

# Políticas de apoyo a las exportaciones en Brasil: antecedentes, situación actual y principales tendencias

*Pedro da Motta Veiga*

*Doctor en Economía, Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales, Francia.*

*Ex Director del Área de Operaciones 2, FINAME/BNDES; ex Director General, FUNCEX, ex Subsecretario de Estado de Agricultura, Brasil.*

## *Resumen*

*Este artículo describe y analiza la política de apoyo a las exportaciones de Brasil, su marco institucional y sus instrumentos. En este sentido se hace una referencia sintética de la experiencia brasileña de promoción de exportaciones durante el período de sustitución de importaciones, discutiendo las relaciones entre la política implementada a partir de finales de la década de 1960 y el desempeño exportador de Brasil en las décadas de 1970 y 1980.*

*A continuación, se presentan las principales características del desempeño exportador de la década de 1990, cuando buena parte de los mecanismos de apoyo a las exportaciones montados en las décadas precedentes habían sido desactivados y el marco institucional pasó por una amplia revisión. Luego, se describen sucintamente las medidas adoptadas, a lo largo de la década, para poner en marcha operaciones del sistema público de apoyo a las exportaciones, detallando los esfuerzos emprendidos después de 1995/1996, importantes por la magnitud de las medidas adoptadas y por traducirse en una creciente prioridad de la política de exportaciones dentro de la política económica del Gobierno Federal.*

*Finalmente, se presenta una evaluación de la evolución reciente de la política, de sus principales tendencias y de sus puntos fuertes y débiles.*

## *I. INTRODUCCIÓN*

### DESEMPEÑO EXPORTADOR Y POLÍTICA DE EXPORTACIONES EN BRASIL HASTA 1990

No hay dudas que el crecimiento y la diversificación de las exportaciones brasileñas, a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, estuvieron positivamente relacionados con la adopción de políticas de apoyo a las exportaciones, dirigidas a neutralizar el sesgo anti-exportador del régimen de sustitución de importaciones. No obstante, el desempeño de las exportaciones fue, seguramente, influenciado por otros factores igualmente importantes, como la evolución de la demanda doméstica y la existencia (o no) de capacidad ociosa en

la industria, los cambios estructurales en curso en la economía brasileña, ligados al ciclo de inversiones productivas de finales de la década de 1960 y de la década de 1970, además de características sectoriales y microeconómicas (Shapiro [1997]).

## EL DESEMPEÑO EXPORTADOR DE BRASIL EN LAS DÉCADAS DE 1970 Y 1980

Entre 1964 y 1990, las exportaciones brasileñas experimentaron un doble movimiento: de crecimiento, en términos de valores exportados, y de diversificación. Respecto del crecimiento, se pasó, entre 1964 y 1990, de promedios anuales nominales en torno de los US\$1,6 mil millones, en el trienio 1964-1966, a US\$33,2 mil millones, en 1988-1990. Sin embargo, este crecimiento no fue lineal: hubo períodos de fuerte crecimiento, concentrados en el final de la década de 1960 e inicio de los 70, y a lo largo de la década de 1970, y un período con tasa reducida de crecimiento y fuertes variaciones entre los desempeños anuales que fue la regla en los años 80. Así, el 80% del crecimiento de las exportaciones observado entre 1967 y 1990 fue obtenido hasta 1981, registrándose en la década de 1980 (1981-1990), tasas negativas de crecimiento de las exportaciones durante cuatro años.

En realidad, en términos reales (usando el IPC-EUA como índice de deflación y el año 1989 como base), las exportaciones brasileñas se redujeron, entre 1980 y 1990, cerca del 16%.

Por lo tanto, cabe calificar el fenómeno de la expansión de las exportaciones brasileñas, diferenciando por un lado, la etapa a fines de los años 60 y la década de 1970 y, por otro, los años 80 y particularmente, la segunda mitad de la década. El dinamismo exportador del período 1967-1981 no tuvo continuidad durante la década de 1980.

Respecto de la diversificación de las exportaciones, el dato más notable fue la reducción del peso de los productos primarios en la pauta y el crecimiento de la participación de productos manufacturados y semimanufacturados.

En 1964, los manufacturados representaban el 6,8% de las exportaciones totales de Brasil, pasando al 20% en 1971-1972 y superando el 50% en 1981. Esta participación alcanzó un 56% en 1984, estabilizándose hacia fines de los años 80, en torno al 54-55%.

La reducción del ritmo de crecimiento de la participación de los manufacturados en la pauta de exportación, en la década de 1980, tuvo como contrapartida el crecimiento de la participación de semimanufacturados, los cuales representaban en 1984 el 9,2% del total, pasando en 1990 a 16,5%. En realidad, en la segunda mitad de la década este crecimiento se concentró en los productos básicos, cuando se estancó la participación de los manufacturados. Los productos básicos, que representaban el 85,4% del total en 1964, vieron reducir su participación en forma continua, del 58,0% en 1975 al 33,3% en 1985 y, al 27,9% en 1990. Dentro de cada una de estas grandes categorías de productos, se observa también la diversificación en la pauta y, en muchos casos, la sustitución de productos tradicionales por nuevos productos de exportación (bienes intermedios en la pauta de manufacturados: siderúrgicos, mineros y papel). Entre los bienes de consumo, por ejemplo, surge el sector de calzados al mismo tiempo que crecían, en la década de 1970, las participaciones de bienes de capital mecánicos y eléctricos y de material de transporte.

No obstante, esta última tendencia no tuvo continuidad en los años 80, sobre todo en la segunda mitad de esa década. De hecho, se estancó la participación de material de transporte, material eléctrico y mecánico, exhibiendo una fuerte dependencia de estos tres sectores con relación a la agresiva política de incentivos fiscales y crediticios del Gobierno Federal. Con la retracción de esta política -en función de las presiones de los

socios comerciales de Brasil y de sus costos fiscales- las exportaciones de los sectores donde la competitividad se vinculaba a la capacidad de diferenciación del producto y/o de innovación, no consiguieron mantener su tendencia expansiva. En consecuencia, a fines de los años 80, las exportaciones de manufacturados se concentraron cada vez más en sectores intensivos en recursos naturales donde la escala de producción era un factor relevante de competitividad.

Otra dimensión de la diversificación de las exportaciones en Brasil fue el aumento del número de productos exportados dentro de cada sector y una consecuente reducción de los índices de concentración en prácticamente todas las ramas industriales, destacándose los productos químicos, textiles, indumentaria, calzados y papel.

Los esfuerzos realizados para diversificar las unidades exportadoras presentaron resultados inferiores a los esperados. De hecho, de las 3,5 millones de empresas existentes en Brasil, solamente cerca de 8.500 exportaban en 1990, siendo que 362 empresas (4,2% de las empresas exportadoras) respondían por el 75% de la pauta total, considerando las exportaciones anuales superiores a los US\$15 millones. Tomando todas las franjas de exportaciones anuales superiores a US\$1 millón, se constata que en 1990, solamente eran representativas 2.004 empresas (23,4% del total), respondiendo por US\$30,4 millones, o sea, 96,8% de las exportaciones totales.

### *La política de apoyo de las exportaciones hasta 1990*

La promoción de exportaciones en Brasil se basó, hasta 1990, en un modelo institucional fuertemente centralizado en torno de una agencia federal (CACEX - Cartera de Comercio Exterior del Banco de Brasil) y se apoyó en diversos instrumentos fiscales y crediticios y en una política cambiaria favorable a las ventas externas. La intensidad del uso de los diferentes instrumentos varió con el tiempo, pero los incentivos cambiarios, crediticios y fiscales estuvieron siempre presentes, hasta que la presión de los socios comerciales y la crisis fiscal y regulatoria del Estado llevaron al "modelo CACEX" a su agotamiento, a fines de los años 80.

Fue a mediados de la década de los años 60 que se comenzó a estructurar una política brasileña de exportaciones, con la implementación del régimen de *drawback* (en julio de 1964), la promulgación de la extensa Ley 5025/65 y la atribución a la CACEX de las funciones de coordinación y ejecución de las acciones en el área de comercio exterior, además de la responsabilidad para establecer normas complementarias a las emanadas del CONCEX (Consejo Nacional de Comercio Exterior) del cual la CACEX era la Secretaría Ejecutiva.

La CACEX funcionó hasta 1990 como una agencia estatal centralizadora de las acciones relacionadas con las políticas de comercio exterior, con una gran autonomía de ejecución en el área de exportación y también en la de importación donde administraba, en la práctica, gran parte de las barreras no arancelarias que caracterizaban al régimen de sustitución de importaciones. Siendo clave para la implementación de las políticas industriales activas del período, la CACEX desempeñó un papel central en la interlocución entre el Gobierno Federal y el sector privado, principalmente las industrias, derivándose de este papel parte sustancial de su poder burocrático (Shapiro [1997]).

En junio de 1966, se creó el Fondo de Financiamiento a las Exportaciones (FINEX) para financiar, en pre-embarque, las ventas externas de bienes de capital y de bienes de consumo durables, introduciendo además en 1967, el financiamiento de capital de trabajo de las empresas exportadoras de productos industrializados. La modalidad de financiamiento post-embarque instituyó, en esta misma época, el sistema de ecualización

de tasas de interés (Resolución 509 del Consejo Monetario Nacional) y el financiamiento directo a los exportadores, en el ámbito del FINEX.

Además, a fines de los años 60, fueron establecidos los regímenes de crédito-premio del IPI (Impuesto sobre Productos Industrializados) y del ICM (Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías) que preveía la restitución del valor de los impuestos a los exportadores de productos manufacturados, "si estos fuesen debidos, con base de cálculo en el valor FOB de las exportaciones", de tal forma que estos créditos podían ser utilizados en la compensación de débitos de aquellos impuestos referentes a las operaciones domésticas (Pinheiro et al [1996]). A continuación (1971), se instituyó la exclusión de la ganancia obtenida en la exportación de productos industrializados de la base de cálculo del Impuesto a las Ganancias.

Finalmente, en 1972, fue creada la BEFIEX (Comisión para Programas Especiales de Exportación) que incentivaba inversiones para la ampliación de la capacidad con base en la exención o reducción de los impuestos a la importación y del IPI aplicables a las compras externas de maquinarias, equipamientos e insumos, además de la exención del AFRMM (Adicional de Flete para la Renovación de la Marina Mercante) aplicable sobre los fletes de importación. A cambio de los incentivos concedidos, las empresas beneficiadas se comprometían a exportar productos manufacturados en determinados volúmenes durante un cierto número de años y a mantener también durante determinados períodos, un balance favorable de divisas en sus operaciones en Brasil (OMC [1996]). El principal beneficio asegurado por el programa se refería a la exención de las tarifas de importación (cerca del 72% de los beneficios totales del Programa) y los grandes beneficiarios del BEFIEX fueron las empresas del sector de material de transporte (principalmente automotriz), además de papel, metalurgia, equipamientos eléctricos y electrónicos, etc. A fines de los años 70, los compromisos de exportación asumidos en el ámbito de la BEFIEX representaban el 16% de las ventas externas de manufacturados (Pinheiro et al [1996]).

Frente a las crisis externas y a lo largo de la década de 1970, se flexibilizaron diversos regímenes de incentivos al mismo tiempo que algunos de ellos, como los créditos-premio, se tornaban crecientemente el blanco de las presiones de los socios comerciales de Brasil. Aún así, la política de incentivos a las exportaciones fue particularmente activa en los primeros años (1981/1984) de la década de 1980, cuando llegó a tener un costo fiscal total superior al 3,0% del PIB (Pinheiro et al [1996]), habiéndose concentrado sectorialmente la distribución de incentivos en material de transporte, materiales eléctricos y de comunicaciones, química y metalurgia, los cuales respondían juntos por el 58% de los beneficios concedidos en la década de 1980, aunque "sus participaciones en la pauta no alcanzaban a la mitad" de dicha participación en el total de incentivos.

A partir de 1983, la política cambiaria sustituiría, cada vez más, a los incentivos fiscales como instrumento de apoyo a las exportaciones. En 1985, se dejó sin efecto el régimen de crédito-premio del IPI y, a fines de la década de 1980, fueron desactivadas las líneas públicas de financiamiento a las exportaciones, al mismo tiempo en que entraba en colapso el mecanismo estatal de seguro de crédito a las exportaciones. La crisis financiera y regulatoria del Estado comprometió profundamente su capacidad para definir prioridades, seleccionar metas de política e implementar mecanismos de apoyo que suponían un mínimo de coordinación dentro del sector público y entre éste y el sector privado. El deterioro del cuadro macroeconómico transformó la lucha contra los altos índices de inflación en la prioridad absoluta de la política económica, y la tasa de cambio real entró en lento proceso de revalorización, sometida a niveles crecientes de volatilidad que ampliaron el grado de riesgo de la actividad exportadora y empezaron, ya en el final de la década, a comprometer el desempeño exportador de algunos sectores industriales. La pérdida de competitividad de las exportaciones industriales brasileñas se tornó un fenómeno empíricamente observable

en la segunda mitad de la década (Bonelli [1992]). El marco institucional de la política de exportación también fue afectado por la crisis y la CACEX fue perdiendo gradualmente poder político dentro de la máquina del Estado.

A fines de los años 80, la política de apoyo de las exportaciones montada entre 1964 y 1972 había sido prácticamente desactivada en su totalidad -a excepción del régimen de *drawback*, de la exención del IR (Impuesto a la Renta) sobre las ganancias de las exportaciones y de los compromisos remanentes del BEFIEX- y su marco institucional perdió poder y consistencia con las prioridades de la política económica que indiscutiblemente se distanciaban del apoyo a las exportaciones.

Algunos de los principales factores que explican el colapso de esta política son: el elevado costo fiscal, la no observancia de las disciplinas comerciales multilaterales y sobre todo, el agotamiento del modelo de desarrollo dentro del cual fuera concebida la política de exportaciones.

#### DESEMPEÑO EXPORTADOR Y POLÍTICA DE APOYO A LAS EXPORTACIONES: UN COMENTARIO

No es posible aislar el rol de la política de apoyo a las exportaciones dentro del conjunto de factores que parecen haber afectado el desempeño de las exportaciones brasileñas en las décadas de 1970 y 1980 y, en particular, sus impactos específicos sobre el crecimiento y la diversificación de la pauta de exportación de Brasil en este período. Su principal impacto positivo sobre el desempeño de las exportaciones se vincula a la capacidad para expresar, a través de su marco institucional y de sus instrumentos, la elevada y duradera prioridad concedida por la política económica al crecimiento de las exportaciones industriales, reduciendo la falta de certeza propia de la actividad exportadora para empresas y sectores que se iniciaban en este tipo de actividad.

Evaluaciones más precisas de las relaciones entre el desempeño exportador y localizaciones de incentivos a las exportaciones, realizadas a nivel sectorial, no revelan ninguna relación significativa entre los dos términos (Pinheiro et al [1993]). Por el contrario, una fuerte concentración sectorial de incentivos a las exportaciones no encontró contrapartida en el crecimiento acelerado de las ventas externas de los sectores más beneficiados. Conforme observa Pinheiro et al [1996] "en este sentido, el sector de material de transporte es emblemático: a pesar de haber recibido un 25% de todos los incentivos concedidos, sus exportaciones crecieron muy poco en términos reales".

En realidad, el desempeño exportador brasileño, a lo largo de los años 70 y 80, fue "moldeado" por un conjunto de factores domésticos, de los cuales la política de apoyo a las ventas externas (política cambiaria, inclusive) fue un componente importante, pero no único. Entre estos otros factores, pueden ser citados:

- los cambios estructurales que sufrió el sector industrial y agroindustrial de Brasil en ese período, alterando su capacidad productiva y permitiendo el desarrollo de ventajas comparativas sustentables en sectores intensivos en el uso de recursos naturales;
- el desempeño macroeconómico y sus impactos sobre el nivel de demanda doméstica y sobre las tasas de capacidad ociosa de la industria y por lo tanto, sobre la existencia de oferta exportable en muchos sectores cuya capacidad productiva fue dimensionada para atender la demanda doméstica; y
- características específicamente sectoriales o microeconómicas (tamaño de las empresas exportadoras, presencia de empresas multinacionales en la oferta de los diferentes sectores, etc.).

En consecuencia, a lo largo de los años 80 y a medida que fueron siendo desmantelados los incentivos fiscales y crediticios que beneficiaban a las exportaciones de manufacturados y particularmente, a las exportaciones de los sectores ya citados, se con-

solidó un patrón de especialización internacional de la industria en torno de sectores productores de bienes intermedios (celulosa, madera) y de consumo (alimentos y tabaco) fuertemente intensivos en recursos naturales y, en menor medida, en capital (siderurgia y metalurgia).

Sin embargo, aún en estos sectores, dada la baja participación de las exportaciones como componente de la demanda agregada y el hecho que las inversiones en unidades intensivas en escala y capital realizadas en la década de 1970 hayan sido dimensionadas dentro de una lógica de abastecimiento del mercado doméstico, la expansión de las exportaciones dependía esencialmente de la existencia de condiciones adecuadas de rentabilidad de la actividad exportadora *vis à vis* con las ventas en el mercado interno.

El *trade-off* entre el mercado doméstico y de exportaciones se consolidó, durante la década de 1980, como un importante elemento condicionante del desempeño exportador de Brasil, extendiendo sus efectos a la década corriente, visto que la primera mitad de los años 90 también convivió con tasas históricamente mucho más bajas de inversión, lo cual significó que la oferta exportable no se amplió en este período. Por otra parte, como se verá a continuación, se desarrollaron nuevas tendencias dentro del universo de empresas exportadoras brasileñas, con la creciente participación de las grandes firmas en la pauta, que parecen haber incorporado las exportaciones a sus estrategias de desarrollo, manteniendo sus ventas externas independientemente de alteraciones de las políticas gubernamentales.

A lo largo de la década de 1990, el crecimiento de las exportaciones brasileñas dependió cada vez más del desempeño de este grupo de grandes exportadores, cuya regularidad en la actividad contrasta con la rotación de los demás exportadores.

## II. EL DESEMPEÑO DE LAS EXPORTACIONES EN LOS AÑOS 90

El análisis del desempeño exportador de Brasil en los años 90, y de los esfuerzos para estructurar una política de exportación compatible con un nuevo cuadro de condicionantes domésticos (costo fiscal reducido) y externos (respecto de los compromisos asumidos ante la OMC y en menor medida, en el MERCOSUR) se debe referir a dos de los factores que más de cerca “moldearan” el desempeño de la economía brasileña a lo largo de la década de 1990:

- en primer lugar, la evolución de la situación macroeconómica, caracterizada por dos períodos nítidamente distintos y cuya línea de demarcación es el Plan Real, lanzado en julio de 1994.

Desde un punto de vista macroeconómico, el primer período fue una prolongación del cuadro delineado al final de la década de 1980: tasas crecientes de inflación, fuertes oscilaciones en los niveles de actividad económica acentuadas por la aplicación de diversas terapias anti-inflacionarias, reducción de las tasas de inversión doméstica y de la entrada de capitales extranjeros y pérdida de competitividad de las exportaciones, cada vez más dependientes de la variable cambiaria. A esto se puede sumar la desagregación del aparato regulatorio e institucional del Estado, que formaba parte de la crisis, y la “permisividad” con relación a la ineficacia y al traspaso de costos a los precios -asociada a la cultura inflacionaria- para conformar un cuadro de relaciones entre alta inflación y degradación de los condicionantes sistémicos, estructurales y microeconómicos de la competitividad internacional de Brasil.

El segundo período, inaugurado con el Plan Real, alteró profundamente este ambiente al generar una sustancial ampliación del mercado doméstico, en función de la transferencia de ingresos a los sectores más pobres, proporcionada por la reducción de los



índices de inflación y por la reactivación de los mecanismos de crédito al consumidor. Por otro lado, la revalorización cambiaria originada por el Plan Real potencializó los efectos de la liberalización comercial que se llevó a cabo, incrementando el grado de competencia en el mercado doméstico, presionando sobre los costos y márgenes de las empresas que mantenían, hasta entonces, un elevado poder de mercado y que actuaban como *price makers*.

Las exportaciones fueron afectadas negativamente tanto por el crecimiento de la demanda doméstica, que redujo los excedentes exportables, como por la revalorización cambiaria: entre 1993 y 1995 (promedios anuales), el índice FUNCEX de tasa de cambio efectiva real R\$/US\$ (base: agosto de 1994 = 100) pasó de 121,5 a 93,8, o sea, sufrió un deterioro equivalente al 22,8%, en tanto que el índice de rentabilidad de las exportaciones -que también toma en cuenta la evolución de los precios de los productos exportados- se redujo en un 9,2%. El desempeño comercial del país se reflejó crecientemente, en el período post-Real, en el resurgimiento de los déficits externos. Esta reversión del cuadro macroeconómico también se tradujo en la reinserción de Brasil en los planes de inversiones de empresas transnacionales y de inversores financieros internacionales.

Así, los dos períodos presentan características radicalmente opuestas en lo que respecta al desempeño externo de Brasil, tanto en términos comerciales como de los flujos de inversiones internacionales. Los cambios en el ambiente económico introducidos por el Plan Real afectaron directamente el desempeño de la industria como un todo -y en relación a sus distintos sectores- y gradualmente comenzaron a modificar la configuración de la oferta productiva doméstica por sus efectos sobre la dinámica de las inversiones productivas.

- en segundo lugar, la liberalización comercial unilateral, iniciada en 1990 y concluida a fines de 1993, que eliminó una amplia gama de barreras no arancelarias fronterizas y redujo las tarifas de una media superior al 32% a cerca del 13%, a fines de 1993.

Conducida en medio del agravamiento de la crisis macroeconómica, con una demanda doméstica retraída y la tasa de cambio real bastante elevada, la liberalización comercial tuvo, hasta 1994, poco impacto sobre los flujos de importación y prácticamente no afectó la oferta doméstica. También contribuyó a esta situación el “diseño” de la liberalización, que mantuvo un grado razonable de progresión arancelaria (OMC [1996]) y que alcanzó inicialmente a las materias primas e insumos industriales, permitiendo a los sectores productores de bienes finales beneficiarse de reducciones de costos, sin sufrir mayores presiones sobre sus precios y márgenes de ganancia.

Fue recién con la entrada en vigor del Plan Real, con la consecuente revalorización de la moneda nacional y la expansión de la demanda doméstica, que los efectos de la liberalización comercial se manifestaron considerablemente en el mercado doméstico, actuando como un factor de selectividad inter e intrasectorial, discriminando entre empresas y sectores, según su competitividad y su capacidad para adaptarse a un ambiente competitivo.

En este sentido, el cronograma de la liberalización comercial unilateral (y también de la integración subregional) no introdujo, en la historia económica de Brasil de los años 90, una periodización diferente a aquella definida por la evolución del cuadro macroeconómico, sino que reforzó esta última en la medida que se superpusieron en el tiempo los efectos de la estabilización y los de la apertura, a partir de la segunda mitad de 1994, alterando dramáticamente el ambiente económico en Brasil.

## EL DESEMPEÑO EXPORTADOR BRASILEÑO EN LOS AÑOS 90: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS <sup>1</sup>

Entre 1990 y 1996, las exportaciones brasileñas pasaron de US\$31.000 millones a US\$48.000 millones, creciendo a tasas anuales medias del 7,2%. El análisis del desempeño exportador brasileño en la década de 1990, confirma la consolidación de

tendencias que se delinearon en la segunda mitad de los años 80. Este análisis puede ser hecho en tres niveles:

- el de las características generales u “horizontales” del desempeño, tomando en consideración evoluciones y tendencias que parecen haber afectado, de forma poco discriminatoria, a todos los sectores exportadores;

- el sectorial, donde se busca analizar precisamente la evolución de la composición de la pauta exportadora, en términos de sectores productivos, resaltando las características y tendencias que diferencian el desempeño de los diferentes sectores; y

- el microeconómico, en que se evalúa la relevancia, para el desempeño de las exportaciones, de determinadas características y tendencias relacionadas con el perfil empresarial de la oferta exportadora. Fueron seleccionados, para este fin, dos atributos de la empresa exportadora, considerados relevantes por la literatura sobre el tema: el volumen anual de sus exportaciones y su vínculo con la actividad exportadora (exportador tradicional y continuo; exportador entrante; exportador saliente o fracasado).

### *Características generales y “horizontales”*

Las principales características y tendencias “horizontales” identificadas como relevantes son las siguientes:

- los subperíodos 1990/93 y 1993/96 fueron marcados por patrones muy diferentes de desempeño a pesar de verificarse en ambos, desempeños agregados de las exportaciones prácticamente idénticos.

Estas diferencias involucran a un amplio conjunto de variables, sugiriendo que, entre 1990 e 1993, hubo una redistribución de las exportaciones por mercados de destino con el crecimiento de la participación de MERCOSUR y ALADI. La pauta se desplazó discretamente hacia productos y sectores de mayor dinamismo; en términos internacionales se incrementó la participación de manufacturados en las exportaciones totales y se esbozó un proceso de desconcentración de las exportaciones, en términos empresariales. Así, por ejemplo, entre 1990 y 1993, se agregaron más de 5.000 empresas a la actividad exportadora, mientras que, entre 1993 y 1996, hubo una pequeña caída en el número total de exportadores. En el primer subperíodo, las exportaciones anuales superiores a US\$20 millones contribuyeron con el 59% del crecimiento del valor total exportado, y en el segundo subperíodo, esta contribución alcanzó el 96,1%. En el segundo subperíodo, cayó la participación de manufacturados, se redujo sensiblemente el ritmo de redistribución geográfica de las exportaciones y hubo una reversión del movimiento de desconcentración empresarial de las exportaciones.

Aunque los resultados de estos cambios no tuvieron efecto sobre los datos agregados, ya que las tasas de crecimiento de las exportaciones totales no se alteraron, en los dos subperíodos hubo importantes alteraciones en la composición de los elementos que condujeron a aquellos resultados agregados: entre 1990 y 1993, el 80% del crecimiento del valor total exportado se atribuye a la expansión de las ventas de manufacturados. Entre 1993 y 1996, este porcentual de contribución no superaba el 21%, mientras que los productos agrícolas -primarios y semimanufacturados- pasaron a responder por el 58% del crecimiento.

- las alteraciones más significativas en el desempeño exportador del país se relacionan con la orientación geográfica de las ventas externas y en particular, con el crecimiento de la importancia de los mercados de ALADI, incluyendo los del MERCOSUR. Más allá de los datos agregados de participación de la región en las exportaciones brasileñas, se destaca su importancia “cualitativa” para el desempeño exportador del país: el



82% de las ventas para ALADI (no-MERCOSUR) y el 72% de las ventas para el MERCOSUR se refieren a manufacturados, mientras que la participación de éstos en el total de la pauta de exportación era del 46% (todos los datos se refieren a 1996). Juntos, los dos mercados respondieron por el 37,5% de las exportaciones de manufacturados brasileños, en 1996.

De la misma forma, los productos industrializados con grado de intensidad tecnológica alta y media-alta representaban a más del 40% de la pauta para el MERCOSUR y ALADI en 1996, mientras que para el total de las exportaciones brasileñas, este porcentual era del 24,3%. Entre 1993 y 1996 el MERCOSUR y la ALADI contribuyeron en 43,2% al crecimiento de las exportaciones brasileñas de alta y media-alta intensidad tecnológica, aunque la participación conjunta de ambos mercados en el total de la pauta exportadora de Brasil en 1996, no sobrepasaba el 23%.

Finalmente, como era previsible, los exportadores pequeños y medianos (hasta US\$3 millones/año) tuvieron una participación en las ventas al MERCOSUR y ALADI muy superior a aquella observada para el total de las exportaciones del país. Así, en 1996, el 14,0% de las exportaciones al MERCOSUR y el 12,8% de las ventas para ALADI, correspondieron a exportadores pequeños y medianos, mientras que esta participación no superaba el 7,5% en el total de las exportaciones.

### *Características sectoriales*

A nivel sectorial, el desempeño de la década de 1990 trajo escasas novedades: de hecho, la característica más notable del período involucra el agotamiento del proceso de transformación estructural de la pauta exportadora, iniciado a fines de la década de 1960 y puesto en evidencia por la creciente participación de los productos manufacturados en las exportaciones brasileñas.

De hecho, durante la década de 1990, pareciera agotarse el dinamismo de los sectores emergentes de la década de 1980, sin que otros sectores exhibiesen un desempeño que permitiera identificar nuevos "polos de dinamismo".

Aún cuando el crecimiento medio anual del conjunto de las exportaciones haya presentado tasas modestas en la década (7,2%), pocos fueron los sectores que crecieron por encima de este promedio en los dos subperíodos considerados. Ellos son:

- máquinas, equipamientos y tractores (bienes de capital mecánicos);
- maderas y muebles;
- azúcar;
- químicos diversos; y
- farmacéutico y perfumería.

En un grupo de dinamismo menos acentuado, se registró el desempeño de los sectores de autopartes/otros vehículos, celulosa/papel, caucho y elementos químicos.

Dado lo incipiente de las exportaciones brasileñas en varios de estos sectores y el crecimiento, entre 1993 y 1996, de las exportaciones de sectores donde Brasil ya tenía consolidadas ventajas comparativas -como es el caso de los sectores industriales directamente ligados a la base agropecuaria (café, azúcar, aceites vegetales, procesamiento de productos vegetales)- el *ranking* de ventajas comparativas (o de especialización internacional) de los sectores exportadores no se alteró en la década.

Por el contrario, se observa, a través de la evolución de los índices de ventajas comparativas reveladas,<sup>2</sup> una creciente polarización entre sectores con ventajas y sectores con indicadores negativos, sugiriendo la profundización de la heterogeneidad intersectorial en lo que se refiere al desempeño externo.

Con relación al patrón de especialización internacional que parece fuerte y crecientemente "cristalizado" en torno de sectores directamente ligados a la base agropecuaria y a los sectores de la cadena forestal y minero-metalúrgica (y la siderurgia, inclusive) -además del sector del calzado- los pocos focos de dinamismo exportador externo a este núcleo parecen haber surgido en los sectores de la cadena química (químicos diversos, elementos químicos, caucho, farmacéutica y perfumería), en muebles y en los sectores de bienes de capital mecánicos.

Más que la transformación en las condiciones de la oferta exportadora -nuevas inversiones, *upgrading* de los productos, mejoría de los canales de comercialización, etc.- las modestas alteraciones en la composición sectorial de la pauta parecen relacionarse con cambios por el lado de la demanda, entre los cuales se encuentran:

- la apertura preferencial de los mercados vecinos, con la consolidación del MERCOSUR: este fenómeno parece haber sido particularmente relevante para los sectores de la cadena química y de bienes de capital mecánicos;

- el crecimiento de los precios de las *commodities* agrícolas en los mercados internacionales, sosteniendo la rentabilidad de las exportaciones, a pesar de la revalorización cambiaria; y

- la búsqueda de nuevos proveedores por parte de importadores de los mercados de la OCDE, beneficiando a los productos brasileños (el caso del sector muebles).

### *Características microeconómicas*

Es seguramente a este nivel que se pueden identificar, durante la década de 1990, las características más destacadas del desempeño exportador brasileño en un cuadro marcado por el crecimiento moderado de las exportaciones, en términos agregados, y por modestos desempeños sectoriales.

Las características microeconómicas más relevantes en el período fueron las siguientes:

- entre 1993 y 1996, el número de empresas exportadoras se mantuvo prácticamente estable (-1,7%) después de un fuerte crecimiento (48%) observado entre 1990 y 1993. Esta estabilidad en el número de empresas exportadoras fue, sin embargo, la resultante de dos tendencias que apuntan en sentidos opuestos: creció el número de exportadores en las franjas por encima de US\$10 millones/año (+16,5%), mientras que decreció ligeramente el número de exportadores en las franjas inferiores a esta cifra (-2,5%). El resultado fue una creciente concentración de las exportaciones en las franjas de valor más elevado. Los macro exportadores (arriba de US\$50 millones/año) y grandes exportadores (arriba de US\$20 millones/año) respondían en 1996, por el 73,8% de las exportaciones totales, participación que, en 1993, fue del 68,6%. En contrapartida, la participación en la pauta de pequeños y medianos exportadores (hasta US\$3 millones/año) cayó, entre 1993 y 1996, cerca del 20%;

- entre 1993 y 1996, casi la totalidad del crecimiento de las exportaciones brasileñas es atribuible al desempeño de los macro y grandes exportadores. De hecho, el desempeño de este grupo explica el 96,1% de aquel crecimiento, mientras que las franjas entre US\$1 millón y US\$10 millones/año brindaron una contribución negativa al crecimiento de las exportaciones totales;

- entre 1993 y 1996, el 90% del crecimiento de las exportaciones brasileñas es atribuible a los exportadores continuos (entendiendo por continuos las empresas que exportaron en por lo menos seis de los siete años de la década). Esto, además de poner de manifiesto la elevada dependencia del desempeño exportador agregado con relación al grupo de exportadores continuos, apunta a los siguientes hechos:

- existe una elevada tasa de rotación en la actividad exportadora brasileña, situada en un promedio del 23,9% para el período 1991-1996, aunque superior (26,0%)

para el subperíodo 1994-1996. O sea, excluidos los continuos, pareciera que el universo empresarial de exportadores brasileños se renovase integralmente cada cuatro años;

— como consecuencia de estos hechos, la estructura empresarial de las exportaciones parece nítidamente polarizada entre el grupo de exportadores que integran las ventas externas a sus estrategias de crecimiento y el resto de los exportadores;

— como sugieren los datos de rotación, una vez excluidos los exportadores continuos, pareciera haber un intenso movimiento de entrada y salida en la actividad exportadora, caracterizando tres grupos: el de los exportadores entrantes, que empezaron a exportar en 1994 o después, los salientes, que exportaban continuamente hasta interrumpir (definitivamente, para el período considerado) la actividad de ventas externas, y los demás exportadores, cuya principal característica es la intermitencia de su vinculación con esta actividad; y

— un ejercicio adecuado para captar la “anatomía microeconómica” del desempeño exportador de Brasil en la década corriente, divide el crecimiento de las exportaciones en dos factores: los incrementos atribuibles a las empresas que ya exportaban en el inicio del proceso y aquellos vinculados a cambios en el universo de las empresas exportadoras, el cual, por su parte, puede dividirse en el efecto resultante de la entrada neta de nuevas empresas en la actividad exportadora y en aquel provocado por la sustitución de las empresas salientes por las entrantes.

En el caso de Brasil el grupo de los *incumbents* fue definido no por la participación de las empresas en dos puntos en el tiempo, pero sí por su presencia en por lo menos seis de los siete años del período analizado. En este sentido, el concepto usado en este estudio es más restrictivo.<sup>3</sup>

El cuadro 1 presenta los resultados del ejercicio para el caso de Brasil y para el período 1990-1996.

Cuadro 1

CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS EXPORTADORAS AL CRECIMIENTO DE LAS VENTAS EXTERNAS, 1990-1996 (Clasificadas por tipo)						
	Nº de empresas		Exportación media (US\$ millones)		Crecimiento exportaciones 1990/1996	Contribución al crecimiento
	1990	1996	1990	1996	US\$ millones	%
Exportación total (excluidas otras empresas)	7.435	10.066	4,11	4,37	13.430	100,0
Continuas	3.951	4.673	6,22	8,69	16.040	119,4
Entrantes	-	5.393	-	0,64	3.452	25,7
Salientes	3.484	-	1,74	-	-6.062	-45,1
Efecto Entrada Neta	-	1.909	-	-	1.222	9,1
Efecto Sustitución	-	3.484	-	-	-3.832	-28,5

Nota: El efecto de entrada neta y el efecto de sustitución están relacionados con los cambios ocurridos en el conjunto de los exportadores. Según Roberts y Tybout [1997] “este efecto de rotación puede cambiar las exportaciones agregadas a través de dos canales. El primero es el canal de la entrada neta en los mercados de exportación. La magnitud de este efecto depende no sólo del cambio neto en el número de exportadores, sino también del volumen exportado por el exportador entrante típico. El segundo canal es el de la sustitución de un conjunto de exportadores por otro (...) Cuando, por ejemplo, el volumen promedio de las exportaciones de las firmas salientes es menor que el volumen promedio de las exportaciones de las firmas entrantes, el efecto de sustitución contribuye al incremento de las exportaciones”.

Los datos confirman que la contribución de las empresas continuas al desempeño exportador de Brasil en el período 1990-1996, fue el elemento más importante de la "anatomía microeconómica". Hubo una fuerte contribución negativa de las firmas salientes y una contribución positiva cercana al 26% de las firmas exportadoras entrantes. El efecto de entrada neta fue levemente positivo, reflejando el aumento del número de exportadores en el período. Sin embargo, el efecto de sustitución fue fuertemente negativo ya que las exportaciones medias de las salientes eran superiores al de las empresas entrantes.

La comparación con resultados de estudios realizados en otros países revela que, a pesar del concepto más restrictivo aquí aplicado a las "continuas", el rasgo diferenciador del desempeño brasileño es la magnitud de la contribución de este grupo, aún con relación a aquellos países donde la dinámica de crecimiento de las exportaciones fue impulsada por los "continuos" (o *incumbents*): México (85% entre 1986 y 1990) y Argentina (84% entre 1992 y 1996). En el caso de Colombia y Marruecos, la contribución de los nuevos exportadores al crecimiento equivale a porcentuales superiores al 50% y, en ninguno de los casos observados, el efecto de sustitución es negativo, como en el caso de Brasil.

Es también interesante observar que estas conclusiones parecen confirmar plenamente las consideraciones de Shapiro [1997] acerca de la importancia de la "heterogeneidad interfirmas" como variable relevante para explicar el desempeño exportador de países como Brasil. De hecho, Shapiro apunta a una serie de diferenciaciones entre las firmas que deberían ser tomadas en consideración, no solamente en el análisis del desempeño exportador, sino también en la formulación de políticas de promoción de exportaciones. Entre estas diferenciaciones, la autora se refiere al tamaño de las empresas y al origen de su capital (en este último caso, por sus efectos, en términos de comercio intraindustrial e intrafirmas), tanto como a la polarización entre exportadores y no exportadores. Los datos arriba presentados, relativos al desempeño exportador de Brasil en la década de 1990, confirman la relevancia de la variable tamaño y de los fenómenos ya sugeridos por Shapiro, como la dificultad para permanecer en la actividad exportadora -diferente de los problemas de entrada en esta actividad- que parece afectar a gran parte del universo de firmas exportadoras brasileñas, así como la presencia, ya apuntada por Bonelli [1992], del fenómeno de *histeresis*, que explicaría la permanencia de empresas en la actividad exportadora, a pesar de la revalorización cambiaria.

### III. EL LENTO RESURGIMIENTO DE LA POLÍTICA BRASILEÑA DE EXPORTACIONES

Al concluir la década de 1980, el sistema público de apoyo a las exportaciones estaba virtualmente desactivado. En 1988, con la promulgación de la nueva Constitución Federal, los productos semimanufacturados fueron incluidos en la base de cálculo del ICMS (Guimarães [1996]) y los Estados pasaron a tener el derecho de definir las alícuotas del ICMS para los diferentes sectores y productos. Con esto, más del 50% de las exportaciones brasileñas pasaron a contribuir al ICMS, afectando así la competitividad externa de una amplia gama de productos del país.

#### LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DÉCADA DE 1990: TENTATIVAS, ERRORES Y BAJA PRIORIDAD

Esta alteración en la tributación de las exportaciones no hizo sino acentuar el deterioro del cuadro de incentivos económicos a las ventas externas, agravado además por la eliminación de los subsidios fiscales y por la abolición del BEFIEIX en 1990, por el gobierno de Collor (manteniéndose la validez para los contratos en vigor). Fueron mantenidos, en tanto, el tratamiento favorable respecto del Impuesto a la Renta, a las ganancias generadas

por las operaciones de exportación; la exención federal del IPI y del ICMS para las exportaciones de productos manufacturados y el régimen de *drawback*.

En el área de financiamiento, después de un período en que se anunció la intención de promover la implantación de un Banco de Comercio Exterior predominantemente privado, las líneas de crédito fueron gradual y selectivamente restablecidas a través del FINAMEX, operado por el BNDES, primero en la modalidad pre-embarque (en 1990) y, a continuación, la de post-embarque (agosto de 1991), pero siempre dirigido al sector de bienes de capital. También a mediados de 1991 el gobierno reglamentó el PROEX -Programa de Financiamiento de las Exportaciones- que absorbía las líneas de crédito aún activas del antiguo FINEX, y se restauró el sistema de ecualización de tasas de interés, vigentes bajo el FINEX y la Resolución 509 (Pinheiro et al [1996]). También los recursos del PROEX fueron destinados, en aquel momento, a la financiación de las exportaciones de bienes de capital, situación que sería considerablemente ampliada en los años 1996/1997.

En el área de gerenciamiento del comercio exterior, se introdujo el SISCOMEX -Sistema Integrado de Comercio Exterior- a fin de facilitar el registro de operaciones de exportación y de asegurar la integración de la información de interés de los principales agentes públicos involucrados con la actividad.

En un período donde la prioridad de la política de comercio exterior se vinculaba a la liberalización de las importaciones y la política económica prácticamente se orientaba a los esfuerzos para la reducción de la inflación, la política de exportaciones continuó ocupando una posición no prioritaria. El marco institucional carecía de consistencia y era constantemente alterado por sucesivas reformas de la administración federal, careciendo de unidad de comando y de capacidad de coordinación y ejecución. La falta de experiencia del BNDES en el área de financiamiento de las exportaciones restringió su actuación en este campo, así como la excesiva burocratización del PROEX también limitó su alcance como instrumento de apoyo a las ventas externas.

El mantenimiento de una tasa real de cambio atractiva para los exportadores, aliada a períodos de bajo dinamismo de la demanda doméstica, siguió impulsando las ventas externas hasta que el Plan Real comenzó a revertir drásticamente este escenario y, a partir de 1995, reapareció el déficit comercial y, con ello, la preocupación acerca de la sustentabilidad del plan de estabilización, en su dimensión externa.

#### LA POLÍTICA DE EXPORTACIONES: UN RESURGIMIENTO EN RÉGIMEN DE URGENCIA

Una de las principales características del Plan Real es la desvinculación de la tasa cambiaria de la evolución de los precios domésticos, esto es, la desindexación del cambio. Dada la inflación residual de los primeros meses del Real y el régimen de flotación cambiaria practicado por el Banco Central -con el uso del cambio como ancla para los precios de los bienes transables (*tradables*)- se observó un despegue del cambio en relación a la tasa de inflación, hecho posible por los ingresos de capital en la balanza de pagos, atraídos por las elevadas tasas de interés. Sumado a eso, el recalentamiento de la economía en el período inicial del Plan y la creación de nuevos canales de comercialización y de una infraestructura de importaciones, generaron el ingreso creciente de productos importados. Al mismo tiempo, la revalorización cambiaria tornó a las exportaciones menos rentables en el corto y mediano plazo. El resultado fue la aparición de déficits en la balanza comercial que se incrementaron a partir de 1995 y que incentivaron tentativas de control de las importaciones y esfuerzos cada vez más intensos para fomentar las exportaciones. A pesar de la flexibilización de la política cambiaria luego de la crisis mexicana, el régimen de cambio post-Real constituyó una restricción desde el punto de vista de la estructura de incentivos a las exportaciones, en contraste con la situación existente en los primeros años de la década.

Los esfuerzos para retomar una política de exportaciones en Brasil fueron insuficientes hasta 1996 en que comenzaron a intensificarse, tendencia que vendría a reforzarse durante el año 1997 en función del deterioro de las expectativas con relación al plan de estabilización y dentro de un contexto de retracción de la oferta de financiamiento externo.

Los componentes principales de este proceso son:

- la desgravación tributaria de las exportaciones;
- el restablecimiento de mecanismos públicos de amplia cobertura en el área de financiamiento a las exportaciones y de prestación de garantías a los créditos concedidos (seguro de crédito y fondo para avales), además de la flexibilización en las reglas de utilización, por parte de las empresas, de instrumentos de financiamiento privados a la exportación, como el ACC -Anticipo de Contrato de Cambio-; y

- la reducción del "Costo Brasil", identificado como el conjunto de factores sistémicos, regulatorios e infraestructurales que encarecen las inversiones, la producción y las exportaciones brasileñas.

Más recientemente, nuevos componentes se agregan a este proceso. Ellos son:

- un mayor énfasis en el tema del gerenciamiento operacional de los esfuerzos público-privados para ampliar las exportaciones, yendo más allá del modelo institucional basado en los Ministerios involucrados con la actividad y con la coordinación de la Cámara de Comercio Exterior, creada en 1995. Es importante resaltar que este énfasis está articulado con los esfuerzos para "sectorizar" los diagnósticos, los programas de acción y la definición de metas de exportación;

- una preocupación creciente con la ampliación de la base empresarial de las exportaciones, hoy concentrada en unas pocas centenas de empresas. En este contexto, ganan relevancia el tema de la integración de las pequeñas y medianas empresas al esfuerzo exportador y la definición de mecanismos que puedan facilitar tal integración;

- la reorganización de las estructuras institucionales de promoción comercial *strictu sensu*, con la creación de una Agencia de Promoción, vinculada al SEBRAE -Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas-; y

- una postura más activa de la diplomacia brasileña, en términos de "alineación" con los intereses de los sectores y empresas exportadoras de Brasil, en sus conflictos con empresas de otros países (como el caso de la controversia entre la Embraer y la empresa canadiense Bombardier, ambas del sector aeronáutico) y en sus esfuerzos para eliminar barreras externas a las exportaciones de Brasil.

### *La política de exportaciones actual: marco institucional e instrumentos*

#### — El marco institucional

Al modelo de gestión centralizado de la política de exportaciones adoptado hasta 1990, le siguió la fragmentación institucional, en la cual las tareas relacionadas con la administración de la política se encontraban dispersas entre diversos ministerios. Un intento para superar esta situación fue la creación de una Cámara de Comercio Exterior (CCE),<sup>4</sup> en el comienzo del actual gobierno, que procura resolver los problemas institucionales derivados de la fragmentación de las instancias decisorias en esta área y coordinar las actividades y decisiones con vistas a la elaboración de una política de mediano plazo para el comercio exterior. Sus objetivos incluyen ejecutar un vasto conjunto de atribuciones cubriendo una amplia gama de temas relacionados, tales como: (i) definir las directrices de la política de comercio exterior; (ii) manifestarse con antelación sobre las normas y legislación relativas al comercio exterior y temas conexos; (iii) fijar las directrices para las modificaciones de las alícuotas de los impuestos de importación y de exportación; (iv) establecer las directrices para las investigaciones relativas a las prácticas desleales de comercio exte-



rior; (v) fijar las directrices para la política de financiamiento y de seguro de crédito a las exportaciones; (vi) establecer las directrices para la política de desregulación del comercio exterior; (vii) evaluar el impacto de las medidas cambiarias, monetarias y fiscales sobre el comercio exterior; (viii) formular la política sobre la concesión de áreas de libre comercio, zonas francas y zonas de procesamiento de exportaciones; (ix) fijar las directrices para la promoción de bienes y servicios brasileños en el exterior; (x) indicar los parámetros para las negociaciones bilaterales y multilaterales relativas al comercio exterior.<sup>5</sup>

Es conocido que la CCE tiene una finalidad consultiva y no ejecutiva, siendo principalmente un foro de discusión y de coordinación de políticas de comercio exterior. Fija directrices y sirve de instrumento de diálogo entre el gobierno y los sectores productivos de la sociedad, pero no le cabe atribución operacional en materia de comercio exterior. Cada Ministerio que la compone guarda su competencia específica. No obstante, emanan de sus deliberaciones diversas decisiones u orientaciones de política.

Como prueba de ello, en 1995/96 el tema del financiamiento a las exportaciones tuvo un lugar destacado en las discusiones de la Cámara, habiéndose establecido parámetros para perfeccionar el mecanismo de equalización de tasas de interés, en el ámbito del PROEX, y dando respaldo institucional y de coordinación a los esfuerzos para establecer un sistema de seguro de crédito a las exportaciones. La cuestión de la desgravación fiscal de las exportaciones fue otro tema relevante en las discusiones de la CCE. De allí resultó la medida que permitió el resarcimiento de las contribuciones para el COFINS y el PIS/PASEP con incidencia sobre las materias primas y los productos intermedios adquiridos en el mercado interno por empresas exportadoras.<sup>6</sup>

Además, por el lado de la política de importaciones, hubo esfuerzos en el sentido de internalizar los mecanismos de protección condicional aceptados en el ámbito del GATT emanados de la Ronda Uruguay, dando como resultado (en el caso de Brasil) los primeros acuerdos legales de defensa comercial necesarios para la constitución de un verdadero sistema de protección comercial. Asimismo, la Cámara ha coordinado en el Gobierno la discusión de la Ley Unica de Comercio Exterior, con la finalidad de consolidar en un único instrumento jurídico la legislación pertinente al asunto, hoy dispersa, perfeccionando o reforzando al mismo tiempo algunos instrumentos, como el financiamiento de las exportaciones. Actualmente, el proyecto de ley se encuentra en discusión en el Congreso Nacional.

A fines de 1997, bajo el impacto de la crisis en Asia, el Gobierno anunció la adopción de un programa de gerenciamiento operacional de base sectorial, para viabilizar el objetivo de lograr en cinco años exportaciones totales de US\$100.000 millones. El objetivo de los programas sectoriales sería definir metas para cada uno de los sectores, identificando los instrumentos y modalidades de implementación adaptados a las especificidades de cada sector. Por lo tanto, se dirige hacia un modelo de gestión operacional sectorizado de promoción de exportaciones, bajo la coordinación de la Casa Civil de la Presidencia de la República y de la CCE, buscando con esto superar las dificultades de coordinación institucional resultantes de la fragmentación de poder entre diferentes ministerios.

#### — Tributación

El actual gobierno “heredó” de los anteriores algunos incentivos fiscales que resistieron al desmantelamiento del aparato de apoyo a las exportaciones, en el inicio de la década de 1990. El régimen de *drawback*, instituido en 1964, fue mantenido en las modalidades de exención, restitución y suspensión del pago de tributos, incidiendo el beneficio sobre el Impuesto de Importación, el IPI y el ICMS, extendiéndose además a todas las tasas que no representen “efectiva contraprestación de servicios realizados en la importación (por ejemplo, el Adicional al Flete para la Renovación de la Marina Mer-

cante)" (Guimarães [1995]). Las compras internas con fin exclusivo de exportación son comparadas y observan el mismo régimen tributario que las importaciones hechas bajo *drawback*. También se mantuvo la exención del IPI y del ICMS sobre las exportaciones de manufacturados, así como el mantenimiento y utilización del crédito del IPI relativo a insumos empleados en la industrialización de productos exportados, al mismo tiempo en que continúan en vigencia los contratos del BEFIEX firmados antes de 1990, o sea, antes de la extinción del Programa.

Además de esto, no existe incidencia sobre el ingreso de exportación de las contribuciones para el COFINS y el PIS/PASEP. Como parte del esfuerzo de desgravación fiscal de las exportaciones, se abolió en 1995 el pago de las contribuciones sociales del PIS/PASEP y del COFINS -que incidían sobre las adquisiciones en el mercado interno de materias primas, productos intermedios y material de embalaje para utilización en el proceso productivo- bajo el concepto de crédito presunto del IPI que equivale al 5,37% del valor total de adquisición de materias primas, productos intermedios y material de embalaje en el mercado interno, ponderado por la participación del ingreso de exportación en el ingreso operacional total de la empresa.

Por otro lado, el Gobierno Federal negoció con los Estados la eliminación de la incidencia del ICMS sobre las exportaciones de productos primarios y semimanufacturados, asegurándoles una compensación financiera en caso que esta medida provocase pérdida de ingreso para los Estados en los primeros años de vigencia de la nueva legislación. La exención que ya beneficiaba hace más de 30 años a los productos manufacturados, se extendió a los demás productos a partir de la legislación adoptada en agosto de 1996, y alcanzó también a las compras de equipamientos para inversiones en el mercado interno y la energía eléctrica utilizada en la producción. A partir de 1998, la medida se extiende también a los bienes de consumo empleados en la producción, aunque con fuertes resistencias entre los Gobernadores de Estado en función de la alegada pérdida de ingreso generada por la entrada en vigor de la nueva ley.

Todavía queda por superar la dificultad en recuperar el crédito del ICMS, pagado en etapas anteriores de la cadena productiva, dada la complejidad operacional de este mecanismo y la competencia de los Estados en materias que involucran el ICMS.

## — Financiamiento

Las principales medidas recientes de apoyo a las exportaciones se concentran en el área de financiamiento, donde viene ampliándose la actuación del Gobierno Federal, inicialmente centrada en el financiamiento de las ventas externas de bienes de largo ciclo de fabricación o servicios de ingeniería. A pesar de esto, los mecanismos privados desempeñan un papel central en el financiamiento de las exportaciones brasileñas, entre los cuales se encuentra el ACC.

Superada la idea de creación de un Eximbank mayoritariamente privado, el sistema público de financiamiento de las exportaciones se fue reconstituyendo -con dificultades y varias insuficiencias- en torno de dos Programas: el FINAMEX, del BNDES, y el PROEX, operado por el Banco de Brasil, en nombre del Tesoro. Ambas líneas de financiamiento (y de equalización, en el caso del PROEX) fueron significativamente reforzadas en los dos últimos años, en cuanto a recursos presupuestarios, técnicos y humanos, tornándose crecientemente "horizontales" en términos de cobertura, o sea, desvinculándose cada vez más de prioridades sectoriales. A estos mecanismos de financiamiento se agregaría en 1997 la creación de una empresa de seguro de crédito, mayoritariamente privada, con participación del Banco de Brasil y de una gran aseguradora extranjera (COFACE) y prestadora de servicios al Tesoro en lo que se refiere a la gestión de los riesgos políticos

y extraordinarios, así como de los riesgos comerciales de mediano y largo plazo (reproduciendo el modelo institucional de las antiguas aseguradoras estatales de crédito a la exportación de Europa Occidental, hoy privatizadas, pero actuando en nombre de los gobiernos en la gestión de estos riesgos). Para esto, el Gobierno creó un fondo de US\$1.000 millones con acciones de empresas estatales, hoy pertenecientes al Fondo de Administración de la Deuda Pública Mobiliaria.

Los principales programas públicos de financiamiento de las exportaciones son los siguientes:

FINAMEX/BNDES

En el caso del BNDES, el producto financiero más tradicional es el programa FINAMEX, actualmente ampliado y rebautizado como BNDES-EXIM, constituido por operaciones indirectas (esto es, vía agentes) y orientado al financiamiento de las exportaciones. Los financiamientos vía FINAMEX son denominados en dólar norteamericano y formalmente comprenden dos modalidades: el FINAMEX Pre-Embarque (creado a fines de 1990) y el FINAMEX Post-Embarque (creado en septiembre de 1991).

El FINAMEX Pre-Embarque se destina al financiamiento de la producción de máquinas y equipamientos para exportación de acuerdo con el siguiente conjunto de condiciones: Plazo: 30 meses; Participación en el financiamiento total: equivalente al 85% del valor FOB de exportación; Tasa de interés: LIBOR semestral, fijada el 1 de abril y el 1 de octubre, más una tasa del 2% al año (como cargos del BNDES) y de hasta el 3% al año (a título de *del credere* del agente financiero autorizado por el BNDES), calculadas sobre el saldo deudor y trimestralmente (se estudia la reducción de las tasas de interés al 2%, a ejemplo de la modalidad post-embarque); Amortización: en parcela única, con el plazo máximo de 4 meses a contar de la fecha de embarque; y Garantía: prenda, al agente financiero, de los derechos de crédito derivados del contrato de exportación.

El FINAMEX Post-Embarque se destina a refinanciar al exportador máquinas y equipamientos a través del descuento de letras de cambio de exportación o de la cesión de derechos de crédito de exportación garantizados por carta de crédito. Sus condiciones son: Plazo total: 96 meses; Participación en el refinanciamiento: equivalente al 85% de la exportación; Tasa de descuento: LIBOR del plazo de financiamiento acrecentada en un 2% para operaciones sin ecualización (para operaciones con ecualización solicitada en el Registro de Operación de Crédito (RC) junto al Banco de Brasil/PROEX, la tasa de descuento es la LIBOR del plazo de financiamiento); Comisión de Compromiso: 0,5% al año sobre la operación no liberada después de 45 días de contratación; Comisión de Administración: 0,75% sobre el valor liberado para el exportador, para remuneración del Banco mandatario; y Garantía: Inscripción del CCR (Convenio de Crédito Recíproco) o aval del agente financiero en el país, o aval de un Banco de primera línea en el exterior.

El cuadro 2 ilustra el desempeño del FINAMEX en los últimos cuatro años, permitiendo concluir que los resultados son aún bastante modestos para el volumen de las exportaciones brasileñas, a pesar del crecimiento observado en 1997.

Cuadro 2

FINAMEX / BNDES-EXIM: EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA, 1994-97 (En U\$S millones)				
Desembolsos	1994	1995	1996	1997
TOTAL	258,2	369,0	381,4	1.175,0

Fuente: BNDES.

Estos resultados llevaron al Gobierno a buscar nuevas alternativas de financiamiento de las exportaciones, por intermedio del BNDES. Un conjunto de medidas, lanzado en octubre/noviembre de 1996, amplía el campo de actuación del BNDES al incluir bienes de consumo durables en la lista de bienes susceptibles de financiamiento, al liberalizar las reglas de concesión de capital de giro para empresas exportadoras de cualquier sector; al reducir el nivel de los cargos del BNDES (al 1 % al año); al elevar el nivel de participación del BNDES en el financiamiento total (llegando hasta 100%); al ampliar el espectro de garantías aceptadas -además del CCR y trabajando con garantías bancarias y eventualmente del importador- y, al instituir una línea especial de financiamiento a las exportaciones de bienes de capital bajo encargo, paquetes de servicios de ingeniería y de plantas *turnkey* (llave en mano), con plazos de hasta doce años.

En la práctica, el BNDES-EXIM se tornó cada vez más un mecanismo de financiamiento a las exportaciones sin prioridad sectorial y el Banco ha buscado adaptar las características del financiamiento a las necesidades de las empresas, eventualmente yendo más allá de los plazos de doce años y haciendo crecientemente uso del PROEX-Ecualización como mecanismo de reducción de las tasas de interés aplicadas por el BNDES-EXIM. En este sentido el gobierno decidió transferir al BNDES US\$400 millones de los recursos del PROEX, para que el Banco administre tales recursos en combinación con su política de financiamiento de las exportaciones.

El significativo crecimiento de las exportaciones financiadas por el BNDES en 1997, no refleja aún una diversificación de su cartera de empréstitos o un mayor acceso a sus líneas por parte de pequeños y medianos exportadores. La decisión de crear el FGPC y de entregar al BNDES su gestión demuestra que las dificultades en esta área aún no fueron superadas. Por otro lado, cerca de US\$600 millones de los desembolsos de 1997 fueron destinados a tres empresas, una del sector aeronáutico mientras que las otras dos, son tradicionales exportadoras de pollos. O sea, estos tres empréstitos -para empresas tradicionalmente exportadoras- respondieron por el 75% del crecimiento de los desembolsos entre 1996 y 1997, también inducido por el aumento de la porción financiable de las exportaciones (del 85% al 100%).

#### PROEX/BANCO DO BRASIL

EL PROEX -Programa de Financiamiento de las Exportaciones- creado por la Ley 8.187 de junio de 1991, contempla ambas finalidades<sup>7</sup>: financiamiento a la exportación de bienes y servicios y ecualización de tasas de interés. El Banco de Brasil es el agente financiero de la Unión para este programa, que fue notificado por Brasil a la OMC como subsidio (juntamente con el BEFIEX).

El financiamiento a las exportaciones recién fue reglamentado a fines de 1995 por el Banco Central y por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) mediante normas que estipulan las condiciones financieras y la relación de bienes y servicios susceptibles de apoyo. En la práctica, el BB encamina los pedidos de financiamiento al Comité de Crédito a las Exportaciones/CCEX, organismo compuesto por diversos sectores gubernamentales, que decide sobre la concesión de financiamiento en el PROEX. Las condiciones de apoyo prevén tasas de interés equivalentes a la LIBOR fija en el plazo de financiamiento o variable conforme el período de amortización, con plazos entre 18 y 120 meses, dependiendo del bien a ser financiado. El financiamiento cubre el 85% del valor de la mercadería para bienes con un índice de componente nacional no inferior al 60%, reduciéndose la participación relativa del financiamiento en forma proporcional a la disminución del índice de nacionalización.

El mecanismo de ecualización de las tasas de interés fue también reglamentado por el Banco Central y el MICT a fines de 1995 con normas que fijan nuevos criterios para

los bienes y servicios susceptibles de recibir el beneficio. La ecualización es calculada sobre el saldo deudor del monto principal y los valores resultantes son pagados a la institución que financia en títulos públicos federales nominativos e inalienables, rescatables en el vencimiento de la amortización y de los intereses (trimestral o semestralmente). Las tasas de ecualización son definidas por plazo y cada bien tiene su plazo de ecualización determinado en la Disposición N° 368 del MICT (5/12/95) según la siguiente escala: 1 año, 2,0%; 1-2 años, 2,2%; 2-3 años, 2,4%; y 9 a 10 años, 3,8%.

También en 1995 se amplió la cobertura del PROEX para el sector de servicios y se adoptó como requisito de contenido local la norma MERCOSUR, o sea, 60%. El valor de las operaciones de ecualización en 1995, alcanzó US\$243,3 millones, aprobadas por US\$194,2 millones y hechas efectivas por US\$49,1 millones. Respecto de las operaciones de financiamiento, el valor alcanzó a los US\$80,9 millones, aprobadas por US\$32,6 millones y financiadas por US\$48,3 millones. Como se observa, hasta 1995 los valores eran mucho más pequeños con relación a los de las operaciones de exportación y la tasa de utilización de los recursos presupuestarios localizados en el PROEX no sobrepasaba el 30% del total, llevando al Gobierno a un esfuerzo de perfeccionamiento del Programa. Este esfuerzo se concretó con la simplificación operacional de este programa, el establecimiento de reglas y mecanismos que incrementaran la atracción del producto para los bancos privados -inclusive los extranjeros- y la ampliación, en sucesivas etapas, de la cobertura sectorial del Programa. Inicialmente concebido para apoyar exportaciones de bienes de capital (como el FINAMEX), el PROEX ha ampliado su lista de productos elegibles, incluyendo bienes de consumo durables y no durables, servicios y bienes intermedios. Con la última ampliación de la lista de productos elegibles (introducida en enero de 1998), el PROEX pasará a cubrir cerca del 48% de la pauta brasileña de exportación, porcentual que era hasta entonces del 33%.

En 1997, el gobierno anunció nuevas medidas en el ámbito del PROEX que buscan estimular las exportaciones. Una de las medidas consiste en dar mayor autonomía al Banco de Brasil en la aprobación de financiamientos. A partir de ahí, el BB puede aprobar operaciones de financiamiento de hasta US\$5 millones. Anteriormente, cualquier operación mayor de US\$1 millón debía ser sometida al CCEX, lo que implicaba el retraso de muchos empréstitos.

Otra medida fue la elevación, para ciertos productos, de la porción financiada sobre la que puede aplicarse la ecualización. Anteriormente, sólo determinados productos terminados podían ser beneficiados por el sistema y, aún así, la ecualización de la tasa de interés abarcaba apenas 85% del valor del financiamiento. A partir de la modificación introducida, los bienes de capital y productos de alto valor agregado (como aviones y buques) pueden obtener hasta el 100% del financiamiento ecualizado. Fueron incluidos además bienes en etapa de producción, entre los que pueden beneficiarse del sistema de ecualización (pre-embarque). La lista de tales bienes aún no fue definida, ni la porción de financiamiento que tendrá las tasas de interés ecualizadas.

Además de esto, el Consejo Monetario Nacional (CMN) aprobó medidas incentivando a los bancos a participar de las operaciones de ecualización. Las operaciones eran pagadas en títulos no negociables: los bancos podían rescatar dichos títulos sólo al vencimiento del plazo. Con las nuevas medidas, los títulos emitidos a partir de mayo de 1998 podrán ser colocados en el mercado, tema que será revisado a fines de año, después de medido su impacto.

Los bancos extranjeros también fueron incentivados a participar de las operaciones de financiamiento, los cuales anteriormente no podían tener los títulos a su nombre si no contaban con representación en Brasil, lo que ahora es permitido, bastando para ello que tengan la custodia de un banco nacional.

Estas modificaciones están ampliando significativamente la demanda del PROEX-Ecualización, con importantes crecimientos en los valores aprobados y en el número de empresas beneficiadas. En esta modalidad, el aumento del número de operaciones realizadas en el primer semestre de 1997 con relación al mismo período del año anterior fue del 460%, involucrando exportaciones cercanas a los US\$5.000 millones. Para 1998, el presupuesto del PROEX es de alrededor de US\$ 1,45 mil millones (51% mayor que el de 1997) donde dos tercios de los recursos están dentro de la modalidad de equalización. Los principales agentes del PROEX-Ecualización son el BNDES, a través de sus líneas de financiamiento del comercio exterior, con 47% (enero-junio de 1997), seguido del Banco de Brasil (17%) y de un banco privado de capital extranjero (11%).

### *Principales modalidades operadas por el sector privado*<sup>8</sup>

#### — Anticipos sobre Contratos de Cambio (ACC/ACE)

Se trata del mecanismo de financiamiento a las exportaciones más difundido en Brasil, tanto en la esfera privada como pública. Los bancos que operan con cambio conceden a los exportadores anticipos sobre los contratos de cambio (ACC), que consisten en el adelanto parcial o total al exportador del monto en moneda nacional equivalente a la cuantía en moneda extranjera comprada a término por el Banco. Es el anticipo del precio de la moneda extranjera que el Banco negociador de las divisas concede al exportador. El objetivo es proporcionar recursos al exportador para hacer frente a las diversas etapas del proceso de producción y comercialización, constituyéndose en un incentivo a la exportación. El costo es nítidamente inferior a las tasas del mercado doméstico, pero superior a las tasas internacionales de referencia, además, su localización en las empresas toma en consideración factores como el riesgo de crédito sectorial y empresarial, tal como es percibido por los bancos.<sup>9</sup> El anticipo de los contratos de cambio puede ocurrir y desdoblarse en dos fases. La primera se refiere a la concesión del anticipo en hasta 180 días antes del embarque (financiamiento a la producción). La segunda ocurre con la mercadería ya embarcada, pudiendo ser solicitada hasta 60 días después del embarque. En esa fase se pasa a llamar ACE (Anticipo de Contrato de Exportación), pudiendo extenderse su plazo hasta 180 días de la fecha de embarque.

El plazo máximo para los ACC varía de acuerdo con los intereses del Banco Central en la gestión de la entrada de divisas extranjeras al país, pudiendo llegar a 180 días o también hasta 360 días. Los tomadores de los ACC que no tengan lastre (esto es, mercadería en el momento del embarque) pagan el Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF) sobre los contratos que no fueron cumplidos.

En octubre de 1996, el Banco Central creó una nueva alternativa de financiamiento buscando una mayor competitividad de las ventas externas y una reducción de las dificultades en la obtención de crédito para las empresas exportadoras que ya habían cerrado contratos con el exterior pero que aún no embarcaron la mercadería. Los recursos para esa línea serán captados en el exterior a través del sistema bancario y cedidos a los exportadores con algunas ventajas con relación a las opciones antes existentes (Resolución 2.312, reglamentada por la Circular BC 2.717). La nueva línea no tiene un plazo máximo, siendo el mínimo de 180 días, tal como el anticipo sobre contrato de cambio (ACC) que puede ser hecho hasta 180 días renovables por 180 más. Además, los empréstitos por esa vía están exentos del pago del IOF que alcanza a los empréstitos en moneda extranjera con plazo inferior a cinco años. El costo de la nueva línea fue estimado por el BC entre 11 y 12% al año. Cada exportador podrá tomar prestado el equivalente al 200% del volumen de los contratos de cambio no liquidados, con mercaderías a embarcar, cerrados



hasta el 31 de julio de 1997. Esto indica la preocupación del BC en ayudar a empresas con dificultades de producir y embarcar lo contratado. Las empresas podrán tomar los recursos de esas líneas externas para la compra de materias primas o para otras finalidades relacionadas a las exportaciones. El hecho de no contar con un plazo máximo es una gran ventaja, al contrario de los ACCs, que deben ser liquidados en 180 días.

Al mismo tiempo el BC revocó la prohibición para la venta de contrato de *performance* lo cual significa que el exportador ya no necesita, en los contratos de cambio celebrados previamente, informar que producto va a vender (excepto oro). Se permite así que un exportador que no logre cumplir su contrato pueda venderlo a terceros y se revierte una serie de medidas tomadas en el segundo semestre de 1994, cuando el ingreso de recursos externos atraído por la gran diferencia de tasas de interés entre los pagos en Brasil y el rendimiento de las aplicaciones en el exterior, fue juzgado excesivo por las autoridades.

Una medida de importancia del mecanismo de los ACC/ACE está dada por el hecho que del total del flujo de cambio contratado para exportaciones en 1994, cerca del 87,6 % fue por intermedio de ACC/ACE y pago anticipado (las exportaciones con pago anticipado respondían por el 13,6% de las exportaciones totales en 1994 y 1995 y cerca del 20% en el primer semestre de 1996); en 1995 aquella proporción llegó al 89,1% y en el primer semestre de 1996 al 87,4%.

En noviembre de 1997 el Banco Central autorizó el acceso a operaciones de ACC para proveedores de insumos o productos intermedios para las empresas exportadoras, pero la eficacia de esta medida parece restringirse a la reducción de la oferta de financiamiento externo privado a las exportaciones brasileñas y por las preocupaciones de los bancos con el riesgo de créditos eventualmente concedidos a empresas no exportadoras.

#### — Prepagos a la Exportación

En junio de 1991 el Banco Central reglamentó una modalidad de financiamiento conocida como prepagos a las exportaciones. Las mercaderías exportadas son beneficiadas con el pago anticipado con recursos originados de importadores y de otras formas de financiamiento, en el plazo de hasta 180 días entre el contrato de cambio y el embarque efectivo de la mercadería. Las tasas de interés de la operación son pactadas libremente entre las partes contratantes, sin interferencia del BC. Esa liberalización de los intereses tiende a favorecer la competencia. Este producto tiende a ampliar el margen de liquidez disponible en el exterior para financiar las exportaciones brasileñas. Como los recursos son de fuentes distintas, pueden inclusive ser del propio exportador que, frente a dificultades de liquidez, prefiere repatriar recursos antes localizados en el exterior, fruto, por ejemplo, de operaciones previas en que haya habido subfacturación de las exportaciones en el momento en que el diferencial de tasas entre el cambio paralelo y el oficial justificase la operación.

#### — Export Notes

Este es el nombre por el cual son conocidos los contratos de concesión de crédito de exportación. En esta modalidad, el exportador obtiene recursos en el país junto a inversores locales, bancos o empresas. Después de cerrar un contrato, el exportador transfiere los derechos de venta al inversor y, a cambio, cobra en efectivo el valor en Reales equivalente al valor en moneda extranjera. Los recursos son entonces usados para financiar el ciclo de producción. Las principales ventajas, para exportadores e inversores, son las siguientes: i) el exportador no necesita depender de líneas bancarias de corto

plazo para financiar las ventas; ii) el plazo es (o era, hasta recientemente) mayor que los de las operaciones de ACC; y iii) el inversor hace un *hedge* en moneda extranjera, protegiéndose de las oscilaciones cambiarias.

La principal desventaja es que mientras para los ACC no se necesita de operaciones de exportaciones identificadas para ser cerradas, en el caso de las *export notes* se exige un contrato formalizado de venta al exterior.

#### — Securitización de las Exportaciones

Se trata de un mecanismo de emisión de un título en el mercado internacional convalidado con ventas externas futuras, de uso cada vez más difundido en Brasil, especialmente para contratos de exportación de gran valor, creado por la Circular 1.979 del BC en junio de 1991. Obviamente, el financiamiento en el exterior ocurre a costos mucho más bajos que los de Brasil. El problema de obtención está en el *rating* de las empresas exportadoras y en la sofisticación de los instrumentos jurídicos y contractuales, el que restringe el uso de este mecanismo a grandes empresas exportadoras de productos intermedios o agroindustriales.

#### — Seguro de crédito y mecanismos de garantía a las exportaciones

En octubre de 1996, el mecanismo de seguro de crédito fue finalmente reglamentado en Brasil.<sup>10</sup> Su objetivo es el de garantizar la cobertura de riesgos políticos y extraordinarios y riesgos comerciales. La cobertura de los riesgos políticos y extraordinarios, así como de los riesgos comerciales de mediano y largo plazo, será garantizada por la Unión, a través de un fondo específicamente creado para este fin. La participación de la Unión quedará limitada a no más del 85 % de las eventuales pérdidas líquidas, siendo el resto asumido por el asegurado. El límite total de coberturas de garantía será de US\$3.000 millones, estableciéndose un límite anual de US\$300 millones.

La insolvencia del deudor será considerada pasible de cobertura por el seguro, constituyendo el riesgo comercial y existirá cuando ocurra incumplimiento por parte del deudor por un plazo igual o superior a 180 días contados a partir de la fecha del vencimiento de la obligación. Por otro lado, los riesgos políticos y extraordinarios se refieren al no pago de las mercaderías exportadas debido a las moratorias declaradas, centralización del cambio, prohibición de remesas de divisas del exterior o medidas de efecto similar adoptadas por el país donde estuviera domiciliado el deudor.

El 11 de marzo de 1997, el Banco de Brasil firmó con la COFACE -Compañía Francesa de Seguro de Crédito a la Exportación- y con cuatro aseguradoras privadas, el protocolo de constitución de una empresa aseguradora exclusivamente dirigida a los financiamientos a la exportación.

El gobierno federal también anunció la constitución del Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC), en el valor total de US\$300 millones, para garantizar los empréstitos tomados por pequeños y medianos exportadores (empresas con una facturación anual no superior a R\$15 millones) junto a la red de bancos que actúan como agentes del BNDES.

#### *Promoción de Exportaciones*

Las actividades de promoción de exportaciones son desempeñadas por la Secretaría de Comercio Exterior del MICT y por el Departamento de Promoción Comercial del MRE, así como por las Secciones de Promoción Comercial de las embajadas y consulados brasileños. No existen recursos específicos para esta finalidad que, sumados a la duplicidad de las

funciones institucionales de los órganos de distintos ministerios, limita demasiado la eficacia de los esfuerzos en esta área. La Cámara de Comercio Exterior lanzó nuevos programas de promoción de exportaciones, pero la iniciativa no pasó de un anuncio genérico de intenciones buscando la integración de pequeñas y medianas empresas en el esfuerzo exportador, la identificación de trabas externas e internas a la expansión de las exportaciones, etc.

En el ámbito de la SECEX/MICT, se desarrolló, a partir de 1993, el programa Nuevos Polos de Exportación, con el objetivo de impulsar nuevos exportadores y nuevos productos de exportación. Una amplia gama de productos fue seleccionada, en el marco de este programa, incluyendo cerámica, calzados, juguetes, muebles, etc.

Además, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, se desarrolló un programa dirigido a la promoción de inversiones y de transferencia de tecnología a las empresas, movilizandó la red de Servicios Comerciales de las Embajadas y Consulados brasileños.

Los esfuerzos de promoción de exportaciones involucran además al SEBRAE, entidades empresarias como la Confederación Nacional de la Industria, y entidades estatales, movilizadas en torno de la constitución de *Trade Points*, como parte del programa organizado por las Naciones Unidas (ITC).

De manera general, no existe articulación ni tampoco división de trabajo entre tales iniciativas y su eficacia es ampliamente cuestionada en Brasil, propiciando la propuesta de creación de una Agencia de Promoción de Exportaciones, cuyo establecimiento fue anunciado en noviembre de 1997, localizada junto al SEBRAE y con un presupuesto anual estimado en US\$500 millones.

### *Medidas de reducción del Costo Brasil en la exportación*

Además de las medidas de desgravación tributaria de las exportaciones y de mejoría de las condiciones de financiamiento a las ventas externas, se están accionando una serie de otros mecanismos y políticas, con el objetivo de aumentar directa o indirectamente la competitividad de la producción doméstica y, por esta vía, crear condiciones para la expansión de las exportaciones.

En este ítem cabría enunciar algunas de estas medidas, con énfasis en el tema de la infraestructura, dados los avances ya obtenidos en la eliminación de los monopolios estatales en las áreas del petróleo, telecomunicaciones y distribución de gas, así como en la flexibilización de las reglas de acceso al mercado de producción y distribución de energía eléctrica y en la privatización, vía concesiones, de carreteras, ferrocarriles y puertos. A excepción del caso de los puertos y de los servicios de transportes, no resulta obvio que, en el corto plazo, los cambios regulatorios determinen la reducción de los costos de producción y exportación, o aún la expansión y/o mejoría de las condiciones de infraestructura. De manera general, los impactos positivos sobre las exportaciones dependerán no solamente del régimen regulatorio aplicable a los servicios privatizados -y, en especial, a la garantía de algún nivel de competencia entre los prestadores de servicios- sino también de hacer efectivas las nuevas inversiones realizadas por los concesionarios o propietarios privados.

En lo relativo a la infraestructura de transportes y de servicios portuarios, las esperanzas se concentran en la Ley de Modernización de los Puertos, aprobada en febrero de 1993, y en la Ley de Concesiones de Servicios Públicos (Ley 8.987, del 13/2/95). La Ley de Puertos pretendía romper con el monopolio de los sindicatos de trabajadores en la contratación de mano de obra eventual y abrir los servicios del sistema portuario a la iniciativa privada para permitir que las terminales de uso privado manipulen cargas de terceros. La legislación de concesiones permite al sector privado rentar y operar carreteras, ferrocarriles, puertos, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, etc. Sus

aspectos más importantes son: (i) el uso de concursos públicos, en los cuales la compañía o grupo privado competidor debe demostrar su capacidad de operar el servicio concedido, ya sea por la Unión, Estado o Municipio; y (ii) las tarifas no estarán sujetas a la legislación anterior, pero podrán ser revisadas por reglas previstas en la Ley, en el pliego usado para la licitación o en el propio contrato firmado, de modo de mantener el equilibrio económico-financiero del emprendimiento. Asimismo, en la evaluación del ganador del concurso se considerará la menor tarifa entre los competidores, la mejor oferta en valor por la concesión y una combinación de ambos criterios.

Con el intento de impulsar el lento proceso de modernización de la infraestructura portuaria brasileña -cuya ineficiencia y altos costos afectan la competitividad de las exportaciones- fueron incluidos los puertos en el Programa Nacional de Desestatización y, recientemente, ganó fuerza la tendencia de delegar a los Estados y Municipios la responsabilidad por la administración de todos los puertos, a excepción de aquellos considerados federales por su dimensión y área de influencia: Paranaguá, Santos, Sepetiba, Río de Janeiro y Vitoria. Una vez delegados los puertos, cabría a los gobiernos subnacionales la decisión acerca del modelo de gestión y de modernización a ser adoptado tal como arrendamiento de áreas a operadores privados, concesión de la administración y operación de los puertos a empresas privadas, etc.

Sin embargo, y a pesar del inicio del proceso de privatización de los puertos y terminales de contenedores, la Confederación Nacional de la Industria examina con muchas críticas el proceso de desregulación portuaria. Según la CNI, es en el segmento portuario responsable por la manipulación de carga general -puertos públicos, en general- donde se concentran las dificultades, ya que los avances obtenidos en las terminales privadas -que manipulan graneles- fueron significativos. De acuerdo con la CNI [1997] en junio de 1997, la implementación de la Ley de Puertos se hizo de manera muy heterogénea según los puertos, por lo que el costo medio de manipulación de un contenedor en puertos brasileños se ubicaba entre US\$300 y US\$500, contra un promedio internacional de US\$200.

En el sector de transportes, las carencias son de infraestructura pero también regulatorias: Brasil carece de una reglamentación moderna y adecuada a la actividad del *freight forwarder*, que desempeña un papel crecientemente importante en la difusión del multimodalismo (Carvalho Jr., Machado y Nassif [1998]).

### *Regímenes sectoriales y regionales de exportación*

Existen pocos ejemplos de regímenes sectoriales o regionales de exportación en Brasil. En rigor, la reactivación de la política de apoyo a las exportaciones ha dado prioridad al restablecimiento de condiciones más favorables de formación de precios para los exportadores, inclusive reduciendo el grado de discriminación intersectorial de los instrumentos de financiamiento (inicialmente dedicados a bienes de capital) y de desgravación fiscal (originariamente orientados a los manufacturados). Sin embargo, como ya se observó, se puede prever una creciente importancia del enfoque sectorial en la gestión de instrumentos de política, buscándose definir programas, metas y medios *tailor made*, a nivel sectorial.

En la situación actual, no obstante, pocos son los regímenes con esta característica. En términos sectoriales, el llamado régimen automotriz debe ser entendido no sólo como un régimen de incentivos a las inversiones y de administración de la protección a las empresas establecidas o en proceso de implantación, sino también como un régimen sectorial de apoyo a las exportaciones. De hecho, incluso es posible argumentar que el régimen automotriz, especialmente en su versión adaptada para las regiones menos desarrolladas de Brasil, tiene algún sesgo anti-exportador (Motta Veiga e Iglesias [1997]). Por esto y por los conflictos que provocó con los socios comerciales -inclusive llevando a la anticipa-

ción del final del plazo de vigencia del régimen, a junio de 1998- y con los productores de autopartes, es poco probable que el régimen automotriz sirva como modelo para nuevas iniciativas sectoriales orientadas al aumento de las exportaciones.

Aún en el plano sectorial, vale destacar el Programa Softex, creado en 1993, por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con el objeto de fortalecer la industria nacional de *software* y promover la exportación de sus productos y servicios. El Programa ofrece apoyo técnico, gerencial y de marketing a las empresas brasileñas del sector, a través de sus 20 Núcleos Regionales, además de facilitarles el acceso al mercado internacional, a través de cuatro oficinas comerciales del Programa en el exterior. A partir de 1997, el Programa pasó a contar con recursos de la FINEP -Financiadora de Estudios y Proyectos del Ministerio de Ciencia y Tecnología- para apoyar proyectos de comercialización de *software* brasileño en el exterior. Tales recursos tienen un costo básico de TILP, la Tasa de Interés de Largo Plazo aplicada a los financiamientos del BNDES (actualmente cercana al 10% al año), período de gracia de 12 meses y plazo de amortización de 24 meses, no exigiendo garantías reales, para evitar el problema que tradicionalmente ha vedado el acceso de las empresas del sector a los financiamientos bancarios. Para viabilizar el funcionamiento de la línea de crédito sobre estas bases, se definió la necesidad de creación de un Fondo de Garantía de Crédito, cuya puesta en operación todavía no ocurrió, impidiendo la contratación de 40 proyectos de empresas, ya seleccionados por el Programa, por un valor total de R\$20 millones.

También el BNDES lanzó, en 1997, una línea de financiamiento dentro del concepto de "capital de riesgo", específicamente diseñada para el sector, atribuyendo al Programa Softex la responsabilidad de la selección de los proyectos y, después de la contratación, para el acompañamiento de éstos y la evaluación de los resultados, conjuntamente con el BNDES. El Banco destinó R\$30 millones a esta línea de financiamiento, limitando a R\$2 millones el desembolso por empresa.

También en el área de informática, el acceso de empresas multinacionales que operan en Brasil a los incentivos fiscales concedidos por el Decreto N° 792 de 1993 (exención del IPI para productos que cumplen con los requisitos sectoriales de contenido nacional y deducción de gastos con I&D) depende del cumplimiento de metas de exportación y de mantenimiento de un balance de divisas favorable.

La interacción entre políticas regionales y política de exportación es prácticamente nula en Brasil. De hecho, el tema exportación nunca hizo parte de las prioridades de las instituciones federales encargadas del desarrollo de las regiones más pobres, especialmente el Nordeste y el Norte del país. Las expectativas de que la creación de las Zonas de Procesamiento de Exportación, en 1988, contribuyera para el surgimiento de polos exportadores en las regiones periféricas del país, fueron completamente frustradas. El régimen de ZPE fue abolido al inicio del gobierno de Collor, y restablecido en enero de 1992. En el marco del régimen fue aprobada la implantación de 18 ZPEs, pero ninguna de ellas se encuentra en funcionamiento al momento. En realidad, el proyecto de ZPE nunca recibió ninguna prioridad de los sucesivos gobiernos, aunque haya sido creado en el ámbito del MICT, un Consejo de las ZPEs.

En relación a la Zona Franca de Manaus, su papel merecería ser destacado solamente si este trabajo se dedicara a la promoción de importaciones. La lógica de la ZFM consiste en abaratar los costos de los insumos importados y colocar sus productos terminados en el mercado doméstico, que es la referencia de escala para los productores locales. Un esfuerzo para comenzar a revertir esta situación se estaría gestando entre los administradores de la ZFM, que pretenden incentivar exportaciones a través de incentivos fiscales y de vinculación del volumen de las importaciones al desempeño exportador de las empresas.

Finalmente, cabe un comentario sobre el papel de las unidades subnacionales (estados, principalmente) en la política de apoyo a las exportaciones, ya que ellas han sido particularmente activas en el área de política industrial, compitiendo para atraer nuevas inversiones. En el área de exportación, no obstante, la participación de los estados es casi nula excepto por el apoyo a la creación de *trade points* o, indirectamente, por la prioridad que algunos gobiernos estatales han otorgado a programas de privatización de puertos y transportes. En realidad, los estados se han resistido a la eliminación del ICMS sobre la exportación de productos primarios y semimanufacturados y desde el punto de vista de la tributación, están más interesados en atraer inversiones orientadas al mercado doméstico que a la exportación, dadas las exenciones que benefician a los productos exportados.

#### *IV. COMENTARIOS FINALES:*

##### *UNA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE APOYO A LAS EXPORTACIONES*

La reactivación de la política de apoyo a las exportaciones en Brasil es un proceso muy reciente y cuya dinámica refleja de manera inmediata el crecimiento de las preocupaciones en las áreas gubernamentales por el crecimiento del déficit comercial y por los riesgos que implica para el plan de estabilización macroeconómica.

De hecho, hasta 1996, no existía prácticamente ninguna iniciativa en el sentido de reorganizar el sistema público de apoyo a las exportaciones, a excepción de la estructuración de la Cámara de Comercio Exterior y de la decisión de exceptuar a las exportaciones (y sus insumos) de la incidencia del PIS/COFINS. Además de eso, los mecanismos tributarios y de financiamiento eran aquellos heredados del inicio de la década y los avances en la desregulación portuaria eran muy limitados, a pesar de la Ley de Modernización de los Puertos, aprobada por el Congreso en 1993.

Fue el crecimiento del déficit comercial en 1996, y la eclosión de la crisis financiera asiática en 1997, los que confirieron a la política de apoyo a las exportaciones una nueva prioridad gubernamental y que dieron un sentido de urgencia a los esfuerzos para restablecer los instrumentos de política. Otros factores, como los compromisos asumidos por Brasil en el MERCOSUR y en la OMC o la consolidación de una visión estratégica acerca de la necesidad de adecuar la oferta exportadora del país a las nuevas condiciones de la competencia internacional, parecen haber desempeñado un papel nítidamente secundario en el proceso en curso.

Aunque diversos estudios hubiesen alertado, en el inicio de los años 90, sobre las carencias competitivas vinculadas a características cualitativas y cuantitativas de la oferta productiva de Brasil, llamando la atención acerca del proceso de deterioro de la competitividad internacional de la industria brasileña (Motta Veiga [1991]; Bonelli [1992] entre otros), este diagnóstico no parece haber influenciado la política gubernamental de exportaciones.

Por otro lado, fue más la falta de prioridad política doméstica que los compromisos asumidos en los foros internacionales lo que determinó la timidez gubernamental en el área de exportaciones hasta 1996. La opción reciente por políticas más activas, inclusive de corte sectorial, deberá ofrecer una excelente oportunidad para analizar de qué forma los condicionantes domésticos y externos afectarán el desempeño de las políticas de exportación. En el ámbito de los compromisos asumidos en la OMC, el interés principal reside en analizar de qué forma y en qué medida las disciplinas adoptadas en el Acuerdo de TRIMs y de subsidios serán internalizadas por las medidas de política de exportaciones: la adopción de un régimen automatizadamente cuestionado por los socios de Brasil en la OMC lleva a suponer que el ajuste entre los compromisos multilaterales y las prioridades domésticas puede ser algo conflictivo. En el ámbito del MERCOSUR, la timidez de los avances en



el establecimiento de disciplinas subregionales en las áreas de política de exportaciones y de inversiones -timidez que refleja, en gran medida, el bajo interés de Brasil en la adopción de este tipo de disciplinas- deja entrever que los compromisos asumidos a este nivel no actuarán como impedimento relevante a la adopción de nuevas medidas en las áreas de política aquí analizadas.

Hasta el momento, la reactivación de la política de exportación se centró en los instrumentos de formación de precios, como los tributarios, de financiamiento y de garantías. En el caso de los dos últimos, la principal tendencia apunta al aumento de la cobertura de los programas, en términos de sectores y productos beneficiados, pero algunos de los programas e instrumentos todavía no están en funcionamiento o son demasiado recientes para ser evaluados. El caso de mayor éxito, en esta área, parece haber sido la reestructuración del PROEX-Ecualizado, cuyo importante crecimiento en el último año, traduce efectivamente una ampliación de la cobertura del Programa y el acceso facilitado y garantizado de las empresas y bancos financiadores. Aún así, es paradójico que el caso de mayor éxito en el área de financiamiento sea atribuible a un mecanismo notificado como subsidio por Brasil a la OMC y que vive, por lo tanto, un período de *phasing out*. En el caso del BNDES, no hay evidencias de que el crecimiento del volumen de desembolsos se traduzca en una mayor eficacia de los instrumentos disponibles, en términos de penetración en el mercado potencial, de atención a un número creciente de empresas exportadoras o de facilitación del acceso de nuevos exportadores a los mercados externos. Como sea, la principal carencia del sistema de financiamiento a las exportaciones en Brasil se refiere a los recursos para la producción y comercialización de bienes de capital y servicios y, en lo que respecta a los demás sectores, a instrumentos de garantías que permitan a las pequeñas y medianas empresas acceder fácilmente, y a costos competitivos, a instrumentos privados de financiamiento como el ACC.

Si bien en el área de instrumentos de formación de precios los avances son innegables, más allá que los resultados todavía son limitados, en las demás áreas el cuadro es menos favorable. De hecho, los avances obtenidos en las áreas de logística y comercialización externa son muy limitados hasta el momento, conforme ya se ha discutido, especialmente en el área portuaria. Tampoco hay programas destinados a facilitar o incentivar la internacionalización de las empresas exportadoras brasileñas: las inversiones directas externas de las empresas brasileñas no pueden recibir financiamiento del BNDES y no hay recursos de financiamiento y mecanismos de garantía específicamente diseñados para atender a las etapas de desarrollo del mercado y a programas de calidad y tecnología vinculados a la exportación.

En el área institucional, la creación de la CCE no pudo superar los problemas relacionados con la falta de unidad de comando en el área y la dispersión de las unidades responsables por la ejecución de tareas gubernamentales relacionadas con la exportación. Las recurrentes dificultades encontradas en el campo de la promoción comercial atestiguan los efectos de esta situación sobre la ejecución de programas de gobierno. Los resultados de los esfuerzos en curso aún no pueden ser evaluados, en el sentido de reestructurar el gerenciamiento operacional de las políticas de exportación en torno a programas sectoriales bajo la responsabilidad de gerentes. Desde ya, está la preocupación acerca del tipo de relación que se establecerá entre esta nueva estructura y el marco institucional formal del comercio exterior, dispersa en diferentes ministerios.

Finalmente, no existen iniciativas en el área de reestructuración y adecuación de la oferta exportable, aunque el nuevo modelo de gerenciamiento sectorial de programas de exportación permite suponer que las acciones a ser emprendidas deberán contemplar también la esfera de las inversiones y de la producción. Sin embargo, por el momento, no hay ningún programa o proyecto en funcionamiento que articule instrumentos de política de

exportación con los de reestructuración o expansión de la capacidad productiva, o aún, con los de política tecnológica. Estos programas no existen o tienen poca eficacia, tanto dentro de una visión sectorial, como dentro de un concepto que privilegie el tamaño de las empresas y, en especial, las PyMEs.

Algunos estudios resaltan la importancia de la heterogeneidad interfirmitas como factor explicativo del desempeño exportador de Brasil a lo largo de las últimas décadas y en el período más reciente. A pesar de los esfuerzos para facilitar las exportaciones de las PyMEs, sobre todo a través de la creación de instrumentos de garantía que aseguren a estas empresas la posibilidad de tomar financiamientos públicos o privados a las exportaciones, todavía no hay evidencia de que tales iniciativas podrán ser llevadas a cabo con éxito. Estos mecanismos dependerán para funcionar, de la disposición de los agentes financieros (bancos privados y públicos) para operarlos y para introducir cambios en su sistemática de estructuración de garantías.

Esto ocurre en un período donde las tasas de incumplimiento de los créditos bancarios se encuentran en niveles elevados y en que la autoridad monetaria (el Banco Central) refuerza su capacidad de supervisión y presiona a los agentes financieros para evitar un deterioro de sus activos, que podría tener efectos desastrosos sobre la economía brasileña (conforme ha sido evidenciado en el caso de la reciente crisis asiática). En este contexto, existe una fuerte incertidumbre en cuanto a la viabilidad de la implementación de estas nuevas medidas -positivas en sí- en un plazo relativamente corto.

Por otro lado, el SEBRAE, que centraliza las actividades de la política de apoyo a la pequeña y mediana empresa, comenzó recientemente a focalizar su atención en el tema de las exportaciones. Por lo tanto, se debe prever ahí también la necesidad de un período de aprendizaje institucional antes que puedan notarse los efectos de instrumentos orientados para atraer a las PyMEs a la exportación.

En líneas generales, las dificultades inherentes al montaje de una nueva estructura de apoyo a las exportaciones no permiten que la reactivación de las ventas externas se genere en el corto plazo o con el ritmo deseado por las autoridades gubernamentales. En este cuadro, algunos de los principales efectos del tardío despertar de Brasil en esta área, tal vez sean el uso más intensivo de mecanismos de protección comercial y de control administrativo de las importaciones y, por el lado de las exportaciones, el uso creciente de un instrumento notificado como subsidio a la OMC.

## *Notas*

<sup>1</sup> Esta sección se apoya, en gran medida, en Motta Veiga (coord.) Machado y Carvalho [1998].

<sup>2</sup> Los índices de ventajas comparativas reveladas (o de especialización internacional) relacionan la participación de las exportaciones de un sector (o producto) en la pauta de exportaciones de un país con una participación del mismo sector (o producto) en la pauta de exportaciones del mundo. Cuando el indicador es superior a 1, se dice que el país presenta ventajas comparativas (o especialización internacional) en este sector (o producto).

<sup>3</sup> Otra diferencia es que, en el caso de otros estudios, el análisis se restringe a las exportaciones industriales, mientras que aquí se abarca toda la pauta, a excepción de las empresas clasificadas en "otras", o sea, que no son continuas, entrantes o salientes.

<sup>4</sup> Decreto 1.386, del 6 de febrero de 1995.

<sup>5</sup> La CCE está integrada por el Ministro Jefe de la Casa Civil (que lo preside), el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Planeamiento y Presupuesto, el Ministro de Industria, Comercio y Turismo, el Ministro de Agricultura, Abastecimiento y Reforma Agraria, y el Presidente del Banco Central, pudiendo, además, invitar a representantes de otros órganos del Gobierno para participar de las reuniones.

<sup>6</sup> En relación al COFINS, la CCE reaccionó en el sentido de solucionar el conflicto referente a la exención de esa contribución en las ventas externas, habiendo recomendado la presentación de una enmienda al Proyecto de Ley Complementario N° 54/95, aprobado por la Cámara de Diputados el 30/11/95.

<sup>7</sup> Su fase inicial de operaciones, hasta el año 1995, soportó muchas dificultades y alto costo para el Tesoro Nacional, razón por la cual el mecanismo ha sido poco utilizado.

<sup>8</sup> En rigor, esas modalidades no constituyen una política gubernamental, sino sólo indirectamente, a través de la respectiva reglamentación del Banco Central.

<sup>9</sup> Nótese que debido a ese tema (y al elevado diferencial de tasas de interés internas y externas en el período inicial del Plan Real, con la tasa cambiaria progresivamente revalorizada), se tornó común tomar recursos de los ACCs para aplicar a tasas de mercado. Está práctica fue derogada posteriormente.

<sup>10</sup> En realidad el decreto reglamenta la Ley 6.704, del 26/10/1979.

## *Bibliografia*

BONELLI, R. "Fontes de crescimento e competitividade das exportações brasileiras na década de 80". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Abril/junio 1992.

\_\_\_\_\_, MOTTA VEIGA, P. Y FERNANDES DE BRITO. "As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições". Texto para Discussão n. 527, IPEA. Noviembre 1997.

CARVALHO JR., M.C.; MACHADO, J.B. Y NASSIF, A.L. "Desempenho exportador das PMEs brasileiras". FUNCEX. Enero 1998.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. "Reforma portuária brasileira: evolução da Lei dos Portos". Agosto 1997.

GUIMARÃES, E.A. "A reforma tributária e a desoneração fiscal das exportações". Texto para Discussão n. 113, FUNCEX. Outubro 1995.

MOTTA VEIGA, P. "Exportações brasileiras: desempenho, especialização internacional e mudança estrutural". Texto para Discussão n. 56, FUNCEX. Junio 1991.

\_\_\_\_\_, E IGLESIAS, R. "Policy competition and foreign direct investment in Brazil". Preparado para OECD's Development Centre. Diciembre 1997.

MOTTA VEIGA, P. (COORD.), MACHADO, J.B. Y CARVALHO JR., M.C. "Estudo do universo de exportadores brasileiros". Relatório de pesquisa preparado para o MICT. Enero 1998.

OMC. "Trade Policy Review - Brazil -". Report by the Secretariat. Outubro 4, 1996.

PINHEIRO, A.C.; BORGES, C.P.; ZAGURY, S. Y MESQUITA, M. *Uma avaliação setorial da política de incentivos às exportações no Brasil*. IPEA. 1996.

ROBERTS. M. Y TYBOUT, J. "O que induz o crescimento acelerado das exportações?". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n. 52. FUNCEX. Julio/septiembre 1997.

SHAPIRO, H. "Análisis de las Políticas de Promoción de Exportaciones en Brasil" *Integración & Comercio*. Buenos Aires : BID-INTAL. 1998.