento en el nivel promedio de protección** con la elevación en siete puntos porcentuales de la tasa de estadística. Asimismo, se concedieron alivios puntuales a ciertos sectores productivos, afectados por el aumento de las importaciones, a través de la aplicación de cláusulas de salvaguardia, medidas antidumping, etc.

En segundo lugar, **se pusieron en marcha una serie de medidas tendientes a incrementar el tipo de cambio efectivo real a partir de una reducción de los costos inherentes al proceso de producción y circulación de mercancías.** Se destacan aquí las medidas tomadas en el marco del proceso de desregulación y las negociaciones comprendidas en el "Pacto

Fiscal” que incluyen la reducción en los aportes patronales, de ciertos impuestos provinciales, etc.

Por último, **se implementaron nuevos regímenes explícitos de política industrial y de incentivo a las exportaciones que difieren notablemente de los vigentes en el período anterior.** Las diferencias se encuentran tanto por el lado de la concepción y objetivos como por una dimensión (y costo fiscal) sensiblemente menor. Los nuevos instrumentos apuntan fundamentalmente a remover distintas trabas que afectan al proceso de reconversión productiva y tecnológica, (como por ejemplo las ligadas a las fallas del mercado de capitales). Estos instrumentos presentan (salvo algunas excepciones, como el régimen automotriz) un mayor grado de neutralidad que en el pasado (tanto a nivel sectorial como regional).

En lo que sigue se analizarán los distintos instrumentos vigentes, haciendo hincapié en aquellos correspondientes a regímenes explícitos de política industrial y de promoción de exportaciones.

A.2. INCENTIVOS A LA INVERSION.

2.1. INCENTIVOS GLOBALES.

El único incentivo global a la inversión existente en la Argentina lo constituye la política sobre bienes de capital, puesta en marcha en mayo de 1993. Esta política incluye la reducción a cero de los impuestos de importación y tasa de estadística que gravan la importación de bienes de capital, y la instauración de un régimen de reintegro a las ventas domésticas de bienes de capital con una alícuota equivalente a la vigente para las exportaciones del sector (15%).

El objetivo fundamental de esta política (contenido en los considerandos del Decreto 937/93) es “incentivar el acceso a la modernización de la estructura productiva con alicientes al esfuerzo empresarial en materia de reequipamiento”, a través de una disminución de los precios de adquisición de los bienes de capital importados y locales.

La dimensión de este instrumento como incentivador global de la inversión se expresa en una reducción de hasta un 25% del tipo de cambio efectivo de importación de los bienes de capital. Asimismo, el régimen de reintegros a las ventas domésticas supone un abaratamiento

compulsivo del 15% de los bienes de capital producidos localmente (ver punto 2.2.a. de esta sección). El menor valor de los bienes de capital repercute directamente sobre cualquier proyecto de inversión, incrementando los rendimientos netos esperados.

La importancia que el gobierno le otorga a este régimen queda demostrada por los altos costos fiscales del mismo. En efecto, si se suma la renuncia fiscal (asociada a la pérdida de recaudación por aranceles y tasa de estadística) y los subsidios a la producción local², el costo total del régimen supera fácilmente los 500 millones de dólares anuales.

En Argentina no existen actualmente mecanismos globales de financiamiento preferencial de la inversión, ya que la asistencia crediticia pública se concentra en el segmento de las PyMEs (ver punto 2.4. de esta sección).

2.2. INCENTIVOS SECTORIALES.

Como ya se mencionó, la política industrial argentina previa a los años noventa tuvo fuertes elementos de selectividad sectorial que se manifestaban tanto en la dispersión de la estructura arancelaria como en la existencia de regímenes específicos para distintos sectores. En la actualidad estas políticas han perdido terreno quedando como áreas de intervención selectiva las siguientes: el régimen automotriz, la política hacia el sector de bienes de capital, los incrementos en la protección de algunos sectores (papelero, textil, etc.) y algunos regímenes de promoción sectorial de menor importancia (régimen de reconversión ovina, régimen tabacalero, franquicia arancelaria para centrales hidroeléctricas, etc.). Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la selectividad sectorial con la que opera la gradual implementación del Pacto Fiscal que supone la reducción de aportes sociales y de algunos impuestos provinciales. Por su propia naturaleza, esta especificidad sectorial está destinada a eliminarse cuando el Pacto Fiscal esté plenamente efectivizado en julio de 1995.

Por su grado de relevancia, nos concentraremos en los regímenes de bienes de capital y automotriz.

2. Estos reintegros ascendían hasta el 6/5/94 (casi un año de aplicación del régimen) a 130 millones de dólares.

2.2.a. Régimen de bienes de capital.

La política sectorial hacia la producción doméstica de bienes de capital constituye la contracara de los incentivos globales a la inversión a los que hicimos referencia en el punto anterior. Sin embargo, supone también una transformación en la propia situación del sector, por lo que corresponde su análisis en esta sección de políticas sectoriales.

La política sectorial incluye el ya mencionado mecanismo de reintegros a las ventas domésticas, al que se ha incorporado recientemente, el régimen de importación, libre de tarifas, de insumos y piezas no producidos localmente.

El régimen de reintegros supone un subsidio del 15% que se le entrega a los productores locales de bienes de capital siempre y cuando se cumplan con las siguientes condiciones:

- el monto de reintegro se constituya en una rebaja efectiva en el precio de venta respecto del período previo a la implementación de esta política (abril de 1993).
- la producción sea vendida en el mercado doméstico;
- el adquirente incorpore efectivamente los bienes comprados a la actividad económica;
- el productor tenga al día sus obligaciones fiscales.

Para evaluar el efecto de esta política sectorial hay que tener en cuenta los siguientes aspectos.

El reemplazo como mecanismo de promoción sectorial de la protección aduanera por un reintegro fiscal permite un corrimiento en la función de oferta local que asegura un mayor nivel de ventas. Sin embargo, este efecto positivo puede ser sobrecompensado por un desplazamiento de la demanda doméstica hacia la importación, inducido por el mismo régimen. En efecto, mientras que el reintegro a la producción doméstica asciende al 15%, la rebaja en los precios de oferta de los bienes importados puede llegar hasta el 25% (dado que también se elimina la tasa de estadística).³

A los efectos de fortalecer la competitividad de los productores domésticos de bienes de capital, disminuyendo sus costos directos, se implementó a principios de este año el régimen de importación, libre de tari-

3. Este sesgo parece haber perjudicado especialmente a ciertos segmentos de la industria como ser los productores de máquinas-herramientas.

fas, de insumos, partes y piezas no fabricadas localmente. Este régimen consiste en programas, acordados entre las empresas productoras de bienes de capital y la Secretaría de Industria, en los que las primeras presentan planes anuales de producción y un detalle de los requerimientos de insumos, partes y piezas importados. Cuando los ítems a importar están comprendidos en la lista pertinente emitida por la Secretaría de Industria, la aprobación es automática. Caso contrario, la solicitud debe ser circulada a las Cámaras Sectoriales que opinarán sobre el carácter de “producido o no localmente” de los ítems solicitados.⁶

2.2.b. Régimen Automotriz.

Desde su radicación en el país, el sector automotriz (y el sector autopartista asociado) siempre ha estado sujeto a regímenes de promoción. La normativa general se ha caracterizado por incluir altos niveles de protección comercial (combinando aranceles y cuotas), exigencias de contenido local mínimo, compromisos de inversión, etc. A partir de 1991, la nueva reglamentación del sector ha introducido algunos cambios orientados a potenciar la competitividad e inserción externa del sector.

En el régimen actual (cuya vigencia se extiende hasta el año 1999), al igual que en los anteriores, **el principal instrumento de incentivo lo constituye la protección comercial. A ello se suma la posibilidad de acceder con arancel preferencial a la importación de bienes terminados, insumos o piezas en el marco de esquemas de intercambio compensado, así como también la exención del pago de algunos impuestos internos.** El nivel de protección comercial ha sido, sin embargo, reducido en relación a décadas pasadas con la intención de someter al sector automotriz a una mayor presión competitiva que asegure su modernización.

El régimen automotriz le permite a las empresas terminales (y a través de ellas a las autopartistas independientes) acordar con el gobierno programas de intercambio compensado por los cuales acceden a la importación de insumos, piezas o unidades terminales con un arancel preferencial del 2% (en comparación con un máximo del 20% que rige para estos productos). Como contrapartida, las terminales se obligan a:

6. Una reciente modificación del Régimen Automotriz, orientada a impulsar las exportaciones de bienes de capital, permite a las empresas automotrices asociarse con empresas de dicha rama y que contabilicen como propias las exportaciones realizadas por las mismas. Se espera que este mecanismo incentive a las empresas automotrices a apoyar de diversas formas los esfuerzos exportadores de los productores de bienes de capital.

a) presentar un programa de reconversión productiva en el que las empresas se comprometen a realizar determinadas inversiones y a reducir el *mix* de producción con vistas a lograr una mayor especialización productiva;

b) realizar exportaciones cuyo valor no sea inferior al 86% (en el caso de los autos terminados) o al 100% (en el caso de partes y piezas) del valor de las importaciones. Se estipuló, adicionalmente, que un porcentaje de las inversiones realizadas podía ser contabilizado como exportaciones a los efectos de dicho cómputo. El período de compensación fue fijado originalmente para el trienio 1992-1994.⁴

c) incorporar a las exportaciones totales por lo menos un 25% de productos procedentes del sector autopartista independiente.

A este régimen de intercambio compensado general se le suma uno particular que se aplica al intercambio comercial con Brasil. Este programa presenta la especificidad de realizarse a través de cuotas convenidas por ambas partes para las cuales se fija un arancel nulo.

La política sectorial se completa con la especificación de alternativas de importación por parte de otros agentes económicos que tienen como objetivo limitar el poder oligopólico de los empresarios locales.

En primer lugar, cualquier persona física o jurídica puede importar los modelos fabricados en el país tributando un 30% (20% de arancel más la tasa de estadística). Por otro lado, para la importación de modelos no fabricados localmente se fija un sistema de cuotas que se ha ido incrementando hasta alcanzar, para el año 1994, al 10% de la producción nacional de autos y al 15% de la de camiones. En su modalidad inicial, estas cuotas eran licitadas. Posteriormente, se fijó un techo de 5% de sobrearancel en las licitaciones por lo que se tuvo que formular un criterio de asignación administrativo para los distribuidores y de sorteo para los particulares. La última licitación de cuotas (sin techo de sobrearancel) contribuye a dar una idea sobre el nivel de protección real que goza el sector. En efecto, el sobrearancel de corte fue del 22% (en las anteriores licitaciones había sido substancialmente mayor) con lo cual la protección implícita total (arancel, sobrearancel y tasa de estadística) ofrecida por

4. Ante el incumplimiento de las empresas terminales de sus compromisos de exportación, se les ha dado la opción de pagar en 1994 el equivalente arancelario de las importaciones no compensadas o comprometerse a efectivizar la compensación hasta fines de 1995. Como medidas adicionales se incrementó la proporción de las inversiones realizadas que se pueden computar como exportaciones. Adicionalmente -como ya fue señalado- se permite a las empresas automotrices a computar como propias las exportaciones adicionales realizadas por las empresas productoras de bienes de capital.

la cuota superó en ese caso el 50% (valor ampliamente mayor al grado de protección que le brinda Brasil a su industria automotriz).

Por último, se estableció que las empresas terminales no radicadas en el país pueden realizar importaciones con un arancel del 18% (reducido al 10% a partir del Decreto 683/94) cuando se inscriban en programas de intercambio compensado con autopartistas nacionales. La normativa contempla la progresiva convergencia de los aranceles cobrados con los que se acuerden en el marco del MERCOSUR.

El funcionamiento del régimen automotriz ha despertado fuertes polémicas por el incumplimiento de las empresas terminales locales de los compromisos contraídos en términos de exportaciones, lo que dio lugar a un importante déficit comercial sectorial. A ello se suma las dificultades de control del sector por parte de las autoridades de aplicación del régimen. Informaciones puntuales revelan un espectacular crecimiento de la producción (constituyendo al sector automotriz en el sector más dinámico en la etapa post-convertibilidad), un importante crecimiento de las exportaciones e importaciones y un fuerte incremento de la productividad. Estos avances, sin embargo, pueden no ser suficientes para alcanzar en los plazos de vigencia del régimen niveles aceptables de competitividad internacional.

2.3. INCENTIVOS REGIONALES.

Como ya señaláramos en esta sección, la Argentina contó con significativos regímenes de promoción regional. Con la crisis fiscal, caducaron la mayoría de los regímenes, quedando derechos adquiridos a ser respetados en función del grado de cumplimiento de los programas promocionales. En este contexto, **los principales mecanismos vigentes con especificidad regional se reducen a: el escalonamiento geográfico del Pacto Fiscal, el programa de polos productivos, y los incentivos remanentes del Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego.**⁵

El escalonamiento geográfico del Pacto Fiscal establece que las regiones más alejadas de los centros más importantes (ya sea entre las distintas provincias como al interior de ellas) gozan de reducciones mayores en las cargas sociales.

5. A estos instrumentos deben sumárseles las Zonas Francas, cuya creación en cada una de las provincias argentinas fue autorizada por una reciente ley. Este instrumento se analiza con mayor detenimiento en el punto 4.4. de esta sección que corresponde a los incentivos a la exportación.

El programa de Promoción de Polos Productivos es fundamentalmente un instrumento dirigido al sector de las PyMEs por lo que se deja su análisis para el punto siguiente.

Respecto del Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego -régimen puesto en vigencia en 1972 a través de la Ley 19640- cabe señalar que ha ido perdiendo los beneficios promocionales de los que gozaba. En 1992, el Decreto 1999/92 dispuso la eliminación gradual del último incentivo fiscal (la exención del pago del IVA en las compras) instituyendo un incremento progresivo de la alícuota correspondiente. Los incentivos aduaneros, consistentes en exenciones y reducciones de los impuestos de importación sobre bienes de capital y materias primas, siguen en su mayoría vigentes pero han perdido importancia dado el proceso de apertura general de la economía. El efecto combinado de estas medidas ha determinado un desmantelamiento parcial del parque productivo ubicado en Tierra del Fuego y una intensa negociación por parte de los industriales ubicados en dicha región para reinstalar los beneficios.

2.4. INCENTIVOS A LA INVERSION DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

El proceso de apertura de la economía plantea a las empresas argentinas la necesidad de una profunda reestructuración. Sin embargo, no todas las empresas están en iguales condiciones para afrontar dicho proceso. En efecto, el sector de las PyMES enfrenta dificultades mucho mayores que el de las grandes empresas.

Los problemas encontrados por las PyMES para reconvertirse ha llevado al gobierno argentino a implementar algunas medidas dirigidas específicamente a dicho sector. **La principal de estas iniciativas lo constituye el Plan Trienal de Fomento y Desarrollo de las PyMES que apunta básicamente a enfrentar la falla del mercado de capitales en el segmento PyME ofreciendo líneas de financiamiento preferencial.** El Plan incorpora, asimismo, un régimen de incentivos para la conformación de consorcios de PyMEs. En segundo lugar, aparece el Régimen de Consolidación y Desarrollo de Polos Productivos, un plan todavía en sus primeras fases de implementación que busca coordinar los esfuerzos de reconversión del sector. Aún no instrumentados, aparecen distintos programas de extensión industrial y tecnológica, que, por su naturaleza, serán analizados en el punto A.3.

Un aspecto que debe mencionarse es que, a los efectos de la concesión de los beneficios programados, la Secretaría de Industria redefinió en 1993 la categorización de las PyMEs, lo que lleva a incluir como tales a un conjunto de empresas que, por su tamaño, anteriormente escapaban a la definición.⁶

2.4.a. Régimen de Equiparación de Tasas del Plan Trienal de Fomento y Desarrollo a las PyMEs.

Con el objetivo de otorgar a las PyMEs líneas de crédito a tasas de interés competitivas, se instauró una modalidad llamada Régimen de Equiparación de Tasas. Este régimen consiste en licitaciones para asignar entre los bancos privados y públicos los montos disponibles en el programa (2.050 millones de dólares en el trienio). La licitación se realiza en base a la tasa de interés propuesta por los bancos y el elemento de subsidio lo constituye una bonificación a cargo del Estado equivalente a una fracción de la tasa de interés de corte.

Existen cinco líneas de financiamiento (en dólares o pesos, según los casos) que tienen distintos propósitos y cuyas condiciones generales son:

Linea 1: financiamiento para la compra de bienes de capital y capital de trabajo, por un plazo de hasta 4 años y un monto máximo de 1,2 millones de dólares (1 millón para la compra de bienes de capital y 200 mil para capital de trabajo). La bonificación es equivalente a 4 puntos de la tasa efectiva anual. El monto total asignado a esta línea asciende a 1200 millones de dólares.

Linea 2: financiamiento para la obtención de tecnologías blandas o *management*, por un plazo de hasta 3 años y un monto máximo de 100 mil dólares. La bonificación es la misma que en el caso anterior. Se destinan a esta línea 100 millones de dólares.

Linea 3: financiamiento de capital de trabajo por un plazo de hasta 3 años. La bonificación es la misma que en el primer caso y el monto total asignado a esta línea es de 500 millones de dólares para el trienio.

6. La nueva definición de PyME se basa en una ecuación que incluye como variables el número de empleados, las ventas anuales y el monto de los activos de las firmas. En el caso del sector industrial, los valores tope de dicha ecuación son 300 empleados, 18 millones de dólares en ventas anuales y 10 millones de dólares en activos, pudiéndose compensar excesos en algunas variables con valores menores en las restantes.

Línea 4: financiamiento de proyectos de inversión o reconversión, por un plazo de hasta 7 años y por un monto máximo de 1 millón de dólares. La bonificación consiste en un 30% de la tasa cobrada (siempre que no supere en 6 puntos a la tasa *prime*). El monto total asciende a 100 millones de dólares.

Línea 5: financiamiento para la exportación de bienes de capital, por un período de hasta 4 años y con una bonificación equivalente a 2 puntos de la tasa nominal anual. El monto total asignado a esta línea es de 150 millones de dólares.

Las tasas de interés de los préstamos en dólares resultantes de las licitaciones y la bonificación pública fluctúan, según las líneas, entre el 10% y el 12% anual. Para los préstamos en pesos, las tasas resultantes son relativamente mayores.

Con respecto al tema del riesgo de insolvencia, y para facilitar la operatividad del sistema, la normativa preveía la implementación de un Régimen de Garantía Suplementaria por el cual se elegiría mediante licitación empresas aseguradoras para que concedan las garantías (prendarias) requeridas en las operaciones de crédito. Este mecanismo no ha llegado a concretarse a partir de diferencias de criterio entre la Secretaría de Industria y los bancos adheridos al sistema. La exigencia de garantías excesivas es señalada por muchos empresarios como una traba para acceder efectivamente a los créditos promocionados.

Dentro de los distintos objetivos propuestos, los específicamente encuadrables como incentivos a la inversión son el financiamiento a la compra de bienes de capital, la provisión de capital de trabajo y la línea dirigida específicamente a procesos de inversión o reconversión. Un aspecto saliente lo constituye el hecho de que ninguna de estas líneas plantea criterios de selectividad sectorial (únicamente la línea 5 tiene un destino sectorial definido). En julio de 1994, la Secretaría de Industria limitó el otorgamiento de financiamiento para la compra de bienes de capital a aquellos producidos localmente. Esta modificación marca un cambio de orientación por la cual al objetivo general de abaratar el proceso de inversión se le suma la intención de fortalecer la producción doméstica de dichos bienes.

Hacia fines de mayo de 1994 ya se habían desembolsado más de 700 millones de dólares de un total licitado de 1200 millones. El sector agropecuario ha sido el que más ha participado de los créditos del Plan Trie-

nal captando cerca de un 40% de los mismos. El sector industrial y de comercio absorbieron poco más del 20% cada uno y luego aparecen los sectores de transporte y servicios.

Una novedad interesante respecto del financiamiento preferencial al sector privado lo constituye el hecho de que son los propios bancos los que deben proveer los fondos prestables, evaluar las solicitudes de las empresas y afrontar el riesgo empresario. Esto teóricamente permite montar un régimen de financiamiento preferencial con menores recursos fiscales y menor carga administrativa por parte de las oficinas públicas.

2.4.b. Régimen de Consolidación y Desarrollo de Polos Productivos.

Se trata de un programa (iniciado hacia mediados de 1993) de la Secretaría de Industria cuyo principal objetivo **es generar espacios de articulación y consenso a nivel sectorial y/o regional que impulsen y faciliten el proceso de reconversión productiva.**

Este objetivo se cristaliza en la firma de acuerdos entre el sector privado y el sector público nacional, provincial y, en algunos casos, municipal. En estos acuerdos cada uno de los participantes públicos ponen a disposición de las empresas instrumentos de política económica disponibles o creados *ad-hoc*, con la contrapartida privada del establecimiento de metas a cumplir en la faz productiva, de inversiones, de exportaciones, etc.

Los compromisos de la Secretaría de Industria de la Nación pasan fundamentalmente por el apoyo financiero para la formación de consorcios de PyMEs, el apoyo en la gestión, a requerimiento de los participantes, de los créditos a tasa subsidiada comprendidos en el Plan Trienal, la incorporación de las empresas al Régimen de Especialización Industrial, y la coordinación de la asistencia del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) para mejorar la gestión empresarial (cursos gerenciales) y organizativa (asesoramiento en tecnologías blandas, control de calidad, etc.).

Los gobiernos provinciales y/o municipales ponen en juego programas de asistencia técnica, la reducción de impuestos y la incorporación de las empresas a regímenes de promoción provinciales.

Las metas (no compulsivas) que se fijan los sectores empresarios se refieren, según los casos, a niveles de producción, de exportación, de inversión, mejoras en la calidad, etc. El carácter multifacético de las metas comprometidas lleva a que este instrumento pueda ser visto tanto como un incentivo a la inversión, como un estímulo a la eficiencia productiva o a la exportación.

Si bien el programa de polos productivos utiliza los distintos instrumentos de política industrial existentes, muestra sus propias particularidades debido a la naturaleza especial de las fallas de mercado que pretende atacar: falta de información y de coordinación de los agentes productivos y problemas de escala indirectos tanto en la comercialización como en la investigación y desarrollo.

En la medida en que estas fallas tienden a constituirse en fuertes obstáculos para la especialización en sectores de alto valor agregado, el instrumento en estudio tiene un muy alto potencial. Sin embargo, el impacto de dicho instrumento está íntimamente asociado al énfasis que se ponga en su implementación y a los recursos que se destinen a motorizarlo. Con la dimensión actual, el instrumento no pasa de ser una experiencia piloto con un impacto previsiblemente alto únicamente en las regiones o sectores donde ya se han realizado acuerdos.

A.3. INCENTIVOS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD.

Como ya se mencionó en la parte A.1. los nuevos instrumentos de política industrial implementados en la Argentina tienen como objetivo fundamental facilitar el proceso de reconversión productiva. En ese sentido, aún los instrumentos que apuntan a incentivar la inversión o la exportación tienen una faceta que los convierte en propulsores de mejoras en la eficiencia empresarial (en términos de productividad y calidad). Estas políticas también pueden ser clasificadas según su orientación en globales o específicas (sectoriales, regionales o dirigidas hacia las PyMEs).

El principal incentivo global al mejoramiento de la eficiencia lo constituye la política de abaratamiento de los bienes de capital que busca fortalecer la competitividad del sector productivo a través de la modernización tecnológica (ver punto 2.1. de esta sección).

El segundo instrumento de importancia lo constituye el Régimen de Especialización Industrial. Este instrumento si bien apunta exclusiva-

mente a los bienes transables con el exterior, no establece ningún tipo de selectividad sectorial ni regional.

Respecto de las actividades de investigación y desarrollo, la intervención pública se concentra en el financiamiento de los principales centros de investigación (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET-, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-, INTI, Comisión Nacional de Energía Atómica -CNEA-, Programas de Ciencia y Técnica de las Universidades Nacionales) que en el año 1992 demandaron alrededor de 500 millones de dólares (Bisang, 1993). Adicionalmente, en 1990 se promulgó la Ley 23877 (reglamentada en 1992) que fijó las modalidades de incentivo público a las actividades privadas de Investigación y Desarrollo. Entre las mismas se destaca la participación del Estado (a través de préstamos o subvenciones por hasta un máximo del 80% de la inversión requerida) en proyectos de innovación tecnológica a ser desarrollados por empresas privadas. La partida presupuestaria para estas actividades fueron en los años 1992 y 1993 de 20 millones de pesos que distribuidos entre las provincias (75%) y la Nación (25%).

Como incentivos sectoriales a la productividad y la calidad solamente caben mencionar las normas que en ese sentido aparecen en el Régimen Automotriz.⁷ Estas normas tienden fundamentalmente a asegurar, como en el caso del Régimen de Especialización Industrial, una racionalización del *mix* de producción que permita obtener economías de escala y especialización tanto horizontal como vertical. Es con este último objetivo, que el Régimen Automotriz incluye normas atinentes al sector autopartista (la exigencia de integración de un 25% de componentes provenientes de proveedores independientes) que intentan evitar una excesiva integración vertical de las firmas terminales.

Por último, caben mencionar distintos instrumentos de política dirigida hacia el segmento PyME que tienen como objetivo directo o indirecto una mejora en los niveles de eficiencia.

A continuación, desarrollaremos más detenidamente el Régimen de Especialización Industrial y los instrumentos orientados hacia las PyMEs.

7. Cabe señalar que los regímenes sectoriales ad-hoc implícitos en las medidas de protección comercial impuestas en algunos sectores amenazados por la competencia externa, no cuentan con ningún tipo de normativa que incentive o asegure un proceso de efectiva reconversión productiva que los torne internacionalmente competitivos.

3.1. Régimen de Especialización Industrial (REI).

El Régimen de Especialización Industrial (REI) consiste en programas-compromiso en los que las empresas productoras de bienes manufacturados se comprometen a incrementar sus exportaciones (respecto del año 1992, fijado como base) a cambio de licencias para importar (por igual monto), otros bienes con aranceles diferenciales.

Entre sus objetivos (establecidos en los considerandos del Decreto 2641/92) se encuentra “estimular la reconversión y la especialización del complejo industrial-empresario de manera de mejorar la capacidad de competencia de los sectores reales de la economía nacional en los mercados externos y en el mercado local”.

Los bienes pasibles de importación con arancel diferencial son tanto artículos similares (del mismo capítulo de la nomenclatura arancelaria), partes y piezas (cuando se exportan bienes complejos), o bienes complejos (cuando se exportan sus partes y piezas componentes.⁸ Para evitar que las importaciones favorecidas dañen a la industria nacional (en términos de cantidades o precios), se ha instituido un régimen de consulta y negociación con las cámaras sectoriales, actuando la Autoridad de Aplicación como mediador.

El arancel diferencial es del 2% hasta el 31/12/1996, fecha a partir de la cual se inicia una convergencia con los aranceles vigentes que se completa en el año 2000. Adicionalmente, los productos importados gozan de una tasa de estadística reducida del 3%.⁹

En la medida en que el REI apunta a neutralizar uno de los factores que desestiman la especialización industrial, los aranceles a la importación, es evidente que funciona como complemento de otra política instrumentada recientemente: la eliminación de los aranceles para la importación de bienes de capital.

Cabe destacar que el REI no está orientado hacia los sectores de bienes industriales no transables o de bienes industriales transables que no

8. Al igual que en el Régimen Automotriz, cuando se exportan bienes complejos se debe incluir un mínimo de 25% de insumos o piezas de proveedor independiente. Esta medida tiende a evitar que los incentivos otorgados deriven en una excesiva integración vertical.

9. Uno de los problemas que pueden señalarse en relación al REI es que al implicar modificaciones puntuales de la estructura arancelaria, vuelve aleatoria la estructura de protección efectiva, lo cual dificulta su planificación racional.

exportan pero que compiten con las importaciones y que por lo tanto no alienta la especialización de los mismos.

En cuanto a su impacto, el REI muestra todavía una utilización relativamente baja pero rápidamente creciente. Hasta mediados de febrero de 1994 (es decir a poco más de un año de su implementación), se habían presentado al REI 146 programas correspondientes a 117 empresas.

Sobre una base de exportaciones correspondiente al año 1992 de 480 millones de pesos, las exportaciones incrementales para el año 1993 suman 154 millones de pesos (aproximadamente el 5% de las exportaciones manufactureras de origen industrial). Para los siguientes 4 años existen ya comprometido incrementos (también sobre la base de 1992) por un total 542 millones de pesos.¹⁰

Los sectores que más han utilizado este instrumento (ordenados por la magnitud de las exportaciones incrementales comprometidas) son el de metales y sus manufacturas (con una gran concentración en los programas de Siderca SA, Acindar SA y Aluar SA) y maquinaria, equipo y material eléctrico.

El costo fiscal del programa a marzo de 1994, es según información de la Secretaría de Industria, de alrededor de 7,3 millones de pesos. Cabe señalar, sin embargo, que este dato hecho en función de los certificados de desgravación ya otorgados, subestima el costo fiscal tal como surgiría del cumplimiento total de los programas acordados o en estudio.

3.2. Incentivos a la productividad y la calidad en el segmento PyME.

Como ya mencionáramos, las PyMEs parecen haber sido especialmente afectadas en el proceso de apertura de la economía. A partir de la constatación de estas dificultades, el gobierno ha puesto en marcha una serie de instrumentos tendientes a facilitar el proceso de su reconversión.

En primer lugar, aparece el ya mencionado Plan Trienal de Fomento a las PyMEs, en el marco del cual se han abierto líneas de financiamien-

10. Los programas muestran una alta concentración en términos del valor de las exportaciones incrementales. Los primeros 20 programas acaparan el 73% de los incrementos comprometidos con un promedio por programa de 25 millones de pesos de incremento, mientras que los restantes 120 programas muestran 1,5 millones de promedio. Ello es una clara indicación de que el REI si bien facilita la operatoria de las grandes empresas, también posibilita la inserción exportadora de un buen número de empresas manufactureras medianas o pequeñas.

to preferencial para la adquisición de bienes de capital, la constitución de capital de trabajo, la incorporación de tecnologías blandas y los proyectos de reconversión.

En segundo lugar, tenemos el ya también analizado Régimen de Consolidación y Desarrollo de Polos Productivos. La asistencia que se brinda a través de este instrumento es fundamentalmente la de coordinación del accionar de distintos agentes privados. A ello se suma el ofrecimiento de toda la gama de incentivos existentes y la creación, por parte de los gobiernos municipales o provinciales, de incentivos adicionales *ad-hoc*.

Los principales objetivos que se buscan en estos programas son incrementar la capacidad productiva de ciertos complejos sectoriales y aumentar su nivel de competitividad y eficiencia. Ello se hace coordinando las inversiones realizadas en distintas etapas del proceso productivo, promoviendo la especialización horizontal o vertical, coordinando la incorporación de nuevas tecnologías, realizando esfuerzos conjuntos en el área de comercialización y búsqueda de mercados, etc.

Por último, cabe señalar que en la Secretaría de Industria se están diseñando distintos programas de "extensión industrial", entre los que sobresale el programa de desarrollo de proveedores que apunta a consolidar las relaciones de subcontratación. En el mismo, las grandes empresas terminales se inscriben junto con un grupo seleccionado de sus subcontratistas en programas que tienden a facilitar el flujo de información y en menor medida de financiamiento¹¹ necesarios para coordinar los esfuerzos en materia de calidad de la producción.

Todos estos instrumentos se inscriben en un esfuerzo (todavía incipiente) **por armar un aparato de extensionismo industrial eficaz, tal como el que asiste a las PyMEs en los países industrializados.** En ese marco se encuadra la voluntad oficial por reestructurar al INTI y la formación del Centro de Información y Estadística Industrial (CIEI) con oficinas en las distintas provincias.

A.4. INCENTIVOS A LA EXPORTACION.

Distintos tipos de incentivos otorgados a las exportaciones a partir de la crisis de la deuda y a lo largo de los años ochenta, fueron desmantelados o reducidos hacia fines de esa década, ante la crisis fiscal sufrida

11. El único instrumento de incentivo pecuniario proyectado hasta ahora lo constituye la asistencia de las grandes empresas (a través del ofrecimiento de garantías) para la obtención de créditos para las PyMEs incluidas en el Programa.

por el Estado argentino. Sin embargo desde 1992, ante la aceleración del déficit comercial, comenzaron a implementarse una serie de medidas - entre las que merece destacarse el incremento de los reintegros a la exportación- orientadas a elevar el tipo de cambio efectivo real. A continuación se pasará a detallar los principales mecanismos vigentes para incentivar las exportaciones.

4.1. FISCALES.

Los incentivos fiscales a las exportaciones en la Argentina están vinculados a la exención o devolución de los impuestos indirectos que gravan a las mismas.

En primer lugar, **los productos exportados están eximidos del Impuesto al Valor Agregado. Existe además un crédito fiscal automático sobre el IVA compras de los insumos usados en la producción de dichos bienes.** Los exportadores pueden solicitar el cobro en efectivo de dicho crédito o bien transferirlo a terceros.¹² En 1991 los pagos en concepto de devolución del IVA a los exportadores ascendieron a 299 millones de dólares (FIEL, 1994).

Los exportadores gozan, además, de un **reintegro por otros impuestos indirectos pagados en las diversas etapas de elaboración de las mercaderías a exportar.** El pago del reintegro se efectiviza a través de la Administración Nacional de Aduanas (ANA) y se aplica sobre el valor agregado nacional exclusivamente. La base de cálculo de la restitución es el valor FOB de la exportación, deducido el valor CIF de los insumos importados incorporados.¹³ De modo que se puede compatibilizar la obtención simultánea del reintegro y del *drawback*.¹⁴

A partir de 1992 **se modificó la estructura de reintegros, a los efectos de igualarlos a los derechos de importación establecidos para cada producto.** Esta medida busca evitar desigualdades entre los incentivos a vender en el mercado interno y en el exterior (aplicación de la teoría del espejo). El rango de variación de los nuevos reintegros pasó a ser, entonces, de 0% a 20% (contra 0-10% de la vieja estructura), correspon-

12. Entre junio de 1989 y marzo de 1990, como resultado de la crisis fiscal, se cancelaron los créditos existentes por este concepto con Bonos de Créditos (BOCREX).

13. Las dificultades administrativas para determinar el monto de insumos importados incorporados a los bienes exportados habría llevado a la Aduana a excluir del valor sujeto a reintegro únicamente aquellos insumos importados por el exportador directo.

14. El Decreto 1011/91 que establece el régimen de reintegros reemplazó al anterior régimen de reembolsos (Decreto 1555/86), que extendía la restitución de los tributos indirectos a los productos importados incorporados en las exportaciones de manufacturas y era excluyente del *drawback*.

diendo los niveles más altos a las actividades de mayor grado de elaboración. Los Contratos de Exportación Llave en Mano, por ejemplo, reciben el porcentual máximo.

La modificación en la estructura de los reintegros elevó el promedio ponderado de los mismos del 3,3 a 6,3% del valor de las exportaciones. Si bien la medida redujo el sesgo antiexportador de los aranceles, cabe señalar que no contempla otros factores que encarecen las importaciones (tasa estadística, cupos, derechos específicos, etc.). Se estima que en 1993 el costo fiscal de los reintegros fue de 896 millones de dólares.

Por otra parte, **las exportaciones están exentas del pago del Impuesto sobre Ingresos Brutos**. Sin embargo no se exime de este impuesto a los pagos efectuados en etapas anteriores. El efecto cascada del mismo se potencia en los sectores productores de bienes finales (que muestran mayores encadenamientos hacia atrás), en los que su incidencia puede llegar al orden del 5%. Por otro lado existen diferencias jurisdiccionales en cuanto a la base de cálculo, que determinan que la exención impositiva para los exportadores que operan en varias jurisdicciones no sea total, sino aproximada y parcial. De acuerdo a lo acordado en el Pacto Fiscal firmado entre la Nación y las provincias en agosto de 1993 a lo largo de los próximos tres años se eliminará este impuesto para las transacciones intermedias (excepto la venta de hidrocarburos),¹⁵ previéndose su reemplazo por un impuesto provincial equivalente al IVA.

4.2. ARANCELARIOS.

La Argentina cuenta -al igual que Brasil- con un sistema de *drawback*. Mediante el mismo se le restituye al exportador los importes pagados en concepto de derechos a la importación, tasa de estadística e Impuesto al Valor Agregado, que recaen sobre los insumos importados y empleados en la fabricación del producto exportable (así como de sus envases y/o acondicionamientos). En la práctica el régimen de *drawback* es poco utilizado, ya que los exportadores optan por un instrumento alternativo, que es la admisión temporaria.

La admisión temporaria consiste en la suspensión de los tributos y de la tasa de estadística que gravan la importación de mercaderías destinadas a ser transformadas, y luego exportadas en un plazo no superior a los 180 días (que se extiende a 720 días en caso de bienes de produc-

15. Muchas provincias derogaron este impuesto para la fabricación de bienes de capital. Esto respondió a un requerimiento del gobierno nacional para otorgar a las empresas del sector el reintegro del 15% a las ventas domésticas contemplado en el régimen para dichos bienes.

ción no seriada).¹⁶ Para hacer uso de este instrumento el importador debe constituir una garantía sobre el valor de la mercadería adquirida más un *surplus* de 30%. La re-exportación de lo no utilizado paga un derecho de exportación del 20%.

Otro mecanismo de estímulo a las exportaciones, que está adquiriendo creciente gravitación, es el **Régimen de Especialización Industrial**, destinado a facilitar la reconversión industrial y al que ya hicimos referencia en el punto 3.1. de esta sección.¹⁷

4.3. FINANCIEROS.

Durante la década del ochenta, el Banco Central tuvo una activa participación en la pre y post-financiación de exportaciones. La misma fue suspendida en 1990 por dificultades en la recuperación de los préstamos otorgados¹⁸ y la falta de fondos adicionales.

Actualmente, la financiación a las exportaciones por parte del Estado argentino es considerada insuficiente y de alto costo. Antes de detallar las principales líneas de financiación existentes, cabe señalar que, como mecanismo complementario, rige un seguro de crédito a la exportación mediante el cual se brinda a los exportadores una cobertura frente a los riesgos de no cobro de los créditos otorgados a los compradores de otros países. Las primas cobradas dependen del país en que opere el importador, de la solvencia del mismo y del plazo del crédito.

4.3.a. Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE).

En 1991 fue creado el BICE, al cual le fue transferido la cartera de préstamos del Banco Central.¹⁹ **El BICE, banco privado nacional con par-**

16. Los plazos pueden prorrogarse por única vez 180 y 360 días en el caso de la producción seriada y no seriada, respectivamente.

17. Un antecedente de este tipo de incentivo a la exportación lo constituyen los PEEEX. Estos ofrecían un reembolso adicional de hasta el 15% -en función del valor agregado y complejidad tecnológica- sobre el valor FOB correspondiente a exportaciones incrementales. A diferencia de los PEEEX, el Régimen de Especialización Industrial no otorga reembolsos a las empresas exportadoras, sino que habilita la posibilidad de importar otros bienes con aranceles diferenciales.

18. Se calcula que de un total de 2.000 millones de dólares prestados por el BCRA, sólo un 15% fue recuperable.

19. La Ley de Convertibilidad le impide al Banco Central realizar operaciones que tengan efectos netos sobre la oferta monetaria, entre ellas aquellas relacionadas con el financiamiento al sector público y al sistema financiero.

ticipación estatal, fue concebido como un banco mayorista de financiación de proyectos de inversión y de comercio exterior -de mediano y largo plazo- a través de los bancos comerciales.

En marzo de este año el BICE lanzó un Régimen de Financiación de Exportaciones para las PyMEs, donde se les asigna a las entidades minoristas la responsabilidad de analizar los proyectos presentados, otorgar los préstamos y responder en caso de que los empresarios no cumplan con sus obligaciones.²⁰ Este Régimen se orienta a las exportaciones de bienes de capital nuevos, de origen local, y cubre hasta un 85% de su valor FOB y hasta un 10% del valor FOB de los repuestos y accesorios a ser utilizados en los bienes que se exporten. El monto del primer tramo de este régimen de financiación es de U\$S 100 millones, otorgados por un plazo no inferior a 6 meses y no superior a 5 años con una tasa de interés de entre el 8 y 10% anual. Hasta el momento existen serias trabas para la implementación de esta línea, ya que los bancos privados consideran que las tasas de interés están muy por debajo de la tasa de mercado, no existiendo subsidio por parte del Estado como forma de compensación (como sí ocurre en el Plan Trienal, ver el próximo punto). Además, el *spread* fijado por el BICE es también bajo (1,5%), teniendo en cuenta que el contexto presenta riesgos altos, ya que se trata de préstamos a las PyMEs.

Por otra parte, el BICE ha dispuesto una línea para financiar –por dos años– hasta el 70% de los gastos incurridos por los exportadores en ferias internacionales, a una tasa anual equivalente a la *libor* más 1,5%.²¹

Por último, se encuentra en proceso de negociación el Programa Global de Crédito Multisectorial por 800 millones de dólares²² destinado a financiar proyectos de comercio exterior (además de proyectos de inversión y de capital de trabajo).

20. De esta manera, se pretende evitar reproducir la experiencia del BCRA y del ex-Banco Nacional de Desarrollo, que se caracterizó por otorgar créditos que resultaron incobrables y por los que tuvo que responder el Estado.

21. Esta línea suple parcialmente la función que tenía el Fondo Nacional de Promoción de Exportaciones. Mediante este fondo se financiaba (en forma gratuita) a las PyME para su participación en ferias internacionales, misiones comerciales, publicidad en el extranjero, etc. El fondo se conformaba a partir de la aplicación de un gravámen del 0,5% sobre las importaciones.

22. Se prevee su conformación a partir de los aportes que efectúe el Banco Interamericano de Desarrollo (300 millones de dólares), el Eximbank de Japón (300 millones de dólares), el BICE (100 millones de dólares) y las entidades minoristas (100 millones de dólares cada una). El plazo previsto para el financiamiento oscila entre 2 y 7 años (con 2 de gracia para el capital) y el monto máximo por operación de 25.000.000 dólares. La tasa de interés aún no se ha determinado, aunque se estima que será del 7,5%. Sin embargo, en este terreno no se ha llegado a un acuerdo con el BID, que considera dicha tasa demasiado baja.

4.3.b. Banco de la Nación Argentina.

Los instrumentos de pre y post-financiación de exportaciones vigentes en la actualidad son escasos y se reducen prácticamente a las líneas otorgadas por el Banco Nación. A partir de 1992 este banco pasó a operar dos líneas de crédito a la exportación:

a) el régimen de pre-financiación, que se destina a los sectores agropecuario, industrial y minero. A través de este instrumento se financia hasta el 80% del valor FOB de la exportación y por un plazo de 180 días²³ a una tasa de interés anual de 10%. No existen límites al monto disponible de esta línea.

b) el régimen de post-financiación que se orienta a exportaciones de bienes de capital y consumo durable y cubre hasta el 85% del valor FOB exportado. En el primer caso, el plazo es de hasta cuatro años y la tasa anual de 12%. En el segundo caso, el plazo se acorta a un año y medio como máximo y la tasa anual asciende a 13%. Inicialmente se destinaron fondos por 200 millones de dólares.

En el marco del Plan Trienal de Fomento a las PyMEs, las exportaciones de bienes de capital realizadas por estas empresas son financiadas a una tasa nominal anual del 10%.²⁴ La línea de crédito prevista en este caso cuenta con recursos por 150 millones de dólares.

4.4. REGIONALES.

4.4.a. Reembolsos a las exportaciones por Puertos Patagónicos y Tierra del Fuego.

Si bien, tras la sanción de la Ley de Emergencia Económica, fueron eliminados prácticamente todos los subsidios regionales a las exportaciones quedan como excepciones los reembolsos adicionales a las ventas externas realizadas a través de los Puertos Patagónicos y desde Tierra del Fuego.

En efecto, las mercaderías procedentes de la zona ubicada al sur del Río Colorado, cuyo embarque se efectúe por los puertos y aduanas de la

23. Se puede extender a 270 días para los productores agropecuarios y hasta un año para los bienes de capital.

24. A través del Plan, las entidades financieras reciben por parte del Estado una bonificación del 2% de la tasa nominal anual para esta línea de crédito.

región patagónica, gozan de reembolsos cuyos niveles varían entre un 7% y 12% sobre el valor FOB del producto. A partir de 1995, estos porcentajes se reducirán a razón de un punto porcentual por año hasta su completa extinción.

En Tierra del Fuego rige un reembolso del 10% para las exportaciones al exterior de los productos que acrediten origen en el Area Aduanera Especial, es decir, aquellos en los que el valor CIF de las materias provenientes de terceros países no excede el 50% del valor FOB de las exportaciones.

En 1991, el monto total erogado por ambos conceptos ascendía a 26 millones de dólares.

4.4.b. Zonas francas.

Las áreas francas son definidas por el Código Aduanero como “un ámbito dentro del cual las mercaderías no están sometidas al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos, ni alcanzadas por prohibiciones de carácter económico”.

En estas zonas se pueden desarrollar actividades comerciales, de servicios e industriales. En este último caso, las franquicias aduaneras y tributarias se otorgan a la producción de manufacturas que se destinan únicamente a terceros países. Sin embargo, con respecto a esto último, se exceptúan a los bienes de capital no fabricados en el territorio nacional, los cuales pueden orientarse al mercado interno.

Hasta el presente fueron reglamentadas tres zonas francas (aunque ninguna está aún en funcionamiento) en Concepción del Uruguay (Entre Ríos), Villa Constitución (Santa Fe) y La Plata (Buenos Aires) y, recientemente (en mayo de 1994), fue aprobada una ley de creación de zonas francas en cada una de las provincias.

4.5. SERVICIOS DE INFORMACION.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a través de la Fundación Export.Ar, ha implementado un servicio de información y asesoramiento en coordinación con las secciones económico-comerciales de las Embajadas y Consejerías Económicas Argentinas en el Exterior. El objetivo de la fundación es facilitar los negocios de exportación de las em-

presas argentinas. En tal sentido, brinda información referente a oportunidades comerciales de productos argentinos en el exterior, a los requisitos para el ingreso a otros países, etc. Además otorga asistencia para la preparación de viajes de negocios, la organización de misiones comerciales, la participación en ferias internacionales, etc.

Export.Ar ha creado Centros de Promoción Argentina en Estados Unidos, Brasil, Alemania, España e Italia con el objetivo de desarrollar tareas de promoción comercial, de inversiones y de cooperación técnica (orientadas principalmente hacia las PyMEs).

B. POLITICA INDUSTRIAL Y DE INCENTIVO A LAS EXPORTACIONES EN BRASIL.

B.1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y TENDENCIAS ACTUALES.

A partir de la década del sesenta la estructura industrial brasileña fue ampliada y diversificada a través del desarrollo de industrias metal-mecánicas y químicas orientadas fundamentalmente hacia el mercado interno. Es sobre estas industrias que se basa el fuerte crecimiento económico del período 1971-80. Los altos niveles de protección comercial, acompañados de importantes incentivos fiscales, el otorgamiento de créditos subsidiados, el direccionamiento de las compras públicas, etc., permitieron que hacia principios de los años ochenta se consolidara una estructura industrial altamente integrada y diversificada. Los esquemas de promoción mostraron, asimismo, fuerte selectividad sectorial y dispersión regional.

Asimismo, Brasil implementó, a partir de mediados de la década del sesenta, un conjunto de incentivos fiscales y crediticios a la exportación, que dieron lugar a un fuerte incremento en las exportaciones. A pesar de ello, el grado de integración al mercado internacional siguió siendo bajo manifestándose en magros coeficientes de exportación e importación.

El gran dinamismo que mostró la industria brasileña durante los años setenta fue neutralizado por el estancamiento de la década siguiente. Al limitarse -a partir de la crisis de la deuda- la dinámica de crecimiento basada en el mercado interno, se tornaron crecientemente importantes las ventas al mercado internacional. Contribuyeron para el aumento de las exportaciones un tipo de cambio favorable, la recesión interna y numerosos incentivos a las mismas entre los que se destacaban el crédito premio (de devolución de impuestos indirectos), el regimen de reintegro de los derechos de importación y otros impuestos *-drawback-*, y los programas BEFIEX (Concesión de Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación). El fuerte superavit externo fue además consolidado por medio de una intensificación del control sobre las importaciones.²⁵

25. El nivel de importaciones se redujo sustancialmente durante los años ochenta debido al mayor control sobre las mismas, a las menores tasas de crecimiento y a la maduración de proyectos de insumos básicos iniciados en la década anterior.

La retracción de la demanda interna tuvo un impacto más violento sobre aquellos sectores modernos que lideraron el crecimiento en la etapa anterior, fundamentalmente bienes de capital (cuya producción cae un 26% en la década.) y bienes durables de consumo. Al mismo tiempo se reforzó el patrón de inserción internacional basado en productos intensivos en recursos naturales, energía y mano de obra barata (Coutinho, 1991). Por otro lado, se tornan crecientemente evidentes -según este autor- las deficiencias de la industria brasileña tanto en términos de calidad como de implementación de tecnologías modernas de organización de la producción.

Hacia fines de los años ochenta se emprendió una importante reforma tendiente a simplificar y dar mayor transparencia a las políticas comerciales e industriales. Este cambio de orientación (que coincide, en general, con procesos similares en América Latina) se percibe claramente en las Directrices Generales para la Política Industrial y de Comercio Exterior de 1990. En ellas, **se ubica como objetivo fundamental de la política industrial a la eficiencia y el incremento de la productividad.** Se plantea, en ese sentido, la necesidad de introducir instrumentos más horizontales que ataquen las fallas de mercado que impiden el progreso tecnológico y crear externalidades positivas mediante el entrenamiento de la mano de obra y del desarrollo de las infraestructuras tecnológicas requeridas.

La primer dimensión de este cambio de rumbo se verificó en un importante proceso de apertura comercial a través de la eliminación de barreras no tarifarias y de la rebaja gradual y programada de aranceles.²⁶ Por el lado de las exportaciones, se limitó la exigencia de licencias de exportación (que era previamente de uso generalizado) a unos pocos bienes.

De la misma manera, y potenciándose por las restricciones fiscales del Estado, **se reducen o eliminan numerosos regímenes de promoción, algunos altamente selectivos.** En particular, se destaca la suspensión en 1990 de uno de los principales programas de promoción de exportaciones: los programas BEFIEX. Es destacable, también, la sensible limitación de los estímulos de tipo financiero, muy importantes hasta principios de los ochenta, y que fueron perdiendo peso ante la restricción fiscal que no sólo afectó los montos disponibles sino también los subsidios involucrados en las tasas de interés.

Este proceso de transformación muestra, sin embargo, marchas y contramarchas. La permanencia de fuertes desequilibrios macroeconó-

26. Sin embargo, y como coinciden en señalar distintas fuentes, subsiste una gran gama de restricciones no arancelarias de carácter más implícito (como, por ejemplo, ciertas normas técnicas) que son más difíciles de detectar.

micos (déficit fiscal, inflación creciente, etc.) han impedido una racionalización acabada del esquema de política industrial y comercial que presenta, en muchos casos, medidas promulgadas pero sin vigencia.

La debilidad política del gobierno federal respecto de los gobiernos estatales presente en Brasil (y potenciada por la Constitución de 1988) ha generado -además de conflictos distributivos- dificultades adicionales para la racionalización y reformulación de la política pública. La magnitud de las transferencias por mandato constitucional desde la administración central hacia los estados creció rápidamente a partir de 1989 absorbiendo -como proporción del total de la recaudación- el 17,5% en ese año y el 24,6% en 1991 (Sola, 1994). Esto otorgó a los estados cierto grado de poder fiscal como para llevar adelante regímenes altamente selectivos a nivel geográfico o sectorial.

B.2. INCENTIVOS A LA INVERSION.

2.1. INCENTIVOS GLOBALES.

2.1.a. Aduaneros y Fiscales.

El principal instrumento vigente lo constituye la exención del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) a la compra de bienes de capital nuevos y accesorios, importados y de producción nacional.²⁷ Esta medida se acompaña, para equilibrar la situación de los productores nacionales de bienes de capital, con el mantenimiento del crédito fiscal relativo a las materias primas e insumos utilizados por los mismos. Adicionalmente, los impuestos a la importación de bienes de capital sin similar nacional han sido reducidos a cero.

La naturaleza de estos incentivos como subsidios a la inversión no es tan clara en la medida en que se constituyen en contrapesos de un sesgo anti-inversión del sistema impositivo brasileño. En efecto, los impuestos IPI e ICMS²⁸ gravan la inversión, no permitiendo la recupera-

27. El IPI es un impuesto federal al valor agregado que grava a los productos industriales nacionales e importados con porcentajes que oscilan, en su mayoría, entre el 10% y 20%, dependiendo de su grado de "esencialidad". El rango de variación, sin embargo, se ubica entre el 0% (productos alimenticios) y 220% (cigarrillos) (GATT, 1992).

28. El Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) es un impuesto estatal sobre el valor agregado de los productos nacionales e importados. La alícuota del gravámen varía de un Estado a otro ubicándose entre 7% y 12% para las transacciones interestatales y de 17% y 18% para las intraestatales. En algunos Estados, ciertos productos básicos están exentos de dicho impuesto y otros considerados "superfluos" son gravados con alícuotas cercanas a 25% (GATT, 1992).

ción automática del impuesto tributado en la adquisición de maquinaria como ocurre con el IVA en la Argentina. Por ello, las desgravaciones deben hacerse a través de regímenes de incentivos *ad-hoc* (FIEL, 1994).

Un segundo incentivo lo constituye la depreciación acelerada, calculada por la aplicación de la tasa de depreciación usualmente admitida multiplicada por dos.

Un tradicional instrumento de política industrial, el poder de compra público, ha perdido gran parte de su importancia. En efecto, la Ley 8666/93 estableció un criterio de precio mínimo para la evaluación de propuestas en la licitaciones internacionales, lo que acota notablemente la utilización preferencial del poder de compra público en favor de bienes nacionales (Alves, 1993). Esta norma no se aplica para aquellos servicios de naturaleza predominantemente intelectual (fundamentalmente relacionado a distintos tipos de consultoría) para los cuales se prevee una evaluación en función de la “mejor técnica” o “mejor técnica y precio”. Esta última modalidad se aplica, a su vez, **en el campo de la informática, conformando el único espacio donde subsiste una política explícita de preferencia por los productores nacionales.** La ausencia de normas explícitas que permitan un manejo discriminado de las compras públicas no supone necesariamente que dicho instrumento no sea utilizado. En ese sentido y a diferencia de Argentina, Brasil cuenta todavía con un vasto conjunto de empresas públicas cuyas políticas de compra incorporan algunos criterios de política industrial y tecnológica (ver punto 3.3. de esta sección).

2.1.b. Financieros.

El Banco Nacional de Desarrollo (BNDES), la principal fuente de crédito de largo plazo en Brasil, tiene una Agencia Especial de Financiamiento Industrial (FINAME) que financia la adquisición de bienes de capital nacionales.²⁹ **El objetivo de dichos programas es revertir la preferencia de los compradores por equipos importados.** Existen dos programas. El programa automático (para productos de fabricación seriada) ofrece créditos de entre 1 y 5 años. El programa especial (para productos con mayor tiempo de fabricación) tiene plazos de entre 1 y 8 años. Las tasas de interés reales son positivas aunque menores que las del mercado. El presupuesto del FINAME para 1992 era de 1200 millones de dólares.³⁰

29. Además de contar con capitales propios, el BNDES recibe fondos de organismos internacionales y de la administración del Fondo PIS/PASEP.

30. Dado que estas líneas financian entre un 50% y 60% del monto total (según la región), la cobertura del programa supera fácilmente los 2000 millones de dólares.

Otra Agencia del BNDES (BNDESPar) está encargada de las participaciones accionarias del Estado. Estas se utilizan, fundamentalmente, para proyectos de reestructuración empresarial.

2.2. INCENTIVOS SECTORIALES.

Los incentivos a la actividad económica en Brasil difieren explícita o implícitamente entre sectores. En primer lugar, aparece la diferencia en los niveles de protección comercial. En segundo lugar, cabe mencionar la fuerte disparidad en las alícuotas de los impuestos indirectos incidentes sobre los distintos tipos de bienes. En tercer lugar, se encuentran los regímenes aduaneros o fiscales especiales para distintos sectores, a los que nos referiremos más abajo. Por último, aparecen los criterios implícitos por los cuales se han distribuido entre distintos sectores las importantes masas de financiamiento público preferencial.

Si bien las nuevas tendencias existentes en materia de política industrial parecen indicar la adopción de medidas más horizontales, la política económica brasileña no parece haber abandonado los esquemas selectivos. En ese sentido, el Programa de Competitividad Industrial de 1990, plantea la necesidad de desarrollar políticas sectorialmente diferenciadas dirigidas tanto a sectores con ventajas comparativas adquiridas (agroindustria, papel y celulosa, siderurgia, petroquímica, textiles, cuero y calzados, construcción naval y bienes de capital) como a aquellos que se consideran generadores y difusores de progreso tecnológico (complejo electrónico, química fina, biotecnología y nuevos materiales).³¹

En lo que sigue describimos sucintamente los diferentes regímenes sectoriales específicos de naturaleza fiscal y aduanera.

2.2.a. Bienes de Capital.

Los estímulos al sector de bienes de capital son un resultado de los incentivos generales a la inversión previamente mencionados, desde el momento en que los mismos suponen un fortalecimiento de la demanda que enfrenta el sector. Sin embargo, mientras los incentivos fiscales (fundamentalmente la exención del IPI, depreciación acelerada, etc.) operan neutralmente respecto de las importaciones, los incentivos financieros (créditos a la compra de bienes de capital) operan en favor de la industria de bienes de capital local.

31. Este programa, sin embargo, no ha tenido mayor implementación, por lo que el mapa de incentivos sectoriales existentes en Brasil muestra más la inercia de algunos esquemas ya existentes junto a la reducción o eliminación de otros.

Otros incentivos dirigidos al sector son: la suspensión del pago de tributos a la importación de insumos destinados a la fabricación de bienes de capital dirigidos al mercado interno; y la existencia de deducciones impositivas en la remisión de fondos al exterior en concepto de *royalties* de asistencia y servicios técnicos.

2.2.b. Informática.

La promoción del sector de informática se desarrolló principalmente a partir de la reserva de mercado, un conjunto de incentivos fiscales y un régimen preferencial de compras públicas. La promoción del sector se ha ido desmantelando, fundamentalmente con la eliminación de la reserva de mercado. Adicionalmente, muchos de los estímulos fiscales han sido eliminados o reducidos sustancialmente (respetando, sin embargo, los derechos adquiridos hasta el momento de la derogación). La nueva ley de informática (8248/91, reglamentada por el Decreto 792/93 establece el conjunto de incentivos vigentes para las empresas de capital nacional³² y que se suman a los existentes para los bienes de capital en general (exención del IPI y depreciación acelerada).

Como incentivo directo a la inversión en el sector se admite la deducción de hasta 1% del Impuesto a la Renta debido por aquellas personas jurídicas que inviertan ese monto en la compra de acciones nuevas de empresas nacionales de informática. Adicionalmente, se da prioridad a estas empresas para acceder al financiamiento otorgado por instituciones financieras federales para solventar el costo de inversión en activos físicos o modernización industrial.

En lo que hace al fortalecimiento de la demanda del sector se otorga una preferencia por parte de los organismos públicos federales en la adquisición de bienes y servicios de informática producidas por empresas de capital nacional. Las licitaciones tienen en cuenta (a partir de 1994) los aspectos técnicos y si éstos son equivalentes, se otorga una preferencia en precio equivalente al 12%.

Un último incentivo, dirigido a fortalecer la capacidad tecnológica del sector, lo constituye la posibilidad de deducir (hasta un máximo del 50%) del Impuesto a la Renta cierta alícuota sobre los gastos en investigación

32. Se entiende por empresa nacional de informática aquella que tiene como mínimo un 51% de participación societaria nacional. La posibilidad de participación extranjera en las empresas promocionadas tiene el objetivo de favorecer la asociación de empresas de informática brasileñas con sus pares extranjeras.

y desarrollo en el país.³³ El incentivo se ve acompañado de una exigencia respecto de los gastos en I&D, por la cual, para usufructuar todos los beneficios contenidos en la ley (incluyendo los beneficios especiales de la Zona Franca de Manaus), las empresas de informática de capital nacional deberán aplicar anualmente un mínimo de 5% de su facturación bruta en el mercado interno en actividades de investigación y desarrollo realizadas en el país (con un mínimo del 2% para centros de investigación y enseñanza). Para las empresas que no son de capital nacional se exige desarrollar programas de capacitación del personal técnico, de investigación y desarrollo y de exportaciones de bienes de informática.

El costo fiscal del programa, proyectado para 1993, (que incluyen los incentivos vigentes y los derechos adquiridos del pasado) totalizaba 270 millones de dólares (190 millones de dólares por la exención del IPI y 80 millones de dólares por la deducción del Impuesto a la Renta de empresas de informática y de personas jurídicas).

2.2.c. Industria automotriz.

Actualmente, la industria automotriz brasileña cuenta, como principal incentivo a la inversión y producción, con la protección comercial. El arancel asciende al 35%, uno de los más elevados de la estructura arancelaria.

La industria automotriz ha sido uno de los primeros y mayores beneficiarios de los programas BEFIEX que proveían incentivos aduaneros y fiscales (fundamentalmente, en materia de acceso a la importación de insumos) a cambio de un plan de exportaciones. Adicionalmente, las empresas gozaron de incentivos fiscales de distinta índole y de la provisión de abundante asistencia crediticia. **Pero el programa BEFIEX fue derogado y los últimos contratos del sector automotriz expiraron a fines de 1993.**³⁴

La crisis sectorial dio lugar a intensas negociaciones tripartitas en el marco de la Cámara Sectorial de la industria automotriz.³⁵ En el acuer-

33. Dicha alícuota es equivalente a la del Impuesto a la Renta correspondiente en cada caso.

34. A raíz de ello, se presentó en 1992 al Congreso Brasileño un proyecto que proponía la instauración de un régimen de incentivo al sector automotriz por el cual se otorgaría acceso a importaciones de equipamiento e insumos sin arancel por una magnitud equivalente al 50% de lo exportado por las firmas. Hasta el momento dicho proyecto no ha recibido tratamiento parlamentario.

35. Las cámaras sectoriales fueron institucionalizadas en marzo de 1991 como forma de viabilizar un espacio de negociación para facilitar los procesos de reconversión. En estas cámaras se realizan negociaciones tripartitas (sector empresario, sector público, trabajadores) con vistas a realizar acuerdos de corto y largo plazo que permitan sortear las dificultades coyunturales y las trabas estructurales que enfrenta cada complejo industrial. La efectividad de estas cámaras sectoriales difiere, siendo la del sector automotriz una de las más exitosas.

do de mayo de 1992 se ideó un plan coyuntural para superar la crisis que se basaba fundamentalmente en la reducción de los precios de los automóviles (objetivo que estaba en línea con la prioridad que la política pública le asignaba a la lucha contra la inflación). El sector público accedió a reducir en seis puntos las alícuotas del IPI (del 42% al 36%) e ICMS (del 18% al 12%) que gravan la venta de automóviles. Mientras tanto, las ensambladoras, autopartistas y concesionarias se comprometieron a reducir sus márgenes de ganancia. Como correlato se acordó mantener el nivel de empleos y salarios que se veían amenazados por la crisis.

Un nuevo acuerdo alcanzado en el seno de la cámara sectorial en 1993 mostró un mayor lugar para aspectos estructurales. El acuerdo alcanzado incluyó la prórroga de las reducciones impositivas, compromisos de incrementos de la producción, la inversión y los salarios, y también una redefinición de las relaciones capital-trabajo en pos de la modernización del sector. La evaluación sobre los resultados de estos acuerdos sectoriales y sobre el grado de cumplimiento de los compromisos de parte de las grandes empresas terminales es un objeto de ardua discusión en Brasil.

2.2.d. Otros incentivos sectoriales.

A los ya mencionados, cabe agregar otros regímenes sectoriales específicos (para la industria naval, para algunos insumos agrícolas, para la producción de polietileno, etc.) que siguen vigentes. Entre estos programas, el de mayor envergadura lo constituye el de incentivos a la industria naval que implicaría para el año 1993 una renuncia fiscal de 700 millones de dólares. Los restantes dos programas tienen un peso presupuestario mucho menor.

2.3. INCENTIVOS REGIONALES.

Estos incentivos muestran dos cortes geográficos sumamente relevantes.

En primer lugar, aparece el corte regional. A través del mismo, se observan regímenes especiales (financiados con recursos federales) para la región nordeste, para la Amazonia y para Espírito Santo. Al interior de la Amazonia, y gozando de todos sus incentivos, se encuentra **la Zona Franca de Manaus que constituye, actualmente, el régimen con mayor costo fiscal en el Brasil**. Adicionalmente, existe una legislación aprobada en 1992 sobre zonas de procesamiento de exportaciones.

En segundo lugar, está el corte estadual a través del cual los distintos estados conceden fuertes incentivos fiscales con el objetivo de atraer a sus territorios el capital con destino a la inversión.

2.3.a. Régimen de incentivos a la región nordeste (SUDENE), de la Amazonia (SUDAM) y de Espírito Santo (FURNES).

- Se permite la aplicación de 50% (33% en el caso de FURNES) del Impuesto a la Renta en los fondos de inversión regionales para proyectos de inversión de interés para el desarrollo económico de las regiones.

- Las empresas agrícolas e industriales de SUDENE y SUDAM pueden depositar en el Banco do Nordeste o Banco da Amazonia el 40% del Impuesto devengado a la Renta, acrecentado en un 50% con recursos propios, para proyectos de reinversión que deben ser aprobados por las autoridades de los programas regionales. Este incentivo en el caso de SUDENE no es acumulativo con el anterior.

- En SUDENE y SUDAM, los emprendimientos agrícolas e industriales que se instalen o amplíen estarán exentos del Impuesto a la Renta por 10 años.

- Reducción del 50% del Impuesto a la Renta de los emprendimientos en SUDENE y SUDAM que no utilizaron el incentivo anterior, en relación a los resultados financieros obtenidos hasta el ejercicio de 1994.

Estos incentivos en general caducan en el año 2000 y representan un costo fiscal de aproximadamente 500 millones de dólares anuales.

A los incentivos fiscales se suman los incentivos financieros que brindan los Fondos de Financiamiento de las regiones promocionadas. El Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste para PyMEs de la región habría contado en 1993 con un presupuesto de 360 millones de dólares.

2.3.b. Zona Franca de Manaus (ZFM).

La ZFM está definida como “un área de promoción industrial y de actividades comerciales, con acceso condicionado al mercado doméstico”. Esta área goza de los incentivos de SUDAM, a los que se suman:

En lo referente a la introducción de bienes a la ZFM:

- Exención de tarifas aduaneras y del IPI para las importaciones de

insumos para la producción de bienes a ser exportados o consumidos en la ZFM.

- Reducción en un 85% de la tarifa aduanera sobre las importaciones de insumos utilizados en la fabricación de productos vendidos al resto del país. En el caso de automóviles la reducción es mayor.

- Exención del IPI y del ICMS en la introducción de bienes desde el territorio nacional para consumo o industrialización en la ZFM.

En lo referente a las ventas de la ZFM:

- Exención del IPI y del ICMS para ventas al exterior.
- Eximición del IPI para ventas de la ZFM al territorio nacional (excepto automóviles y otros productos) y de los Impuestos a la Importación para estas ventas en los casos en que se alcance cierto nivel de industrialización en la ZFM.

A los anteriormente señalados, se suman lo siguientes incentivos generales:

- Suspensión del IPI y restitución del ICMS (para las empresas ubicadas en sectores prioritarios) en operaciones internas en la ZFM.
- Suspensión del impuesto sobre servicios.
- Exención del IPI y derecho de generación de crédito fiscal para productos elaborados con materias primas regionales.

Para gozar de los beneficios antes mencionados, las empresas deben cumplir un nivel mínimo de industrialización local, compatible con el “proceso productivo básico” que es definido, para cada tipo de bien, por las autoridades de política.

Las principales actividades de la ZFM son la electrónica de consumo y la producción de motocicletas. Ultimamente, se han instalado en la zona las industrias informática y automotriz.

La ZFM implica un costo fiscal de aproximadamente 1300 millones de dólares anuales en concepto de incentivos fiscales. A pesar de ser un régimen altamente controvertido, en 1992 el gobierno lanzó un paquete de medidas para fortalecer esta zona. Este constaba básicamente de un incre-

mento de 10 puntos en la tasa del IPI a nivel nacional (del cual la ZFM está exenta) en aquellos productos que componen los sectores prioritarios de la ZFM (electrónica de consumo, motocicletas, fotocopiadoras, etc.).

2.3.c. Incentivos Estaduales a la Inversión.

Los incentivos que ofrecen los distintos estados son, según distintos analistas, **los más importantes.** Lamentablemente, la información sobre ellos suele ser escasa y poco confiable.

A partir de la Constitución de 1988 que, como ya señalamos, aseguró una mayor recaudación fiscal para los estados, los mismos han iniciado una verdadera guerra por la atracción de capitales hacia sus territorios. Los incentivos que se ofrecen son generalmente selectivos a nivel sectorial y poco transparentes.

La principal herramienta utilizada la constituye los incentivos otorgados en relación con el ICMS, el impuesto de mayor recaudación del Brasil.³⁶ En ese sentido, los estados suelen ofrecer exenciones (Bahía, Pernambuco, Amazonas, Santa Catarina), reducciones y diferimiento con distintos plazos y condiciones (San Pablo, Río de Janeiro, Bahía, Espírito Santo, Río Grande do Sul, Pernambuco y Sergipe). En algunos casos para evitar aparecer como subsidios directos, la banca estadual financia en condiciones sumamente favorables los montos devengados por el ICMS correspondientes a ciertas inversiones (Ceara, Mato Grosso, Minas Gerais, Goias, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Río Grande do Sul, Santa Catarina, Sao Paulo).³⁷

A estos incentivos se le suma la activa participación de la banca estadual en la financiación de distintos tipos de proyectos (estados de Sao Paulo, Maranhao, Amazonas, Distrito Federal, Río Grande do Sul). Sao Paulo ofrece, por ejemplo, líneas de crédito para proyectos de modernización industrial, para la adquisición de bienes de capital (complementaria al FINAME), para el desarrollo general, etc. (ACTAS SGT-7).

También se provee, según los estados, acceso subsidiado a terrenos, asistencia al desarrollo tecnológico, utilización del poder de compra público, etc.

36. Representando, en 1991, el 27,3% de la recaudación tributaria total.

37. Para citar como ejemplo, el Estado de Goias ofrece para ciertos proyectos, financiamiento del 70% del ICMS devengado, a tasas del 3% anual sin corrección monetaria con 5 años de gracia y 5 años de amortización (ACTAS SGT-7).

Según algunos analistas, el otorgamiento de incentivos en el marco de las Zona de Procesamiento de Exportaciones (instrumento que se analiza en el punto 4.4. de esta sección) también se inscribe en la guerra fiscal que mantienen los estados por atraer inversiones.

2.4. INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

Las políticas específicas dirigidas al sector de las PyMEs incluyen incentivos fiscales, actividades de extensión industrial y asistencia financiera.

El principal instrumento de naturaleza fiscal lo constituye un tratamiento diferenciado para las micro-empresas, por el cual están exentas de ciertos impuestos -como el de la Renta y el Fondo de Inversión Social (FINSOCIAL)-. Al mismo tiempo gozan de un tratamiento administrativo simplificado.

El principal organismo público en la tarea de extensión industrial es el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE). El SEBRAE tiene una estructura y capacidad operativa bastante significativa (cuenta con 150 oficinas de atención en todo el país) que se financia con un aporte de las empresas privadas equivalente al 2,5% de la nómina salarial.

Entre sus actividades se destaca el **apoyo a las PyMEs a través de redes informáticas sobre temas de tecnología, de comercialización y de gerenciamiento, y el otorgamiento de fondos de garantía para préstamos a la micro empresa** (Programa MIPEM-OURO). Esta última operación es canalizada a través del Banco de Brasil. A su vez, el SEBRAE es un agente importante en la implementación de los programas de calidad y productividad en el segmento de las PyMEs.

Cabe aquí también señalar que a los incentivos en el orden nacional, deben sumársele una vasta gama de incentivos a nivel estadual. Como ya hemos señalado, es altamente dificultoso obtener información detallada de la naturaleza específica y alcance cuantitativo de dichos incentivos. Como ejemplo de este tipo de políticas se puede citar un convenio entre el SEBRAE y el gobierno de Sao Paulo para financiar proyectos de desarrollo tecnológico. También se han detectado regímenes crediticios preferenciales para las PyMEs en los estados de Amazonas, Distrito Federal y Rio Grande do Sul. Por otro lado, el SEBRAE ha realizado convenios con algunos estados para fomentar a las PyMES a través de las compras públicas estaduais.

B.3. INCENTIVOS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD.

En conformidad con el giro en la orientación de la política industrial a partir del gobierno de Collor, empiezan a implementarse distintas medidas que se relacionan con el nuevo objetivo de mejorar la eficiencia de la industria. A nivel más general, el proceso de apertura, la desregulación de la economía y una nueva legislación sobre defensa de la competencia tienden a este objetivo al someter a la industria brasileña a una mayor presión competitiva. Los incentivos a la compra de bienes de capital nacionales e importados, así como la eliminación de la reserva de mercado para la informática, reflejan el objetivo de incentivar la modernización del sector industrial, facilitando el equipamiento del mismo con tecnologías más adecuadas.

Desde el punto de vista tecnológico puede observarse en Brasil una concepción general basada en dos aspectos principales. En primer lugar, en **la importancia que le asignan las autoridades de política industrial (así como también la prensa especializada) a la búsqueda de normas de calidad internacional**, lo que se explica en gran medida por la fuerte presencia exportadora de dicho país en los mercados de los países desarrollados. En segundo lugar, **cabe remarcar un cambio en el enfoque de la política industrial y tecnológica desde el “sector productivo” hacia el “complejo industrial”, lo que permite el trabajo a todo lo largo de la cadena productiva.** Este cambio se ha manifestado también en la creciente importancia de las cámaras sectoriales (ver nota 36) que se han convertido en los principales interlocutores en la implementación de programas sectoriales orientados a mejorar la calidad y productividad.

Entre los instrumentos específicos dirigidos al objetivo señalado deben destacarse los Programas de Desarrollo Tecnológico Industrial (PDTI) creados en el año 1988 y reafirmados por la Ley 8661/93, y el Programa de Calidad y Productividad (PBQP) de 1990. A ambos instrumentos nos referiremos a continuación.

3.1. PROGRAMAS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL (PDTI).

Los PDTI tiene como objetivo incrementar la capacitación empresarial a través de mejoras en las tecnologías de producto y de procesos. Este instrumento opera a través de programas, con una duración máxima de 5

años, que son aprobados por distintos organismos públicos dedicados a la Ciencia y Tecnología (Centro Nacional de Pesquisas Científicas y Tecnológicas -CNPq-, Financiadora de Estudos y Proyectos -FINEP-, etc.).³⁸ La normativa de los PDTI fue sometida a numerosas modificaciones que restringieron la importancia de los incentivos concedidos. Los beneficios fiscales vigentes, otorgados en el marco de estos programas son:

- deducción (de hasta un máximo del 8%) del Impuesto a la Renta de una parte de los gastos realizados en actividades de desarrollo tecnológico industrial y de capacitación tecnológica.³⁹

- Depreciación acelerada, a los efectos del cálculo del Impuesto a la Renta, de los equipos e instrumentos de producción nacional destinados a actividades de desarrollo tecnológico.

- Amortización acelerada, a los efectos del cálculo del Impuesto a la Renta, mediante la deducción del 50% de los gastos en bienes intangibles obtenidos en el país para actividades de desarrollo tecnológico.

- Crédito del 25% del Impuesto a la Renta y reducción del 25% del Impuesto sobre Operaciones Financieras sobre los valores remitidos al exterior bajo royalties de asistencia y servicios técnicos. Este incentivo es válido cuando el programa se encuadra en una actividad industrial prioritaria (fundamentalmente, bienes de capital, alta tecnología y otras). Este beneficio y el mencionado en a continuación sólo serán concedidos a empresas que realicen gastos en desarrollo tecnológico en el país por un monto al menos dos veces superior a los beneficios recibidos durante la ejecución del programa.

- Deducción de hasta 10%, como gasto operativo, sobre la facturación líquida de las ventas de las industrias de alta tecnología o de bienes de capital no seriado.

Las modalidades que asumen estos programas los sesgan relativamente hacia las empresas grandes y hacia un esquema de investigación y desarrollo que privilegia la utilización de equipos (en vez de capital humano). Asimismo, dado que el sistema se basa en deducciones impositivas, quedan fuera de la posibilidad de utilización de los incentivos aquellas empresas que presentan actualmente balances negativos. Por último, no están contemplados incentivos para la creación de empresas de alta tecnología por parte de las personas físicas (Frenkel, 1993).

38. Salvo cuando los PDTI incluyen, únicamente, los primeros tres de los incentivos que se enumeran a continuación, en cuyo caso la aprobación es automática.

39. La alícuota que se desgrava es la correspondiente al Impuesto a la Renta.

3.2. EL PROGRAMA DE CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD (PBQP).

El objetivo de este programa es apoyar el esfuerzo de modernización a través de la promoción de la calidad y la productividad con vistas al aumento de la competitividad. Para ello **se apuntó a buscar una eficaz interacción entre las empresas y las entidades de ciencia y tecnología, con énfasis en la formación y capacitación de los recursos humanos y en la promoción de actividades de investigación y desarrollo.** El PBQP tal como estaba propuesto era el resultante de un ordenamiento y aglutinación de un conjunto de subprogramas y proyectos, ejecutados descentralizadamente en diferentes niveles, por distintas agencias públicas.

Los cinco subprogramas generales son: concientización y motivación; desarrollo y difusión de métodos de gestión; capacitación de recursos humanos; adecuación de los servicios tecnológicos para la calidad; y articulación institucional. Adicionalmente, el PBQP incluye subprogramas sectoriales que tienen como objetivo superar las restricciones al desarrollo y modernización de varios complejos industriales.

La intervención pública en estos programas consiste fundamentalmente en el “extensionismo industrial” por el cual se realizan tareas de concientización, información (tanto sobre aspectos tecnológicos y comerciales como sobre los distintos incentivos públicos al alcance de las empresas) **y coordinación de los esfuerzos de distintos agentes privados.**

El carácter descentralizado y la orientación hacia la actividad de extensión industrial de este programa, dificulta la medición de sus verdaderos alcances e impacto. Distintos analistas han confirmado la importancia que ha tenido en ciertos sectores (por ejemplo, en la industria del cuero), como así también el activo rol asumido por algunas cámaras sectoriales en el impulso de los subprogramas sectoriales del PBQP y del SEBRAE en la implementación del mismo en relación a las PyMEs.

3.3. OTROS INSTRUMENTOS:

En Brasil existen distintos instrumentos de política dirigidos a fomentar la actividad de investigación y desarrollo así como a incentivar procesos de mejora de la calidad. Entre ellos cabe destacar:

- La exigencia por parte de las empresas gubernamentales (entre ellas, Petrobrás, Sistema Telebrás y Sistema Eletrobrás) de la certificación de calidad de sus proveedores según las normas ISO 9000.

- La exigencia (ya comentada en el punto 2.2. de esta sección) a las empresas de informática de realizar determinados gastos en I&D para poder acceder a los incentivos propuestos.

Adicionalmente, se destaca la actividad de la FINEP que financia y participa con capital de riesgo en proyectos de alta tecnología. Este organismo que hasta hace algunos años estaba desfinanciado, ha ofrecido en 1993 financiamiento por 22 millones de dólares y en 1994, tiene presupuestados para ese fin, 100 millones de dólares. La mayor parte de la asistencia crediticia de esta institución se asocia a la implantación de las normas ISO 9000.

La asistencia financiera a empresas de alta tecnología también se desarrolla por distintas instituciones financieras federales (por ejemplo, el ya mencionado BNDESPar) como así también estatales. La prensa da cuenta cotidianamente de programas de asistencia que incluyen la provisión de infraestructura adecuada y apoyo crediticio a este tipo de empresas (entre las que se destacan las orientadas a las firmas productoras de *software*).

B.4. INCENTIVOS A LA EXPORTACION.

Durante los años ochenta la severa restricción sobre las importaciones, tendiente a alcanzar altos excedentes comerciales, confirió a la economía brasileña un fuerte sesgo anti-exportador que fue compensado por un tipo de cambio alto y una serie de mecanismos de estímulo a las exportaciones, destacándose entre los mismos la Concesión de Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación (BEFIEX).⁴⁰

Al comenzar los noventa la política de incentivos a las ventas externas sufrió significativos cambios en el marco de una reforma más global a la que ya hicimos referencia. A continuación se destacan los principales incentivos vigentes.

4.1. FISCALES

Existen en Brasil diversos tipos de incentivos fiscales a la exportación. Estos incentivos rigen tanto para los productores como para em-

40. Este programa, suspendido en 1990, ha sido uno de los instrumentos más importantes en materia de promoción comercial brasileña. Mediante el mismo las empresas se comprometían a metas de exportación, por un período máximo de diez años, a cambio de reducciones fiscales y arancelarias en los insumos y maquinarias importadas. Como resultado, las exportaciones realizadas en el marco de los contratos BEFIEX aumentaron de 1800 millones a 9200 millones de dólares entre 1980 y 1990.

presas de *trading* que adquieren la producción de los mismos, a los efectos de proceder a su exportación. Esto último ha sido implementado como una medida tendiente a alentar la comercialización externa a través de dichas empresas.

El principal instrumento vigente lo constituye la exención del IPI y del ICMS a las ventas externas de manufacturas. Además, se mantiene un crédito fiscal correspondiente a todos los insumos utilizados en el proceso productivo de las mismas, en el caso del IPI, y a algunos insumos, en el caso del ICMS.

Quedan exceptuados de la exención del ICMS tanto los productos primarios como los semimanufacturados. Sin embargo, para éstos últimos el Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ) confeccionó una lista de productos con distintos niveles de reducción impositiva. El objetivo de esta política es alentar la exportación de bienes con mayor grado de industrialización.

La tributación de los bienes semielaborados ha estado sujeta a fuertes críticas por parte del sector privado. Por otro lado esta medida introduce cierta imprevisibilidad en las reglas de actividad del comercio exterior al obligar la conciliación de intereses entre el gobierno federal, los estados y los exportadores.⁴¹

Otro incentivo fiscal a las exportaciones lo constituye el “*drawback* interno” que consiste en la suspensión del pago del IPI en la compra de materias primas e insumos nacionales utilizados en la producción de bienes a ser exportados. Este instrumento presenta una ventaja sobre el otorgamiento de un crédito fiscal sobre los insumos que gozan los productos manufacturados exportados debido a las altas tasas inflacionarias existentes en el país. Sin embargo, el alcance de este instrumento es por ahora limitado ya que su utilización parece verse afectada por requerimientos administrativos demasiado complicados. Por otro lado, no incorpora al ICMS, que tiene un peso significativo en el costo de los insumos.

A lo anterior se suma otro estímulo a las exportaciones, que consiste en la reducción o exención de los tributos incidentes sobre las contribuciones sociales, como es el caso, del FINSOCIAL y de los Programas

41. Los problemas en relación al ICMS se extienden al pago de los créditos acumulados por el exportador en la compra de partes y materiales. Muchas veces, los estados no pueden saldar dichos créditos con dinero en efectivo, a lo que se suma que los mismos no son indexados, lo cual resta efectividad al incentivo (FUNCEX, 1993).

de Integración Social y de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP).

Asimismo, las operaciones de financiamiento de exportaciones están exentas del Impuesto a las Operaciones Créditos y Seguros (IOF).

En relación al Impuesto a la Renta, las utilidades generadas en las actividades de exportación de bienes manufacturados y servicios son gravadas con una alícuota diferencial.⁴² Además, se hallan eximidos de este impuesto los gastos en promoción y propaganda de productos nacionales en el exterior y los pagos de intereses resultantes del financiamiento externo a las exportaciones.

4.2. ARANCELARIOS.

El *drawback* -que en Brasil data de la década de los sesenta- ha sido uno de los primeros mecanismos de estímulo a las exportaciones implementados en ese país. **Este régimen incluye actualmente tres modalidades: la de restitución, la de suspensión y la de exención.** Actúa sobre los tributos que gravan la importación de mercaderías utilizadas para la fabricación, complementación o acondicionamiento de productos que luego serán exportados. Las importaciones realizadas bajo este sistema no pueden superar el 70% del valor FOB exportado.

La primer modalidad mencionada, la de restitución, implica un crédito fiscal por los montos pagados en concepto del Impuesto a la Importación (II) y del IPI. Se le emite al exportador un Certificado Fiscal a la Importación que le asegura el derecho de su utilización para el pago de esos mismos impuestos en cualquier importación futura. La aplicación y fiscalización de esta modalidad está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Ingresos Federales, que se ocupa de que la habilitación de la restitución no exceda los 90 días a partir de la efectiva exportación de la mercadería. Esta modalidad no se usa habitualmente ya que en el período que media entre el pago y la devolución de los tributos los montos involucrados suelen verse fuertemente disminuídos por la inflación.

En el caso de las modalidades de suspensión o exención el beneficio del *drawback* es más amplio y comprende el II, el IPI, el ICMS y las tasas

42. En el pasado reciente, esas utilidades estaban excluídas del Impuesto a la Renta. Sin embargo, en 1988 se estableció para las mismas un cronograma con alícuotas crecientes, fijándose en un 30% para el año 1990.

que no representan una efectiva contraprestación de servicios realizados en la importación.⁴³ La administración y control de ambas modalidades recaen bajo la órbita de la Secretaría de Comercio Exterior y son las agencias del Banco de Brasil las que reciben las solicitudes de las empresas.

La modalidad de suspensión se realiza contra presentación por parte del beneficiario de un plan de exportaciones. Bajo esta modalidad la empresa no paga los tributos y se le brinda un año (prorrogable por igual período en casos excepcionales) para cumplir con la exportación o bien nacionalizar los insumos importados. En el caso de los bienes de capital de largo ciclo de fabricación el plazo se extiende a cinco años. Si bien legalmente se le exige al importador garantías sobre el valor en aduana de la mercadería importada, en la práctica dicho requisito no se cumple y además el usuario dispone de la alternativa de re-exportar la mercadería en su estado original.

Bajo la modalidad de exención la empresa no paga tributos si demuestra que lo que ha importado sustituye a los insumos incorporados en los productos exportados. Esta modalidad se orienta básicamente a la reposición de inventarios y el plazo de embarque de la mercadería es también de un año, extensible a dos sólo en casos especiales.

Las importaciones efectuadas al amparo del régimen de *drawback* han crecido de una media anual de 1030 millones de dólares durante la primera mitad de los ochenta a un promedio de 2450 millones a principios de los noventa, cubriendo el 15% del total de las importaciones. La modalidad utilizada más frecuentemente es la de suspensión (88% de las operaciones de *drawback* durante el bienio 1990/1991 se realizaron bajo esta modalidad)

4.3. FINANCIEROS.

Hasta 1989 existían mecanismos de pre-financiación a tasas preferenciales a través del Fondo de Financiación de la Exportación (FINEX), y de post-financiación, que incluía diversos programas. En ambos casos la administración recaía sobre la Cartera de Comercio Exterior (CACEX) del Banco de Brasil.⁴⁴

43. Un ejemplo es el Adicional sobre el Flete para la Renovación de la Marina Mercante, Tasa de Mejoramiento de Puertos, Tasa de Expediente, etc.

44. A partir de 1990, la Oficina Técnica de Intercambio (CTIC), organismo dependiente del Departamento de Comercio Exterior (DECEX), sustituyó la mayor parte de las funciones de la CACEX.

Actualmente los incentivos crediticios a la exportación están orientados fundamentalmente hacia los bienes de capital. La actual recomposición del sistema apunta al desarrollo de mecanismos privados para el financiamiento de bienes de ciclo corto,⁴⁵ concentrándose los instrumentos oficiales en el apoyo de las ventas externas de productos de ciclo más largo. Cabe señalar, por otro lado, que el financiamiento al comercio exterior por parte del sector privado ha sido debilitado por la suspensión del sistema público de seguro de crédito (FUNCEX, 1993).

La principal fuente actual de financiación la constituye el Programa de Financiamiento de Exportaciones (PROEX). Existe además un sistema especial de financiamiento para productos de largo ciclo -si bien su alcance es aún reducido- que es el Programa de Financiamiento a las Exportaciones de Máquinas y Equipamientos (FINAMEX). Cabe señalar que los exportadores no pueden beneficiarse al mismo tiempo del PROEX y el FINAMEX. Sobre ambos programas se hará referencia a continuación.

4.3.a. Programa de Financiamiento de Exportaciones (PROEX).

A través de este programa las exportaciones de bienes de capital⁴⁶ gozan de mecanismos preferenciales de post-financiamiento por un período de hasta diez años. La gestión del mismo es realizada por el DECEX a través del Banco de Brasil. El financiamiento puede ser otorgado a través de recursos estatales o mediante planes de equiparación de tasas de interés.⁴⁷

En el primer caso, la financiación se puede realizar mediante el descuento de títulos emitidos por el exportador brasileño (si se trata de bienes) o directamente (si son servicios). El monto financiable cubre hasta el 85% del valor FOB del producto, según su grado de nacionalización.⁴⁸

45. La expansión de mecanismos privados de financiamiento se ha producido a partir de una mayor flexibilización en la reglamentación del Banco Central, que ha permitido la securitización destinada a financiar exportaciones.

46. La lista incluye a productos ubicados en los capítulos 73, 76, 82 a 90 y 94 de la nomenclatura arancelaria.

47. Las normas iniciales del PROEX establecían tasas de interés fijas del 8,5% para la exportación a países de la OCDE y del 8% para los demás países. Con la caída de las tasas de interés internacionales, estas normas perdieron operatividad por lo que fueron modificadas en febrero de 1992 igualando los niveles de tasa cobrados a la libor.

48. Si el índice de nacionalización del producto es igual o superior a 80% el préstamo cubre hasta el 85% señalado. Si es inferior a 80% y superior a 50% el financiamiento será igual al grado de nacionalización (GN) aumentado en 20 puntos y aplicado al valor financiable, o sea, $(GN + 20\%) * 85\%$. En grados de nacionalización inferiores al 50% se requiere una autorización especial del Comité de Financiamiento a las Exportaciones.

El programa de equiparación de tasas de interés consiste en el pago a una entidad crediticia de la diferencia entre la tasa de interés vigente en el mercado y la tasa de referencia máxima admitida por el Banco Central que corresponde a la *libor* más un *spread*.⁴⁹ Contempla una financiación por un valor mínimo de 10 mil dólares y hasta el 85% del valor FOB exportado, dependiendo del índice de nacionalización (a igual que en el primer programa).

Tienen acceso a esta última operatoria los bancos autorizados a operar en cambios, establecimientos financieros del exterior, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y la Agencia Especial de Financiación Industrial (FINAME). Ante el temor de los bancos de no cobrar los reembolsos a que da derecho este programa, a partir de julio de 1992 se autorizó la emisión de títulos públicos federales (no transferibles) con corrección cambiaria para el pago integral y anticipado de los fondos en cuestión.

Las partidas presupuestarias destinadas a estos programas en 1992 fueron de 490 y 133 millones de dólares para cada una de las dos modalidades, respectivamente. Hacia setiembre de dicho año se habían aprobado operaciones por el 60% del monto total presupuestado, correspondiendo a un valor de exportaciones de 1900 millones de dólares. Para 1993 el programa contaba, según las previsiones presupuestarias, con 600 millones de dólares para ambas líneas de créditos (Bozzalla, 1992).⁵⁰

4.3.b. Programa de Financiamiento de Exportaciones de Máquinas y Equipamientos (FINAMEX).

Este programa -único de carácter oficial que cuenta con una línea de prefinanciación- fue implementado a partir de 1990 y es gestionado por el BNDES. **Está orientado a las exportaciones de bienes de capital y equipo con alto valor agregado nacional (mayor al 60%) y otorga tanto pre como post-financiamiento.**

Los montos máximos de financiamiento alcanzan al 70% del valor FOB y hasta 30 meses en los casos de pre-financiamiento, y al 85% y hasta 96 meses en los de pos-financiamiento. La tasa de interés es, en

49. El PROEX paga el spread según los límites admitidos por el Banco Central, los cuales varían entre 1,5% y 3%, dependiendo de la operación y el plazo.

50. De acuerdo a otras fuentes, el presupuesto para estas líneas de financiamiento alcanzaría a 700 millones de dólares para la primera modalidad y a 840 millones para la segunda (FIEL, 1994).

el primer caso, la *libor* más 2% más 1,5% de *spread* autorizado al agente financiero, y en el segundo, la tasa internacional más un adicional libre (para países de ALADI, 8,5%).

Los montos de créditos de ambas líneas son hasta el momento limitados. En 1993, los mismos ascendían en conjunto a 100 millones de dólares y estaban circunscriptos a exportaciones hacia los países de la ALADI.

4.4. REGIONALES: ZONAS DE PROCESAMIENTO DE EXPORTACIONES

Las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) son zonas francas industriales -localizadas en regiones poco desarrolladas- donde se instalan empresas orientadas exclusivamente a la exportación.

Los incentivos que se otorgan en las ZPE apuntan a eliminar el sesgo anti-exportador de la economía. Las empresas autorizadas gozan de la exención del Impuesto a la Importación, del IPI, de la contribución al FIN-SOCIAL, del Adicional al Flete para la Renovación de la Marina Mercante (AFRMM) y del IOF que incide sobre las operaciones de comercio exterior.

Asimismo, las remesas y pagos al exterior, por todo concepto, quedan eximidos del Impuesto a la Renta y las ventas realizadas por las firmas del resto del país a las empresas localizadas en la ZPE tienen el mismo tratamiento fiscal, cambiario, crediticio y administrativo que se aplica a las exportaciones.

Para acceder a los beneficios mencionados, las empresas deben presentar programas conjuntos de importación, producción y exportación. Rige una cláusula que veda la instalación en las ZPE de empresas cuyos proyectos sean simples transferencias de plantas industriales ya instaladas en Brasil. En el mismo sentido, se requiere un gasto mínimo en el país en las fases de instalación y operación, en la adquisición de bienes de capital, insumos, servicios y mano de obra a empresas nacionales ubicadas en el territorio nacional no franco. Pero, a diferencia de la ZFM, no existen en las ZPE criterios rígidos de niveles de industrialización, lo que denota estrategias diferente entre los dos regímenes.⁵¹

Existen 14 ZPE aprobadas, pero hasta fines de 1993 no existía ningún proyecto en marcha.

51. Dada la preeminencia de los incentivos de sesgo mercado-internista la ZFM ha sido tratada en el punto 2.3 de esta sección correspondiente a los incentivos regionales a la inversión en Brasil.

C. COMPARACION DE LOS REGIMENES DE POLITICA VIGENTES EN ARGENTINA Y BRASIL.

C.1. ANTECEDENTES HISTORICOS Y TENDENCIAS ACTUALES.

Tanto Brasil como Argentina contaron durante la fase de industrialización sustitutiva con un vasto conjunto de instrumentos de promoción que combinaron altas y dispersas tasas de protección comercial con regímenes especiales de incentivos a la inversión. En ambos casos, los esquemas de promoción mostraron una fuerte selectividad sectorial y dispersión regional.⁵² Sin embargo, la crisis fiscal por la que atravesaron a partir de los años ochenta los obligó a limitar los incentivos fiscales y financieros. Además, la protección comercial fue perdiendo importancia a partir de los procesos de apertura comercial que se vieron acelerados en ambos países durante los últimos años.⁵³

Una vez finalizada la década de los años ochenta, caracterizada por un relativo estancamiento de la producción manufacturera, por un deterioro en la inserción internacional y por una reducción en los niveles de inversión, aparece la necesidad de llevar a cabo nuevas políticas públicas que permitan revertir dicha situación.

Como tendencia general parece imponerse en ambos países un esquema de promoción orientado sobre todo a fortalecer la eficiencia y en donde instrumentos de política más horizontales tienden a reemplazar a los esquemas altamente selectivos característicos de la etapa previa. A pesar de ello, subsisten importantes asimetrías entre las políticas comerciales e industriales de ambos países a las que nos referiremos en forma comparativa en esta sección.

52. Un aspecto diferencial de suma importancia lo constituye el hecho de que los regímenes de promoción argentinos se basaron fundamentalmente en incentivos ligados a los impuestos indirectos. Dado que las exportaciones ya estaban eximidas del pago de dichos tributos, estos incentivos tuvieron un fuerte sesgo mercado-internista. Esto contrasta con el caso brasileño donde los esquemas promocionales le confirieron más importancia a las exenciones y reducciones puntuales de los impuestos a la importación y a las facilidades crediticias, lo que incentivó más neutralmente tanto a las ventas al mercado local como a las exportaciones (Nofal, 1991).

53. Si bien la estructura arancelaria brasileña muestra mayor dispersión que la argentina (ya que prevee niveles máximos más altos) los niveles promedio de protección no son muy diferentes. Los mismos alcanzan al 14,1% en la Argentina (incluyendo la tasa de estadística), y al 14,5% en Brasil (Porta, 1994).

Cabe señalar, sin embargo, que en muchos casos estas asimetrías se asientan sobre diferencias más profundas en materia de política tributaria. Para algunos autores mientras la Argentina avanzó más en la implementación de la tributación indirecta, con la adopción del IVA al consumo, Brasil muestra un criterio más abarcativo en la aplicación de la tributación directa a la renta (Rezende, 1992). En la Argentina la aplicación del IVA al consumo permite desgravar en forma automática el crédito fiscal generado por las compras de insumos. En Brasil, en cambio, el sistema de imposición indirecta penaliza a las inversiones por lo que se recurre -para neutralizar este efecto- al uso de incentivos tales como la desgravación del IPI sobre las compras de bienes de capital o a la amortización acelerada. Uno de los obstáculos más señalados para la modernización de la tributación indirecta en Brasil es el hecho -al que ya hicimos referencia- de que la facultad para regular sobre el principal impuesto al valor agregado (el ICMS) pertenece a los estados y no al gobierno federal. Esto dificulta el desarrollo de una estrategia de integración económica en el campo fiscal. Con respecto a la tributación directa la imposición sobre las ganancias de capital y la renta de las empresas colocan a los inversores en la Argentina en una posición más ventajosa, si bien para el caso de la imposición a la ganancia proveniente de inversiones nuevas el sistema de depreciación acelerada vigente en Brasil permite atenuar esa desventaja para el inversor de ese país.

C.2. INCENTIVOS A LA INVERSION.

2.1. INCENTIVOS GLOBALES.

El principal instrumento global de incentivo a la inversión en ambos países lo constituye el abaratamiento de los bienes de capital. En Brasil, ello se da a través de la exención del IPI incidente sobre la venta de bienes de capital nuevos (nacionales o importados) y la reducción a cero de los impuestos a la importación sobre bienes de capital sin similar nacional. En el caso de Argentina, el abaratamiento se da por la eliminación de los impuestos a la importación de bienes de capital y por un régimen de reintegros a la venta de bienes de capital producidos localmente.

Comparando ambas políticas resulta que **el régimen argentino es más efectivo en el abaratamiento de los bienes de capital.** En la Argentina, los bienes de capital se pueden adquirir a precio internacional más un 18% del IVA que es automáticamente descargable como crédito fiscal. En Brasil, en cambio, al precio internacional debe sumársele una tasa de protección de entre 20% y 35% y la tasa de ICMS que pesa sobre la com-

pra de bienes de capital.⁵⁴ La exención del IPI a la compra de bienes de capital, no constituye sino un paliativo del sesgo anti-inversión que presenta la estructura impositiva brasileña.

La diferencia en el alcance de estas políticas denota distintos criterios estratégicos entre los dos países. Mientras que **en la Argentina** -con un costo fiscal sustancialmente mayor- **se le otorga un rol fundamental al abaratamiento global de los bienes de capital, en Brasil dicha política se halla subsumida al objetivo fundamental de fortalecer a los productores locales de esos bienes.**

Brasil cuenta con otras dos políticas de incentivo a la demanda de bienes de capital: la depreciación acelerada y los créditos para la compra de bienes de capital producidos localmente. En la Argentina existe una política crediticia preferencial para la adquisición de bienes de capital, pero de menor envergadura, que está destinada al segmento de las PyMEs.

2.2. INCENTIVOS SECTORIALES A LA INVERSION.

Los incentivos sectoriales a la inversión han sido sustancialmente limitados en ambos países, subsistiendo en algunos casos derechos adquiridos (fundamentalmente en Brasil). Sin embargo, **los regímenes sectoriales actualmente en vigencia muestran profundas diferencias tanto por los objetivos como por las modalidades de los instrumentos de política utilizados.**

Los principales contrastes se deben a los incentivos existentes para la industria informática y naval en Brasil y los distintos instrumentos utilizados respecto de los sectores automotriz y de bienes de capital.

El sector informático en Brasil ha perdido recientemente la reserva de mercado de la cual gozaba. Sin embargo, sigue siendo destino de algunos incentivos fiscales a la inversión, así como también de regímenes de compras públicas preferenciales. Lo mismo ocurre con el sector naval.

Respecto de las políticas dirigidas al sector de bienes de capital, aparece una situación claramente diferenciada en tanto Brasil incentiva

54. En muchos casos, este impuesto es eximido o diferido a partir de regímenes de promoción estaduales. Sin embargo, estos regímenes no hacen sino reflejar la incapacidad para racionalizar a nivel nacional el sistema impositivo, llevando a una estructura de incentivos desordenada e inestable.

más claramente la demanda de productos locales. Como ya señalamos, la industria nacional se halla fuertemente protegida por las barreras aduaneras y su demanda está favorecida por incentivos crediticios.

En el caso de Argentina, el régimen de reintegros (del 15%) no llega a compensar el abaratamiento de la oferta importada (que llega hasta el 25%). A su vez, los créditos subsidiados para las PyMEs para la compra de bienes de capital no discriminaban, hasta julio de 1994, entre los producidos localmente y los importados. La modificación ocurrida recientemente -que limita el destino de los créditos a la compra de bienes de capital nacionales- insinúa un cambio de orientación cuyo alcance es todavía difícil de precisar.

Cabe señalar que las diferencias en los enfoques nacionales generan ciertos conflictos dentro del propio proceso de integración. En efecto, el régimen argentino supone una licuación de la preferencia arancelaria otorgada a los países socios del MERCOSUR (tanto para bienes de capital como para sus insumos, partes y piezas), lo cual se suma a que los exportadores brasileños de bienes de capital deben enfrentar una competencia de productores locales subsidiados.

Respecto al sector automotriz la principal diferencia estriba en el régimen específico que gozan los productores argentinos. Si bien la protección arancelaria nominal existente en Brasil (35%) es levemente mayor que la protección nominal en la Argentina (30%), cuando tomamos en cuenta el efecto de las cuotas existentes en este último país, la situación se revierte. Adicionalmente, la industria automotriz argentina cuenta con el incentivo que supone la posibilidad de importar automóviles y partes con un arancel del 2% cuando se inscribe en un plan de intercambio compensado.

Si bien el régimen automotriz también conduce a cierta licuación de las preferencias arancelarias que se otorgan a los socios comerciales del MERCOSUR, la posibilidad de conflicto de intereses es relativamente menor dado el hecho de que los actores ubicados en uno y otro país son mayormente los mismos y sus estrategias están sujetas a los planes globales de las casas matrices.

2.3. INCENTIVOS REGIONALES.

Los incentivos a la inversión regionales responden a dos cortes geográficos diferenciados: los regímenes nacionales de promoción regional y

las políticas industriales de los estados miembros de cada nación. En ambas esferas, se presentan muy importantes asimetrías ante los importantes incentivos brindados por Brasil y los casi inexistentes que otorga la Argentina.

En Argentina, los regímenes nacionales de promoción regional han sido casi totalmente eliminados subsistiendo únicamente los derechos adquiridos en el período anterior. Las únicas políticas nacionales de promoción regional vigentes son el escalonamiento geográfico en la reducción de aportes patronales (en el marco del Pacto Fiscal) y el Programa de Polos Productivos. A ello debe sumársele el único instrumento anterior no eliminado: el Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego.

En Brasil, por el contrario, si bien algunos incentivos han sido recortados a partir de la crisis fiscal, la mayoría de los regímenes nacionales de promoción regional continúan vigentes. Entre ellos, el más importante es la Zona Franca de Manaus.

Existen rasgos comunes entre la Zona Franca de Manaus y el Area Aduanera de Tierra del Fuego. Son territorios aislados de los centros económicos de los respectivos países, con condiciones climáticas adversas y escasa población. Su desarrollo se sustentó en la creación de una reserva de mercado para los bienes producidos localmente y en la importación de componentes y materias primas en condiciones fiscales favorables. La reducida orientación exportadora que han tenido las dos regiones se debe básicamente a la preeminencia de incentivos de sesgo mercado-internista. **Los incentivos aduaneros existentes en ambas zonas se van viendo reducidos por las políticas de apertura que están llevando adelante los dos países.⁵⁵ Pero mientras que el Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego ha ido perdiendo también los beneficios impositivos que le habían sido otorgados, la Zona Franca de Manaus sigue representando el mayor costo fiscal para el gobierno brasileño y no ha sufrido reducciones en este tipo de beneficios.**

Adicionalmente a la Zona Franca de Manos, Brasil cuenta con regímenes nacionales para promover amplias regiones de su país (la Amazonia, la región Nordeste y Espiritu Santo). Estos regímenes presentan incentivos a la inversión básicamente asociados a la reducción del impuesto a la renta.

55. Esto es así especialmente para el caso de Tierra del Fuego, ya que Brasil mantiene aún tasas de protección altas para las principales industrias instaladas en Manaus.

Respecto de las políticas de promoción estaduales, cabe señalar que estas casi no existen en la Argentina donde las provincias tienen una capacidad fiscal relativamente menor. En el caso de Brasil, por el contrario, los distintos Estados conceden fuertes incentivos generalmente vinculados a la exención, reducción, diferimiento o financiamiento preferencial de los pagos del ICMS. Estos incentivos suelen ser altamente selectivos sectorialmente. De esta manera, se ha generado entre los distintos Estados una virtual “guerra de subsidios” con el objetivo de atraer inversiones, situación que dificulta la racionalización global de la política industrial y su armonización en el seno del MERCOSUR.

2.4. INCENTIVOS A LA INVERSION EN LAS PyMEs.

Las dos naciones tienen políticas específicas para el segmento de las PyMEs, aunque los esquemas promocionales son de distinto carácter.

Brasil ofrece un tratamiento administrativo y fiscal preferencial a las micro-empresas con exenciones impositivas (especialmente del impuesto a la renta). Argentina, en cambio, no ofrece ningún esquema promocional de carácter fiscal.

Desde el punto de vista financiero, la política nacional de asistencia crediticia en Brasil se reduce a un plan instrumentado a través del Banco de Brasil por el cual se constituye un fondo de garantía para préstamos a las pequeñas empresas. En todo caso, las PyMEs brasileñas participan en las facilidades crediticias globales ya mencionadas en el punto 2.4. de la sección B.

En Argentina, por el contrario, existe una política explícita de financiamiento a las PyMEs a través del Plan Trienal de Fomento y Desarrollo de las mismas. A través de este esquema se conceden créditos a tasas subsidiadas para la adquisición de bienes de capital, la constitución de capital de trabajo, la adquisición de tecnologías blandas, la realización de procesos de reconversión y la exportación de bienes de capital.

En el caso de Brasil, cabe señalar que a los incentivos en el orden nacional, deben sumársele un vasta gama de incentivos a nivel estadual, que en muchos casos están específicamente dirigidos al segmento PyME.

C.3. INCENTIVOS PARA EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD.

La tendencia a reorientar los esfuerzos de política industrial hacia el incremento en los niveles de eficiencia productiva le está dando creciente importancia, en los dos países, a los incentivos orientados al incremento de la calidad y productividad. La naturaleza y grado de avance en los instrumentos utilizados varía, sin embargo, marcadamente.

En Argentina, se ha identificado al re-equipamiento industrial y a la especialización productiva como los principales medios de incremento de la productividad. La política de abaratamiento de los bienes de capital nacionales e importados constituye, tal vez, la principal apuesta de política industrial. Otros dos instrumentos fundamentales, el Régimen de Especialización Industrial y el Régimen Automotriz, apuntan a fomentar la especialización a través de incentivos comerciales en el marco de programas de intercambio compensado.⁵⁶ Esto último indica, a su vez, que el proceso de especialización es concebido como un mecanismo para afianzar una inserción internacional de doble vía.

Contrastando con el vigor de estos programas, sobresale en la Argentina la debilidad que presentan hasta ahora los instrumentos fiscales o crediticios que buscan incentivar la actividad privada de investigación y desarrollo.⁵⁷ Del mismo modo, y aunque recientemente se evidencia la implementación de nuevos instrumentos, los esfuerzos de extensión industrial son aún relativamente bajos. En efecto, el Programa de Consolidación de Pólos Productivos todavía no pasa de ser un conjunto de experiencias piloto. A su vez, los nuevos programas de la Secretaría de Industria (fundamentalmente el de desarrollo de proveedores) se hallan todavía en su fase de diseño. Se podría decir que Argentina no ha consolidado aún una estrategia sólida en el campo del desarrollo privado de Ciencia y Tecnología.

Brasil muestra una posición bastante diferente. **En primer lugar su política hacia la industria de bienes de capital y hacia la informática indican un criterio de sectores tecnológicamente estratégicos del que no participa hasta ahora la Argentina.** Por otro lado, Brasil no parece otor-

56. Cabe señalar que, al igual que en el caso de los bienes de capital, las licencias de importación otorgadas en el marco del Régimen de Especialización Industrial, también suponen un conflicto de intereses con los otros miembros del MERCOSUR debido al licuamiento de preferencias arancelarias.

57. Solo puede contarse una pequeña proporción de los fondos del Plan Trienal de Fomento a las PyMEs que se destina a la adquisición de tecnologías blandas y el Programa de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica cuyo alcance es, hasta ahora, bastante reducido.

gar un rol fundamental a la especialización productiva. Por el contrario, los brasileños prefieren detectar los puntos débiles en cada uno de los complejos industriales para trabajar sobre ellos, defendiendo en forma más explícita la integración del sector productivo.⁵⁸

El eje de la política de productividad y calidad brasileña está fijado en los instrumentos explícitos de incentivo a la Investigación y Desarrollo y de extensión industrial. Entre los primeros se destacan los Programas de Desarrollo Tecnológico Industrial en los que se proveen incentivos fiscales (básicamente asociados a reducciones en el impuesto a la Renta). Igual tipo de incentivos siguen vigentes para la industria de la informática.

En general, se constata en Brasil una fuerte preocupación por la gestión de la calidad y el logro de certificaciones internacionales. La Financiadora de Estudios y Proyectos destina gran parte de sus créditos a proyectos tecnológicos, básicamente asociados a la obtención de las certificaciones de calidad de las normas ISO 9000. Con el mismo objetivo es utilizado el poder de compra público ya que distintas empresas públicas (Petrobrás, Sistema Telebrás y Sistema Eletrobrás) exigen a sus proveedores certificaciones internacionales.

La política de extensión industrial parece mostrar mayores avances que en la Argentina. Distintos analistas han señalado la importancia creciente que está adquiriendo el programa de calidad y productividad (PBQP). Por otro lado la capacidad financiera y administrativa del SEBRAE supera aún marcadamente al aparato institucional recientemente creado en la Argentina para dar respuesta a los problemas del segmento PyME (Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y el Centro de Información y Estadística Industrial).

C.4. INCENTIVOS A LA EXPORTACION.

A diferencia de lo sucedido durante los primeros años de la década anterior, tanto Argentina como Brasil muestran durante los años noventa una tendencia a dar mayor simplicidad y transparencia a los distintos instrumentos de política comercial. Por el lado de las importaciones,

58. Si bien estas diferencias pueden responder en parte al distinto tamaño de los países - que en el caso de la Argentina señalarían la conveniencia de un achicamiento en los mix de producción- puede plantearse aquí una discusión en relación a la racionalización de la capacidad instalada, que involucra también a Brasil. En efecto Brasil tiene un sector industrial que, en la opinión de algunos autores, se encuentra demasiado diversificado por lo que cabría preguntarse sin un proceso de especialización productiva no podría resultarle también conveniente.

se redujeron las tarifas y se eliminaron gran parte de las barreras no arancelarias. Por el lado de las exportaciones, la emergencia fiscal de los dos países determinó la suspensión de importantes mecanismos de promoción como los programas BEFIEX en Brasil y los PEEEX en Argentina,⁵⁹ así como una fuerte limitación en los incentivos financieros. Cabe mencionar sin embargo que, mientras actualmente en Brasil se está discutiendo acerca de la posibilidad de implementar algún mecanismo sustituto de los Programas BEFIEX, en Argentina ya fue lanzado un nuevo programa de aliento a las exportaciones: el Régimen de Especialización Industrial.

Los incentivos vigentes están fuertemente asociados a los impuestos indirectos que afectan a las ventas externas. En efecto, en ambos países las exportaciones están exentas del impuesto sobre el valor agregado: IVA en Argentina, IPI e ICMS en Brasil. Asimismo, en el caso de los dos primeros gravámenes, se reconoce un crédito fiscal por los pagos efectuados en concepto de los mismos por la totalidad de los insumos empleados en las etapas previas de la producción del bien exportado. Sin embargo, en el caso del ICMS sólo algunos insumos utilizados son eximidos de este impuesto, ya que se excluyen a los productos primarios y semielaborados, cuyas exportaciones directas, a su vez, se hallan gravadas por el mismo.

Una diferencia fundamental entre los incentivos vigentes en ambos países, es la ausencia en Brasil de los reintegros a la exportación en concepto de otros impuestos pagados en las diversas etapas del proceso productivo. Los reintegros sí existen en la Argentina, donde actúan como mecanismo compensador del sesgo anti-exportador generado por la protección comercial.⁶⁰

Cabe advertir que, en Brasil, las compañías de *trading* orientadas a la exportación gozan de las mismas exenciones que los productores que realizan directamente la exportación. Esto no tiene lugar en la Argentina donde un intento previo de fomentar dichas compañías nunca prosperó.

Por otro lado en Brasil, a diferencia de Argentina, existen estímulos fiscales asociados al Impuesto a la Renta. Se basan en una alícuota dife-

59. Dado que la envergadura de los programas BEFIEX llegó a superar ampliamente a la de los PEEEX, cabe esperar que el impacto por el desmantelamiento de estos programas haya sido mucho mayor en Brasil.

60. En Brasil hubo hasta 1985 un instrumento similar que se denominaba crédito-premio del IPI y del ICMS, el cual fue cuestionado en el ámbito de los organismos multilaterales por presentarse explícitamente como un subsidio (Guimaraes, 1993).

rencial para las utilidades generadas en las actividades de exportación de bienes y servicios y en la exención del mismo para los pagos de intereses resultantes del financiamiento externo para las exportaciones y otros gastos. Si bien, no existe en la Argentina un instrumento semejante, es difícil medir la ventaja que dicho incentivo otorga al exportador brasileño por sobre el argentino, ya que la alícuota diferencial mencionada alcanza el 30%.

En ambos países tienen vigencia los sistemas de *drawback* y de admisión temporaria (conocido como *drawback* bajo la modalidad de suspensión en Brasil), que consisten en la restitución y suspensión, respectivamente, de los tributos que inciden en los insumos importados y de los correspondientes impuestos indirectos incorporados en los bienes exportables. En ambos países el segundo mecanismo -la admisión temporaria- es el más utilizado, existiendo una mayor flexibilidad en su implementación en el caso brasileño. En efecto, en Brasil el plazo fijado para la re-exportación es mayor y no se exige la constitución de garantías ni se penaliza en caso de incumplimiento, ya que existe la opción de vender al mercado externo la mercancía importada en su estado original. Asimismo, en Brasil existe una tercera modalidad de *drawback*, la de exención, que no está contemplada en la legislación argentina, y que se utiliza básicamente para la reposición de inventarios.

La crisis fiscal afectó adversamente, en ambos países, a los incentivos financieros a la exportación. En Brasil estos incentivos están fuertemente concentrados en los bienes de capital y se hallan articulados en torno a dos programas. El PROEX que dispone de 600 millones de dólares y se destina al post-financiamiento de exportaciones, y el FINAMEX que contempla tanto la modalidad de pre como de post-financiamiento, aunque cuenta con menores recursos (100 millones de dólares). Estas líneas se otorgan a tasas subsidiadas que se ubican en torno a la tasa *libor* a la que se suma en algunos casos el *spread*.

En Argentina, la financiación a las exportaciones tiene un destino más diversificado. Hasta el momento existen a través del Banco Nación dos regímenes, de pre-financiación (para las actividades agropecuaria, industrial y minera) y de post-financiación (para los sectores de bienes de capital y de consumo durable). En tanto que para el régimen de pre-financiación no existe un límite en el monto disponible, a la línea de post-financiación se le asignó en el momento de su lanzamiento 200 millones de dólares. Existe adicionalmente una línea especial para exportaciones de bienes de capital de las PyMEs, dentro del marco del Plan Trienal, por un valor total de 150 millones de dólares. Las tasas de interés vigentes

para estas líneas (entre el 10% y 13% anual) son elevadas si se comparan con las de Brasil (inferiores al 8% anual).

Mientras que en la Argentina existe un sistema de seguro de crédito a la exportación en Brasil dicho mecanismo se halla actualmente suspendido.

En cuanto a los incentivos regionales, los reembolsos existentes en la región patagónica de la Argentina brindan una ventaja adicional a los exportadores de ésta área frente a las de Brasil. Sin embargo, la incidencia de este incentivo es de corto plazo ya que se prevee su paulatina eliminación a partir de 1995. Por otra parte, **en ambos países se ha reglamentado la creación de Zonas Francas que -a diferencia de Tierra del Fuego y Manaus- tienen una orientación exportadora y no presentan exigencias de niveles mínimos de industrialización.** En Brasil se las denomina Zonas de Procesamiento de Exportaciones. Hasta el presente en ninguno de los dos países ha habido una implementación concreta de las mismas, a pesar de que en el caso brasileño ya se hallan aprobadas más de una docena.

D. RECOMENDACIONES SOBRE LA COORDINACION DE POLITICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES EN EL MERCOSUR

En la medida en que se va consolidando la libre circulación de bienes y factores productivos dentro del MERCOSUR se produce una creciente interdependencia entre la actividad económica de cada uno de los países miembros. **Esto nos plantea la importancia que asume la armonización de políticas económicas a los efectos de evitar que posibles asimetrías generen tensiones sobre el proceso de integración.** Por otro lado, es evidente que **para que la implementación del arancel externo común sea sustentable en el tiempo, se requiere una coordinación de los regímenes de reconversión industrial y de comercio exterior a los efectos de que no se generen** -como consecuencia de los mismos- **modificaciones abruptas en las condiciones competitivas de cada uno de los países miembros.**

Es importante, entonces, definir en forma conjunta la filosofía general que deben asumir las políticas micro-económicas que intentan modelar el proceso de re-estructuración productiva e inserción internacional de ambos países. Sin embargo es necesario tener en cuenta que el contexto actual presenta ciertos aspectos que pueden poner trabas para el logro de estos objetivos.

En primer lugar, porque los grados de libertad de Argentina y Brasil para fijar sus regímenes de incentivos se ven actualmente reducidos ante la simultaneidad del proceso de integración con un fuerte proceso de ajuste y de reestructuración productiva. Esto hace que se establezca una fuerte dependencia entre los instrumentos de política "microeconómicos" y otros aspectos del funcionamiento macroeconómico de cada una de las economías. Los mismos pueden actuar, por ejemplo, como instrumentos que complementan las políticas relacionadas con el tipo de cambio efectivo real o con la recaudación fiscal, dificultando, en consecuencia, la coordinación de las políticas de incentivos.

Por otro lado, la modalidad que asumen muchos incentivos se halla estrechamente asociada a las características y distorsiones impuestas por las estructuras tributarias de cada nación y al distinto rol que juegan en las mismas los gobiernos centrales y los estados provinciales. En

este caso, las dificultades de coordinación son básicamente de naturaleza política.

Es indudable que una verdadera resolución de asimetrías requiere la armonización de la gestión macroeconómica y de las estructuras tributarias de cada uno de los países. Sin embargo, ello no significa que no puedan dar pasos importantes en la definición de la filosofía que orienta la política de incentivos, así como en la coordinación de las mismas. Los avances que se realicen en estos campos están llamados a tener un fuerte impacto tanto sobre la situación competitiva que cada país logre alcanzar dentro del MERCOSUR como sobre el posicionamiento de la subregión en su conjunto con respecto al resto del mundo.

Por otro lado, existen también aspectos de la realidad que pueden favorecer la coordinación de las políticas señaladas. Como hemos visto a lo largo del trabajo, Argentina y Brasil han estado acortando distancias -en muchos casos obligados por la propia crisis fiscal- en cuanto a los criterios generales que guían la implementación de incentivos. Es entonces un buen momento para avanzar en la coordinación de políticas industriales y comerciales. **Esto permitiría evitar que ambas economías definan -sobre todo a medida que vayan recuperando grados de libertad en distintos campos, como por ejemplo, el fiscal- estrategias de competitividad muy divergentes que vuelvan mucho más difícil su coordinación en el futuro.**

En esta sección intentaremos establecer criterios posibles de coordinación de políticas industriales y comerciales. Antes de entrar a evaluar las distintas alternativas y dificultades que se presentan para dicha coordinación queremos señalar que existen dos formas básicas de corregir asimetrías de política industrial y de comercio exterior: la armonización conjunta que lleva a regímenes de incentivos uniformes (como en el caso del arancel externo común); y la reformulación unilateral de las políticas (Nofal, 1990). Esta última alternativa puede adoptar, a su vez, dos modalidades diferenciadas: una que tiende a consolidar una menor intervención pública (donde el país que ofrece incentivos mayores desactiva integral o parcialmente sus políticas) y otra que tiende a una mayor intervención (donde el país que se encuentra en desventaja incorpora una política de incentivos que iguale o compense los efectos de las políticas de los socios). Si la segunda modalidad cobra un protagonismo demasiado alto y se desarrolla en un marco poco cooperativo, el proceso de integración queda expuesto a sufrir una creciente restricción del comercio bilateral o una guerra de subsidios.

D.1. INCENTIVOS GLOBALES A LA INVERSIÓN Y EL SECTOR PRODUCTOR DE BIENES DE CAPITAL.

En la política sobre bienes de capital se centra una de las principales diferencias “filosóficas” entre Argentina y Brasil. **Mientras la Argentina privilegia el abaratamiento y la compra de bienes de capital, independientemente del país de origen de los mismos, Brasil vincula los incentivos globales a la inversión con la consolidación de la producción nacional de dichos bienes.**

La primer solución posible es la negociación de una convergencia entre ambas naciones que supondría como mínimo la negociación de un arancel externo común para este sector. La segunda alternativa es limitar al sector de bienes de capital al rango de zona de libre-comercio (en vez del de unión aduanera) con la permanencia de las asimetrías antes comentadas, durante un período de transición.⁶¹

La segunda alternativa puede encontrar oposición fundamentalmente del lado brasileño, debido a que dicho país vería totalmente licuada en este sector la preferencia arancelaria que gozaría respecto de terceros países. Además ésta solución podría crear problemas adicionales de gestión dada la necesidad de mantener el control aduanero sobre normas de origen.

La primer alternativa, la de negociar una armonización de políticas, puede ser viable -de manera inmediata o dentro de un horizonte de tiempo establecido- si se incluyen en la negociación los distintos regímenes que afectan al tema en cuestión. En efecto, Argentina podría conceder un arancel positivo (pero menor al existente en Brasil).⁶² Brasil, en cambio podría eliminar el incentivo de la depreciación acelerada (lo que se justificaría por el abaratamiento de los bienes de capital debido a la reducción arancelaria). Para equilibrar la situación competitiva de los productores locales de bienes de capital, Argentina podría implementar una política de financiamiento a las compras de bienes de capital de origen nacional, extendiendo el alcance del Plan Trienal (recientemente modifica-

61. Una tercer alternativa puesta en la mesa de negociaciones es que la Argentina compense a los productores brasileños que quieren vender sus productos al mercado argentino otorgándoles el trato de productor nacional en relación al régimen de subsidios a la producción. Esta solución no parece muy conveniente para la Argentina debido a que puede resultar fiscalmente onerosa y a que podría empeorar la situación competitiva de los productores locales de bienes de capital.

62. El encarecimiento de la importación de bienes de capital ha sido recientemente reclamado en la Argentina sobre la base de que el subsidio a la importación de dichos bienes genera una distorsión en los precios relativos en contra del trabajo y por lo tanto es una de las causas del alto nivel de desocupación. (Ver “Hay que encarecer la importación de bienes de capital. Reportaje a Juan L Bour.” Página 12 31/7/94).

do para limitar los créditos a la compra de bienes de capital de origen nacional) no sólo a las PyMEs sino a todas las empresas.⁶³ Para lograr una verdadera nivelación, dicho sistema debería ofrecer tasas de interés menores que las vigentes en el Plan Trienal y similares a las que ofrece el FINAME en Brasil.⁶⁴

D.2. REGÍMENES SECTORIALES.

La coordinación de las políticas sectoriales en el marco del MERCOSUR supone la resolución de dos tipos de problemas. **Por un lado, se trata de armonizar los regímenes sectoriales actualmente vigentes o reducir el impacto de las asimetrías generadas por los mismos. Por otro lado, deben construirse criterios comunes para el diseño y la implementación futura de políticas sectoriales dirigidas a facilitar el proceso de reconversión y complementación productiva.**

Respecto del primer problema, y dejando de lado al sector de bienes de capital y al papel de los derechos adquiridos (por ejemplo, los de los productores siderúrgicos brasileños), **las principales diferencias actuales se limitan al régimen automotriz en la Argentina y a la industria informática en Brasil.** En este último país existen también ciertos incentivos especiales para la industria naval, la producción de polietileno, etc.

La primer alternativa que surge para lidiar con estas asimetrías consiste en una reformulación unilateral que tienda a eliminar los regímenes en cuestión. Dado el hecho de que cada medida existente tiene alguna racionalidad ya sea económica, o política, esta alternativa puede resultar de difícil implementación al menos en el corto plazo.

Una segunda alternativa, viable en aquellos sectores sujetos al arancel externo común, consiste en la aceptación del derecho de cada nación a mantener estos regímenes estableciéndose, sin embargo, la obligación de otorgarle trato nacional a los productores de los restantes países socios. Con esta alternativa es posible tratar las asimetrías provenientes de ciertos incentivos fiscales brasileños (como los otorgados a la informática, la industria naval y el polietileno) o de preferencias en las com-

63. Esta medida ha sido repetidamente solicitada en la Argentina por los productores de bienes de capital -que señalan que no pueden competir con la financiación otorgada para la compra de estos bienes por parte de otros países- y recientemente ha sido reclamada por la Unión Industrial Argentina (Ver "La UIA quiere protección para que el MERCOSUR no lesione a la industria" Clarín 18/7/94).

64. Téngase en cuenta que un diferencial de 4 puntos en la tasa de interés anual en un crédito a 5 años podría tener un impacto similar a la reducción en el precio inicial que asegura el régimen de reintegros actual; manteniendo de esta manera el criterio político de abaratar la inversión.

pras públicas (industria informática). Es difícil, sin embargo, que esta modalidad sea utilizada para el régimen automotriz argentino (que se basa en la protección y en incentivos aduaneros). En este caso, la única salida posible parece ser la concertación entre los países miembros (en la misma dirección que el acuerdo sectorial vigente), lo que se halla facilitado por el hecho de que los protagonistas privados a nivel de las plantas terminales son básicamente los mismos en los dos países.

Ahora bien, **un proceso de integración abierto al resto del mundo, en un contexto de aceleración del progreso tecnológico, puede plantear la necesidad de definir nuevas políticas que faciliten la reconversión sectorial e induzcan a las empresas a aumentar sus esfuerzos para reducir la brecha de productividad que las separa de los niveles internacionales.**

Algunos sectores pueden requerir instrumentos específicos que vayan más allá de medidas *ad-hoc* de protección contra la penetración importadora -como en el caso de los textiles y el papel en Argentina-, o de la realización de acuerdos sectoriales regionales que pueden implicar la imposición de barreras informales al comercio. En estos casos puede requerirse la combinación de medidas de política comercial con política industrial y tecnológica, de manera de promover el cambio estructural en los sectores involucrados. Queda planteada aquí la conveniencia de llevar adelante medidas de coordinación de las acciones nacionales al estilo de los programas sectoriales de la Comunidad Europea, orientados a reducir el costo de nuevas inversiones, al entrenamiento de la mano de obra, a compatibilizar normas técnicas, etc.⁶⁵ Es fundamental, sin embargo, definir adecuadamente las fuentes de financiamiento que proveerán los recursos necesarios para estos programas regionales (Mesquita Machado, 1993).

El máximo nivel de armonización de las políticas sectoriales viene definido por una concertación entre los países miembros que permita definir una política sectorial a nivel regional. En ese caso, se puede tratar de incentivar los mismos sectores en todos los países (intentando promover la especialización intrasectorial) o distintos sectores para cada país (con el objetivo de aprovechar una especialización intersectorial). Sin embargo, cabe señalar que **la opción de desarrollar una especialización intrasectorial ofrece ventajas importantes.** En el caso de la Comunidad Euro-

65. Otros aspectos importantes que pueden plantearse se vinculan -en aquellos proyectos de inversión que reciben incentivos públicos- con la posibilidad de coordinar los esfuerzos privados a los efectos de evitar superposiciones de la oferta a nivel regional, así como de lograr una complementación en relación a la utilización de insumos. (Un análisis de estos aspectos para el caso del sector petroquímico puede verse en Bekerman, 1992).

pea, **el caracter intra-industrial que mostró la expansión del comercio hizo posible que, a pesar de la fuerza de esa expansión, no se produjeran desarticulaciones económicas drásticas o problemas sociales entre los países miembros** (Krugman y Obstfeld, 1991). Este tipo de comercio -que tiene lugar fundamentalmente entre países con similares grados de desarrollo- genera menores efectos adversos sobre la distribución del ingreso y es, por lo tanto, mucho más fácil de ser impulsado políticamente.

D.3. REGÍMENES NACIONALES DE PROMOCIÓN REGIONAL.

Como vimos en el punto 2.3. de la Sección C, el campo de las políticas regionales presenta importantes asimetrías entre las principales naciones del MERCOSUR. Aún dejando de lado las importantes divergencias resultantes de los derechos adquiridos, los regímenes vigentes muestran diferencias muy marcadas.

En cuanto a áreas de estímulo a la inversión, en la Argentina solo está vigente el Area Aduanera Especial de Tierra del Fuego y las recientemente creadas (aunque no implementadas) Zonas Francas. En Brasil, en cambio, permanecen vigentes las principales políticas regionales de apoyo al Nordeste, a la Amazonia y, fundamentalmente, a la Zona Franca de Manaus. A ello se suman también las Zonas de Promoción de Exportaciones, de reciente creación. Como hemos señalado en la sección C. si bien tanto el Area Aduanera de Tierra del Fuego como la Zona Franca de Manaus mantienen ciertos rasgos comunes, el contexto actual muestra un panorama en donde los beneficios aduaneros e impositivos se mantienen con mucho más fuerza en la zona brasileña. **La reducida orientación exportadora de ambas regiones hace que actualmente la asimetría fundamental no se plantee con respecto a las políticas de promoción de exportaciones hacia terceros mercados sino en relación a las políticas de promoción de la inversión y al tipo de relación a plantearse entre estas zonas y el resto del MERCOSUR.**

Los regímenes de promoción regional tienen por objetivo básico modificar la distribución de la inversión entre distintas regiones de un país. Desde la perspectiva del proceso de integración este objetivo se amplifica al conjunto de los países miembros al orientarse a modificar la magnitud de la inversión dirigida a un país (a expensas de los socios) en función de los mayores beneficios que se otorgan. En este sentido, las asimetrías existen aún en ausencia de comercio binacional.

La armonización de políticas en este campo parece ser una tarea bastante difícil, dados los fuertes determinantes políticos que existen detrás de estos regímenes. Un acuerdo sobre el tema debe especificar el tipo de instrumentos a utilizar y, adicionalmente, la cantidad de recursos que cada nación destinará a este tipo de políticas. Un criterio que podría establecerse en materia de incentivos sería determinar la magnitud de los mismos en función de los costos de localización (costos de transporte, diferenciales en el costo de vida, etc.). Otro criterio sería tender a reducir gradualmente los incentivos con sesgo mercado-internista (como las exenciones aduaneras sobre insumos para productos a ser vendidos en el mercado interno), de manera que estas zonas se vuelquen crecientemente hacia las exportaciones hacia terceros mercados. Esto implicaría un proceso de reconversión de las actividades existentes de manera que las empresas allí instaladas mejoren sus niveles de productividad para acercarlos a los internacionales.

Con respecto a la relación entre estas zonas con los restantes países del MERCOSUR, una solución posible hasta que se cumplan los plazos que otorgan los derechos adquiridos, -y en tanto no se alcance la coordinación de incentivos- sería prohibir o bien gravar, con el arancel externo común, la internación de los productos provenientes de las mismas. En este caso se plantea la dificultad de la aplicación y control aduanero -para los productos provenientes de dichas zonas- de las reglas de origen.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que -dadas las crisis regionales por las que atraviesan ambos países- uno de los grandes interrogantes que plantea el desarrollo del MERCOSUR **es hasta que punto el mismo podrá contribuir a atemperar las grandes diferencias regionales y a mejorar la propia integración geográfica de la región.** Esto conduce a discutir la conveniencia de implementar incentivos que promuevan por un lado el comercio entre regiones distantes de los países miembros⁶⁶ y por el otro que apoyen una mayor integración fronteriza entre las distintas subregiones de los mismos (Bekerman, 1993). **Los principales aspectos a trabajar en este aspecto son las trabas que para la integración entre las distintas regiones imponen la inadecuada y centralizada estructura de transporte, y los problemas asociados a la obtención de información comercial y a la comercialización de productos entre las dis-**

66. En entrevistas realizadas en Brasil se recogieron opiniones acerca de la importancia de que los estados del Centro Oeste y del Nordeste sean activos participantes del proceso de integración en el MERCOSUR. Además de ser fuertes mercados potenciales, estos estados tienen una marcada presencia en el Senado, lo que puede llegar a tener influencia sobre decisiones futuras de este cuerpo con respecto al MERCOSUR (Bekerman, 1993).

tintas regiones. Estas medidas acompañadas por adecuadas fuentes de financiamiento y asistencia tecnológica podrían facilitar el proceso de reestructuración industrial en el ámbito regional.

D.4. PROMOCIÓN ESTADUAL.

Una fuente fundamental de asimetría la constituye la fuerte gama de incentivos a la inversión que otorgan los estados brasileños, que contrasta con la casi nula actividad actual en ese sentido desarrollada por las provincias argentinas. Esta situación genera en Brasil una verdadera “guerra de subsidios” que constituye no solo una fuente de asimetría para el MERCOSUR sino adicionalmente una fuente de amenaza para la racionalidad global del sistema tributario y de incentivos de ese país.

Dado que -como señalamos en el punto C.1.- los estados brasileños conservan la facultad para regular sobre el principal impuesto al valor agregado (el ICMS), **la perspectiva de una coordinación de incentivos es únicamente posible en el marco de una armonización más profunda de la estructura tributaria de los dos países.** En ese marco aparecen dos soluciones posibles. La primera implica la negociación de pautas comunes bajo las cuales los gobiernos estaduales de cada nación puedan desarrollar regímenes propios de incentivo. Esta última alternativa requeriría, sin embargo, una redefinición de la estructura tributaria argentina que le otorgue a las provincias la capacidad presupuestaria suficiente para implementar políticas similares a las de sus pares brasileños. Dada la improbabilidad de este escenario y las dificultades que genera una coordinación adecuada en esta área, se plantea como más conveniente -si bien esto no significa que llegue a tener una implementación efectiva- la segunda alternativa. Esta implica una reformulación unilateral de los regímenes estaduales brasileños en el sentido de su reducción o eliminación. La dificultad de esta alternativa se vincula con la necesidad de re-veer el tipo de federalismo fiscal consagrado en la Constitución de 1988. Sin embargo, este es un tema muy debatido actualmente en Brasil y, según algunos autores, existe una conciencia generalizada sobre la importancia de llevar adelante una reforma fiscal, la cual depende a su vez, del establecimiento de un pacto de gobernabilidad (Sola, 1994).

D.5. INCENTIVOS A LAS PYMES.

El nuevo contexto internacional, caracterizado por la aparición de un nuevo paradigma tecnológico basado en la automatización flexible, le

otorga a las PyMEs un papel fundamental como soportes de la competitividad de las economías (tanto como vendedoras de productos finales como a partir del establecimiento de redes de proveedores de las grandes empresas). Por otro lado las PyMEs cumplen también un rol muy importante en un aspecto que hoy es crítico desde el punto de vista económico-social: la provisión de empleo. Esto hace que el futuro mismo del Mercosur, en tanto espacio que permita consolidar una inserción internacional dinámica y una mayor equidad social, se encuentre ligado a que los gobiernos tengan la voluntad y la capacidad para extender los beneficios del proceso de integración hacia el segmento de las PyMEs.

Este sector se encuentra especialmente afectado por ciertas fallas de mercado y por los procesos de ajuste y reestructuración implementados en la región. Este panorama supone la necesidad de potenciar en magnitud y eficiencia todos los instrumentos dirigidos a consolidar el proceso de reconversión de las PyMEs en ambos países, y a evitar la existencia de asimetrías en las políticas de incentivos hacia las mismas. Más aún, **el esfuerzo debe centrarse en la coordinación de medidas conjuntas que operen simultáneamente hacia la consolidación de las PyMEs de cada nación y hacia el fomento de una vinculación productiva, tecnológica y de comercialización entre las mismas.**

Una de las áreas donde la coordinación se hace más necesaria se vincula con el otorgamiento de facilidades crediticias para la inversión y/o exportación en donde se podría armonizar la magnitud del subsidio (en puntos porcentuales de la tasa de interés), la fracción de las operaciones sujetas a financiamiento preferencial, etc. En dicho marco se podría promover la coordinación de instituciones financieras públicas y privadas de ambos países para reducir los costos de información y los riesgos implícitos en operaciones conjuntas (de comercio bilateral, de inversión, etc.) de PyMES de ambas naciones.

Un amplio campo de políticas para los países de la región puede además ser desarrollado a partir de la posibilidad de compartir experiencias positivas desarrolladas por los mismos, especialmente en materia de resolución de problemas de información y de extensionismo industrial.

D.6. INCENTIVOS AL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA CALIDAD.

De igual modo que en el caso de las PyMEs, los incentivos al aumento de la productividad y la calidad deben tener como principal meta la

potenciación de los esfuerzos individuales de cada nación mediante la coordinación y la realización de acciones conjuntas.

Las experiencias que ambos países ya están llevando adelante como el Plan Brasileño de Calidad y Productividad o, el muy reciente Programa de Consolidación de Polos Productivos argentino, deberían dar lugar a un aprendizaje mutuo de métodos eficaces para afrontar las múltiples fallas de mercado asociadas a la descoordinación de los agentes productivos, a la incorporación de tecnologías (de producto, de procesos y de organización), etc.

Las actividades de normatización, las redes de información tecnológica, la formación de guías de subcontratistas, la información sobre mercados externos, la capacitación laboral, etc., son campos donde las actividades conjuntas pueden obtener frutos importantes.

La necesidad de negociación se hace más pronunciada en algunos campos donde pueden surgir aspectos potenciales de conflicto a partir de algunos regímenes de política actualmente vigentes en cada uno de los países. Como ejemplo, podemos mencionar:

a.) El Régimen de Especialización Industrial argentino, orientado a potenciar la productividad de la industria incentivando el proceso de especialización, puede implicar un perjuicio para los exportadores brasileños. El REI genera incentivos neutrales (en cuanto al destino) para exportar al MERCOSUR, mientras que el incentivo a importar, implícito en el régimen, se sesga en favor de terceros países. En este campo existen también distintas alternativas para la resolución de la asimetría. La primer posibilidad es que la Argentina elimine el REI. Esta alternativa sería poco aconsejable dada la importancia que el gobierno de ese país le confiere a la especialización industrial como método de reestructuración productiva. Una segunda alternativa consiste en impedir que los exportadores argentinos utilicen los incentivos otorgados por este instrumento para incrementar sus exportaciones a Brasil, limitando el destino de las mismas a terceros mercados. La tercera alternativa es que Brasil incorpore un sistema similar al REI como forma de promover un proceso de especialización industrial.⁶⁷ Pero esto queda sujeto a una discusión entre ambos países acerca de la filosofía perseguida a partir de la política industrial y si la misma debe orientarse o no hacia la especialización productiva (Ver punto C.3.).

67. Recuérdese (sección punto 2.2.de la Sección B) que en el Congreso Brasileño se encuentra actualmente un proyecto de ley que establece incentivos de naturaleza aduanera (aunque diferentes al REI) para la industria automotriz.

b) El régimen brasileño de fomento a las actividades privadas de innovación tecnológica (que opera tanto a través de deducciones fiscales, como de la oferta de crédito y capital de riesgo por parte de la FINEP) también puede llegar a ser -en caso de no producirse una coordinación de políticas- un factor generador de asimetrías. La ausencia de un sistema comparable en la Argentina podría llevar a que los agentes económicos situados a ambos lados de la frontera concentren sus gastos en IyD en el Brasil, especialmente en la medida que los incentivos otorgados bajo este régimen crezcan en importancia. En este caso, dado el carácter estratégico que asume en la actualidad la innovación tecnológica como fuente de ventaja competitiva, la alternativa más positiva podría ser equiparar “hacia arriba” los incentivos otorgados por cada nación. Ello supondría, como mínimo, incrementar en la Argentina el alcance y recursos con los que cuenta actualmente el Programa de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica, así como incorporar deducciones impositivas vinculadas a la depreciación acelerada de bienes intangibles.

Más aún, el aumento de los costos ligados a las actividades de investigación y desarrollo plantean como necesario una política de cooperación entre empresas y gobiernos en el plano de la investigación y de la divulgación de las innovaciones.

D.7. PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.

La existencia, en algunos casos, de regímenes de estímulo a la exportación similares en los dos países facilita la tarea de armonización de la legislación vigente en este terreno. Concretamente, este es el caso de los incentivos vinculados a los impuestos indirectos (IVA en la Argentina e IPI e ICMS en Brasil) y derechos de importación pagados sobre los insumos utilizados en su producción (régimen de *drawback*). Sobre ambos instrumentos, se harán breves comentarios.

En relación a los primeros, la tarea de coordinación debe tener en cuenta la necesidad de reformular el ICMS en Brasil de modo de extender la exención del mismo no sólo a todos los productos primarios y a los semielaborados incorporados en los bienes exportados, sino también a aquellos que son exportados directamente, ya que en la Argentina no existen tales discriminaciones con respecto al IVA.

En cuanto a los regímenes de *drawback*, aparecen ciertas asimetrías vinculadas a la mayor flexibilidad en la implementación de este instru-

mento en Brasil. En particular, en el caso de la modalidad de exención o admisión temporaria se requiere redefinir en ambas naciones los requisitos de garantía, plazos de cumplimiento, y penalización en caso de incumplimiento.

La mayor asimetría entre ambos países descansa fundamentalmente en materia de reintegros sobre otros impuestos indirectos, además de coexistir otras referidas a tributos específicos.

El sistema de reintegros, que no existe en Brasil pero sí en la Argentina, cumple un rol fundamental en este país, pues neutraliza el sesgo antiexportador generado por la protección comercial. De manera que su suspensión no resulta recomendable. Por otra parte, en Brasil también existe un importante sesgo antiexportador, que se hace mayor para aquellos productos gravados con las tarifas de importación más elevadas. Por lo tanto, resulta aconsejable la implementación de un régimen equivalente en dicho país. Cabe acotar que, una armonización en este terreno, deberá tener en cuenta para el largo plazo que los niveles que llegan a alcanzar los reintegros en la Argentina (hasta un 20%) pueden entrar, en un futuro, en confrontación con las normativas del GATT.

En cuanto a los tributos específicos a que se hizo referencia anteriormente, se prevee en el corto plazo la eliminación del Impuesto sobre Ingresos Brutos en la Argentina. Esta medida constituirá una fuente de asimetría en la medida en que en Brasil sigan vigentes las contribuciones Finsocial y PIS/PASEP, que al igual que aquel impuesto, recaen sobre las etapas iniciales del proceso productivo de las mercaderías exportadas. Por tanto, sería deseable por parte de Brasil una medida que extienda la eximición de ambas contribuciones a toda la cadena productiva del bien exportado.

En cuanto a los incentivos regionales a la exportación, se requieren normas de funcionamiento armonizadas para las zonas de procesamiento de exportaciones o Zonas Francas, cuyos actuales regímenes aún no se han llevado a la práctica. Dicha armonización deberá tener como objetivo neutralizar la competencia por la atracción de inversiones originada a partir de asimetrías en los incentivos. Cabe señalar que la tarea de armonización se halla facilitada por el hecho de que las zonas en cuestión están orientadas (a diferencia de lo que sucede con las Áreas Aduaneras Especiales de la Zona Franca de Manaus o de Tierra del Fuego) hacia el mercado de terceros países. Con respecto a la internación de productos provenientes de estas zonas hacia el resto de los países del MER-

COSUR las alternativas son dos: o bien que se prohíba su ingreso o que se permita el mismo, pagando el Arancel Externo Común.

En materia de financiamiento a las exportaciones, se plantea como necesario para ambos países no sólo extender las líneas existentes, sino también coordinar plazos y tasas de interés. En el caso brasileño se han implementado dos instrumentos de promoción a las ventas externas, el PROEX y el FINAMEX, que tienen como elemento destacable las bajas tasas de interés (inferiores al 8% anual) de los préstamos. En el caso argentino, una situación similar sólo se encuentra en el marco del Plan Trienal, que financia las exportaciones de bienes de capital de las PyMEs. Este programa, que ha mostrado un grado de relativo éxito en su implementación, constituye una alternativa a ser desarrollada más ampliamente, sobre todo teniendo en cuenta que se financia con recursos privados. Se podría pensar en extender este tipo de subsidio para abarcar el financiamiento de exportaciones de una gama más variada de empresas y productos. Por otro lado, sería conveniente la creación de un fondo de garantía para las PyMES que podría facilitar el acceso de las mismas a las líneas de pre y post-financiación de exportaciones que se ofrecen a nivel oficial (Banco Nación) y privado.

Cabe señalar que el financiamiento a las exportaciones es considerado, por algunos autores, como el instrumento que más contribuyó al éxito de la estrategia exportadora coreana (Rhee, 1989) El mismo se ha sustentando sobre la base de exportaciones ya confirmadas, cubriendo las dos modalidades, de pre y post-financiamiento.⁶⁸ Este régimen fue complementado con un sistema de seguros de riesgos sobre los préstamos a los exportadores coreanos. En este último sentido cabe señalar que Argentina ya cuenta con un sistema de cobertura contra riesgos para los exportadores, siendo necesario la reimplantación de un régimen similar por parte de Brasil.

Para un mejor acceso a los mercados externos, ha comenzado a funcionar en Argentina la Fundación Export.Ar. Aunar los esfuerzos de ambos países en esta área podría reducir sensiblemente los costos que ello acarrea. Esto requeriría implementar acuerdos para llevar adelante la organización conjunta de estudios de mercado (con una exploración de nichos externos para los diferentes productos), así como de misiones comerciales y de participación en ferias internacionales.

68. La financiación a las exportaciones fue canalizada a través del sistema bancario mediante mecanismos de redescuento y financiamiento automático instrumentados por el Banco de Corea (Bekerman, Sirlin y Streb, 1994).

A lo anterior, se agrega la necesidad de que en la Argentina se implementen medidas de estímulos a las *trading companies* como las existentes en Brasil. En este sentido, vale la pena hacer referencia nuevamente a la experiencia de los países asiáticos. Tanto Corea del Sur como Taiwán ampliaron su acceso a los mercados internacionales gracias a la intermediación de las *tradings*, las que además de apoyar las colocaciones de sus productos en el exterior, extendieron sus servicios comerciales y técnicos a los exportadores más pequeños (Bekerman, Sirlin y Streb, 1994).

BIBLIOGRAFIA

- **ACTAS SGT-7:** Subgrupo Técnico No 7, Política Industrial y Tecnológica del Grupo Mercado Común, años 1992, 1993 y 1994.
- **Alves, S. (1993):** Poder de Compra do Governo e Competitividade, Documento de Estudo da Competitividade da Industria Brasileira da Fundacao Economia de Campinas (FECAMP).
- **Bekerman, M. (1992):** *El Sector Petroquímico ante la Integración entre la Argentina y Brasil* en Bekerman, M.: Mercosur. La oportunidad y el desafío, Editorial Legasa.
- **Bekerman, M. (1993):** *MERCOSUR. Efectos económicos para la economía brasileña* en Boletín del Centro de Economía Internacional No 51, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- **Bekerman, M., Sirlin, P. y Streb, M.L. (1994):** *Política Económica en experiencias exitosas de Asia. Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia*, CENES-FCE/UBA, mimeo.
- **Bisang, R. (1993):** *Industrialización e Incorporación del Progreso Tecnológico en la Argentina* en Documento de Trabajo No 54, CEPAL.
- **Bozzalla, C. (1992):** Política de Fomento a las Exportaciones en la República del Brasil, Proyecto ARG\87\014 PNUD.
- **Coutinho, L. (1991):** Desenvolvimento Tecnológico da Industria e a Constitução de un Sistema Nacional de Inovacao no Brasil, Universidad de Campinas.
- **Dain, S. (1993):** Incidencia Tributaria e Estimulo Competitivo, Documento de Estudo da Competitividade da Industria Brasileira da Fundacao Economia de Campinas (FECAMP).
- **Diniz, E. (1993):** Articulacao dos Atores na Implementacao da Politica Industrial: A experiencia das Camaras Setoriais, Documento de Estudo da Competitividade da Industria Brasileira da Fundacao Economia de Campinas (FECAMP).
- **FIEL (1994):** *Promoción Sectorial en la Argentina y en el Brasil* en El Mercosur: Un Desafío, Centro de Economía Internacional.
- **Frenkel, J. (1993):** Sistemas de Apoio Fiscal-Crediticio o Risco Tecnológico e a Competitividade. Documento de Estudo da Competitividade da Industria Brasileira da Fundacao Economia de Campinas (FECAMP).
- **Fundacao Centro do Comercio Exterior -FUNCEX- (1993):** Política de Comercio Exterior: Política de Exportacao e Competitividade da Industria

Brasileira, Documento de Estudo da Competitividade da Industria Brasileira da Fundacao Economia de Campinas (FECAMP).

- **GATT (1992):** Trade Policy Review Mechanism. Brasil. Report by the Secretariat. GATT, C/EM/S/29 A y B.

- **Guimaraes, E. (1992):** *A Politica Industrial do Governo Collor: Uma Sistematizacao*. Texto para Discussao N° 72, FUNCEX.

- **Guimaraes, E. (1993):** *Sistemas e Instrumentos de Estimulos as Exportacoes nos Paises do Mercosul*. Revista Brasileira do Comercio Exterior N° 35.

- **Krugman, P. y Obstfeld, M. (1991):** *International Economics. Theory and policy*, Harper Collins Publishers.

- **Legislación Nacional de Argentina y Brasil.**

- **Mesquita Machado, J. (1993):** Potencialidades e implicacoes do Mercosul: protecao, competitividade e integracao. Documento de Estudo da Competitividade da Industria Brasileira da Fundacao Economia de Campinas (FECAMP).

- **Nofal, M.B. (1991):** *Asimetrías de Política Industrial y de Comercio Exterior entre Argentina y Brasil* en XXVII Coloquio, Instituto para el Desarrollo Empresario en la Argentina.

- **Pereira, E. y Romano, R. (1992):** *O Mercosul e as Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportacoes, Areas de Livre Comercio e Areas Aduaneiras Especiais*. Texto Para Discussao N° 283 del Projeto BRA 87/017 e BRA 91/016 del PNUD.

- **Porta, F. (1994):** *Los Bienes de Capital y el Mercosur* en Realidad Económica N°122.

- **Porto, L. (1993):** Admisión Temporaria y *Draw Back*. BID-Grupo del Mercado Común del Sur, Convenio de Cooperación Técnica (ATN/SF-4130-RE).

- **Rezende, F. (1992):** *Harmonizacao Tributaria entre Argentina y Brasil*. Comentarios ao relatorio elaborado pela FIEL, mimeo.

- **Rhee, Y. (1989):** *Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience*, Working Paper N° 11, World Bank Industry and Energy Department.

- **Secretaría de Industria (1994):** *Informe sobre los instrumentos vigentes de política industrial*.

- **Sola, L. (1994):** *Gobernabilidad, reforma fiscal y democratización. Brasil en una perspectiva comparada* en Desarrollo Económico N° 132.

- **U.I.A. (1994):** *La Política Comercial Externa* en Cuaderno del Consejo Académico N° 5.

Impreso por Gráfica Patricia S.R.L.
Av. Belgrano 2920, - Buenos Aires - Argentina.
Telefax: 957-3591
