Un abordaje general de las principales medidas de política comercial adoptadas como consecuencia de la crisis financiera mundial

KATARINA PEREIRA DA COSTA
Economista del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, CINDES

El artículo presenta un análisis de las reacciones proteccionistas de los países frente a los efectos negativos de la crisis financiera internacional. Se presentan datos sobre restricciones, número de casos de litigio, efectos de la aplicación de esas medidas en algunos países del G20 y especialmente en Brasil.

I. CONTEXTO GENERAL

Los efectos negativos de la crisis financiera mundial que empezó en 2008 comenzaron a verse reflejados en los principales mercados mundiales a partir del tercer trimestre de ese año. Desde entonces, algunos organismos internacionales están haciendo un seguimiento de las diversas reacciones de los países, principalmente en lo concerniente al uso de medidas proteccionistas.

De acuerdo con los informes conjuntos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (OCDE/OMC/UNCTAD), aproximadamente hasta fines de 2009 no se observó un aumento generalizado en el uso de barreras al comercio o a las inversiones por parte de países del G-20. Sin embargo, hubo casos de países que elevaron sus tasas de importación y pasaron a utilizar barreras no arancelarias (BNA). En aquel momento, su objetivo principal era proteger la industria nacional, principalmente en los sectores automotriz y siderúrgico.

Algunos países, como India, Indonesia, Rusia, Sudáfrica, Turquía y los Estados Unidos aumentaron algunos de sus aranceles de importación. A países como la Argentina les llevó más tiempo liberar los productos sujetos a licencias no automáticas. China y los Estados Unidos lanzaron medidas de adopción de preferencia en la adquisición de productos nacionales en las adquisiciones públicas. Además, los Estados Unidos y los países de la Comunidad Europea aumentaron el uso de medidas compensatorias como mecanismo antisubsidio, además de haber aumentado sus políticas de incentivos, con concesión de subsidios a la producción de ciertos bienes agrícolas.

Durante el año 2010 y principalmente a partir de 2011, cuando los efectos de la crisis se intensificaron, ese cuadro se agravó. Más países pasaron a recurrir a un número mayor de medidas proteccionistas como reacción a los problemas económicos derivados de la profundización de la crisis financiera. Algunos países, con el objetivo de promover su crecimiento económico, volvieron a utilizar políticas de sustitución de importaciones. Según el informe de octubre de 2011 de la Organización Mundial del Comercio, el número de medidas distorsivas o restrictivas respecto del comercio aumentó de 108 a 122, entre mayo y setiembre de 2011. Los sectores más afectados fueron el de las máquinas y los equipamientos mecánicos y eléctricos, el siderúrgico, el de los químicos orgánicos y el del plástico.

En ese período, creció la adopción de medidas de restricción a las exportaciones de alimentos y recursos minerales (como en el caso de las tierras raras en China), y se hizo más intensivo el uso de licenciamiento no automático a las importaciones (la Argentina, China e Indonesia). La Unión Europea endureció sus reglas sanitarias y fitosanitarias y sus estándares regulatorios técnicos, incluso los orientados al control de la contaminación ambiental. Recientemente, los Estados Unidos también aumentaron sus notificaciones en la OMC con relación a los estándares sanitarios y fitosanitarios y las regulaciones técnicas. Se observó, además: el uso de instrumentos de precios mínimos o de referencia, aplicados tanto a las exportaciones como a las importaciones en países como Australia y la Argentina; el cobro de aranceles e imposición de restricciones cuantitativas (cuotas de exportación); la imposición de licenciamiento automático y no automático, además del aumento del plazo para su concesión, en el caso del licenciamiento no automático. Algunos países, además, recurrieron a instrumentos de control de precios.

El desempleo creciente y el cuadro de austeridad fiscal en los países desarrollados llevaron a diversos países a elevar sus barreras al comercio y a accionar mecanismos de ayuda y financiamiento a su industria local. En ese contexto, en varios países se incrementó la concesión de crédito y garantías a las exportaciones y demás incentivos como, por ejemplo, la flexibilización de la concesión de seguros de créditos a la exportación a corto plazo. Diversos países en desarrollo adoptaron medidas de incentivo a las exportaciones. India, por ejemplo, aumentó las líneas de financiamiento a las exportaciones y la cobertura de los productos beneficiados, con foco en pequeñas y medianas empresas. Otros países, por su parte, redujeron o eliminaron impuestos que impactan sobre las exportaciones para incentivar las ventas al exterior en un período de crisis.

Otro instrumento bastante utilizado por algunos países fue el aumento de las investigaciones de prácticas de *dumping*[1] de sus socios comerciales. En los informes conjuntos de la OCDE/OMC/UNCTAD de 2012, las medidas antidumping fueron señaladas como las más utilizadas entre las medidas proteccionistas.

La Argentina, China e Indonesia aumentaron considerablemente sus investigaciones de *dumping* en 2008 y, particularmente, en 2009.

[1] El *dumping* es una práctica comercial que consiste en que una o más empresas de un país vendan sus productos, mercaderías o servicios a precio inferior (de exportación) al que utilizan para un producto similar en las ventas a su mercado interno (valor normal). Esa práctica es considerada una *práctica comercial desleal*.

La Argentina, por ejemplo, que había iniciado en 2007 un total de ocho investigaciones, aumentó la cantidad a 18 en 2008 y después a 28 en 2009, en su mayoría dirigidas a China y a Brasil.

China también registró un incremento bastante alto de las investigaciones en el período, que pasaron de cuatro en 2007 a 17 en 2009. Históricamente, sus investigaciones de *dumping* estuvieron dirigidas principalmente a los Estados Unidos, Japón y Corea.

Brasil e India también aumentaron sus investigaciones de *dumping* entre 2007 y 2008, pero redujeron ese número en 2009 y otra vez en 2011.

Brasil, que registró un incremento de casi el 80% en el número de investigaciones entre 2007 y 2008 y, posteriormente del 311% entre 2009 y 2010 (en gran parte para productos chinos), redujo en casi el 60% esa cantidad en 2011. Sin embargo, en 2012, el uso de este instrumento volvió a crecer en el país, con el inicio de 47 investigaciones en ese año, el número más alto entre todos los países presentados en el *Cuadro 1*. El informe conjunto de la OCDE/OMC/UNCTAD que abarca el período de mayo a octubre de 2012 cita incluso el hecho de que Brasil está utilizando intensivamente este instrumento.

Más recientemente, en 2011 y 2012, algunos países como Australia, Canadá y Tailandia también decidieron utilizar con mayor intensidad ese instrumento de protección. Entre 2007 y 2011, las investigaciones de Australia crecieron un 800% y las de Tailandia un 550%. En el caso de Canadá, ese número pasó de 1 en 2007 a 11 en 2012.

Entre los años 2008 y 2011, la Unión Europea mantuvo sus números de aperturas de investigación estables, entre 15 y 19, orientando la gran mayoría de esas investigaciones a productos y empresas chinas. Recientemente, se observa una reducción en el número de aperturas de investigaciones a 13, lo que sugiere que el país está utilizando otros tipos de instrumentos de política comercial, como veremos más adelante.

CUADRO 1

Cantidad de investigaciones de *dumping*

País/Bloque	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012 %
Sudáfrica	5	3	3	0	4	1	-80,0
Argentina	8	19	28	14	7	12	50,0
Australia	2	6	9	7	18	12	500,0
Brasil	13	23	9	37	16	47	261,5
Canadá	1	3	6	2	2	11	1.000,0
Chile	1	1	1	1	1	1	0,0
China	4	14	17	8	5	9	125,0
Estados Unidos	28	16	20	3	15	11	-60,7
India	47	55	31	41	19	21	-55,3
Indonesia	1	7	7	3	6	7	600,0
Japón	4	0	0	0	0	1	-75.0
México	3	1	2	2	6	4	33,3
Nueva Zelanda	6	0	0	1	2	0	-100,0
Perú	2	0	4	0	1	1	-50,0
Tailandia	2	1	1	2	13	5	150,0
Unión Europea	9	19	15	15	17	13	44,4

Fuente: OMC.

Por otro lado, países como Sudáfrica, Chile, Japón, México, Nueva Zelandia y Perú, que nunca habían hecho uso intensivo de este instrumento, no lo utilizaron más intensamente como una forma de mitigar los efectos de la crisis financiera internacional sobre su sector externo. En los casos en los cuales se aumentó su uso, el aumento fue apenas marginal.

Con relación al número de casos de litigios iniciados en el órgano de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, se observó un crecimiento relevante entre 2007 y 2012 en el caso de los Estados Unidos. En 2012, el país tuvo 6 casos *(Cuadro 2)*. Llama la atención además un pequeño aumento en 2008 y 2012, de los casos de demandas contra los Estados Unidos y China. Esos dos países, junto con la Unión Europea, fueron, a lo largo del período analizado, los mayores actores, así como los que recibieron la mayor cantidad de demandas entre los países seleccionados en el *Cuadro 2*.

Es importante observar que dos de las disputas que involucraron a China en el año 2008 se produjeron por acusaciones de que el país estaba ofreciendo incentivos a algunos sectores en forma de subsidios y préstamos que violaban las reglas de la OMC. Además, otras dos acusaban a China de adoptar medidas que obstaculizaban a los extranjeros el acceso a servicios de información financiera.

1.1 Los efectos de la crisis sobre el comercio mundial

A pesar de la intensificación reciente en el uso de los instrumentos de política comercial comentados previamente, algunos trabajos teóricos respecto de los efectos restrictivos de estas medidas sobre el comercio internacional muestran que el perjuicio contra este no fue, de hecho, tan significativo en términos cuantitativos. Según Henn y Mc Donald (2011), el análisis de los datos de medidas de política comercial discriminatorias implementadas desde julio de 2008 hasta abril de 2010 muestra que, en términos agregados, hubo una caída de apenas el 0,2% en el comercio mundial, provocada por el aumento del uso de medidas discriminatorias. Por otro lado, a nivel producto, se llegó a la conclusión de que la caída osciló entre el 5% (dentro de la frontera) y el 7% (entre fronteras). En ese artículo, los autores infieren además, que, medidas como la aplicación de derechos *antidumping* y otras medidas proteccionistas menos convencionales, como BNA, políticas de adquisiciones discriminatorias, subsidios domésticos y medidas de rescate, contribuyeron más fuertemente a la reciente caída de los flujos de comercio mundial.

En otro artículo, de 2010, Kee, Neagu y Nicita trataron de responder a la siguiente pregunta *¿Está aumentando el proteccionismo desde el cuarto trimestre de 2008?* Para ello, los autores compararon el Índice General de Restricción Comercial de diversos países

CUADRO 2

OMC, Órgano de solución de diferencias: número de casos de litigio, 2007-2012, países seleccionados

Denunciante

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	-	-	1	-	-	4
Brasil	1	1	-	1	-	1
China	1	1	3	1	1	3
India	-	1	-	1	-	2
EE.UU.	-	3	2	4	1	6
U. Europea	-	3	2	1	3	3

Demandas

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	-	-	-	1	-	4
Brasil	-	-	-	-	-	-
China	4	5	4	4	2	6
India	1	1	-	-	-	2
EE.UU.	3	6	3	3	3	6
U. Europea	3	4	4	2	-	3

Fuente: OMC

entre 2008 y 2009. Los resultados de los cálculos, que tuvieron en cuenta sólo las políticas comerciales tarifarias y los derechos *antidumping* de los países, indican que no hubo un aumento generalizado del proteccionismo a partir de la crisis financiera global. El aumento de las tarifas y de los derechos *antidumping* en los países analizados explica, en conjunto, menos del 2% del colapso del comercio mundial.

De acuerdo con el artículo, aunque muchos países hayan aumentado sus aranceles en productos seleccionados, sólo unos pocos países, como Malawi, Rusia, la Argentina, Turquía y China, presentaron impactos decrecientes significativos sobre sus flujos comerciales. Los Estados Unidos y la Unión Europea, por su parte, utilizaron, como uno de los principales instrumentos de política comercial, la aplicación de derechos *antidumping* para proteger su industria nacional. Sin embargo, incluso si se tienen en cuenta los derechos *antidumping,* los datos presentados en el artículo sugieren que el impacto sobre el comercio debido a alteraciones en la política comercial durante el período analizado fue mínimo.

En mayo de 2013, en su último informe conjunto con la OCDE y la UNCTAD, la OMC afirmó haber hecho un intento de estimar, por medio de un análisis econométrico, el impacto comercial de las restricciones a las importaciones sobre los flujos comerciales de los países del G-20. Los resultados del análisis tenían por objetivo brindar una idea del impacto en los países del G-20 de las medidas de política comercial restrictivas que los afectaban. El principal resultado del análisis muestra que el impacto agregado de las nuevas restricciones es relativamente modesto, estimado en unos U$S 16.000 millones, o el equivalente a alrededor del 0,2% del comercio de los países del G-20. Sin embargo, a pesar de ser modesto, este resultado puede esconder el hecho de que el impacto sectorial de esas restricciones haya sido de mayor magnitud.

1.2 Las medidas de protección adoptadas por algunos países del G-20

Existen algunas razones por las cuales los países hasta ahora no utilizaron de forma tan intensiva el aumento de aranceles como instrumento de política comercial. En primer lugar, la gran cantidad de acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales impone límites al uso de instrumentos de política comercial tradicionales, como los aranceles. En segundo lugar, muchos países pueden inclinarse más a usar medidas no-arancelarias, como la ayuda financiera y la exigencia de contenido local para discriminar importaciones con relación a los productos domésticos. Ciertos países, como los Estados Unidos, China y Brasil son algunos de los que incluyeron exigencias de contenido local en sus paquetes de estímulo a la producción nacional, en detrimento de los productos importados (Kee, Neagu y Nicita, 2010).

En vista de esos puntos, se incluye a continuación un breve resumen de las medidas principales adoptadas por China, India, los Estados Unidos y la Unión Europea en el contexto de la crisis financiera internacional.

China

A lo largo de 2009, China utilizó principalmente medidas de adquisiciones públicas para estimular el desarrollo de la industria doméstica, buscando dar prioridad a los productos, proyectos y servicios nacionales. Ese mismo año, el gobierno también introdujo licencias de importación automáticas para controlar sus compras externas de productos lácteos.

Posteriormente, el país pasó a utilizar otros instrumentos de política comercial, como el aumento del arancel de importación, la eliminación de licencias automáticas, restricciones a la importación, por ejemplo, de aves y sus derivados, además de medidas de restricción a la exportación, entre la que se destaca el establecimiento de cuotas de exportación para tierras raras.

El gobierno chino, además, ajustó y fortaleció programas de incentivos a las industrias de hierro y acero, automotriz, de construcción naval, petroquímica, de energía eléctrica, textil, de metales no ferrosos, electrónica, de equipamientos, de información y de logística. Además, creó un programa piloto de incentivos para el sector de los electrodomésticos.

En 2011, el país asiático lanzó un programa de apoyo de U$S 2.700 millones para la compra de máquinas agrícolas.

En julio de 2012, China eliminó las licencias automáticas de importación para 19 productos de los sectores eléctrico y de máquinas, entre ellos, las calderas, las turbinas a vapor, las turbinas de agua y las instalaciones eléctricas.

India

India optó por utilizar diversos instrumentos de protección. Aplicó una variedad de medidas: un aumento de las restricciones a la exportación de productos agrícolas como los aceites comestibles y las leguminosas; el aumento de la tarifa de importación de productos como los aceites naturales; un aumento de los aranceles de exportación de ciertos minerales; la creación de aranceles de exportación para diversos bienes; la inclusión de nuevos productos en su lista de exigencia de licencia de importación; el control de los precios domésticos de ciertos productos agrícolas; y la inclusión de nuevos productos en la lista de bienes sujetos a cuotas arancelarias.

Se estableció además una política de carácter local para el sector de telecomunicación y otra de adquisiciones públicas para el sector de los artículos electrónicos.

El gobierno de India también estableció programas de ayuda financiera para el sector nacional de aviación y creó un nuevo reglamento para promover el sector doméstico en el área de las telecomunicaciones (productos y servicios).

A mediados de 2012, el país lanzó un nuevo paquete de apoyo a los exportadores por Rs 20.000 millones (rupias indias), además de haber concedido ayuda financiera a la industria textil a través de paquetes de reestructuración de la deuda por Rs 350.000 millones.

Además, el gobierno de la India creó un paquete de estímulo (Rs 100.000 millones), por medio de la concesión de crédito preferencial para los exportadores de telares manuales, artesanías, alfombras, y productos fabricados por pequeñas y medianas empresas.

Unión Europea

Los países del bloque europeo se vieron particularmente afectados por la crisis financiera que estalló a fines de 2008. Para tratar de mitigar los efectos devastadores que tuvo sobre sus economías, los miembros del bloque recurrieron básicamente a dos instrumentos de política comercial: subsidios a la exportación y uso de BNA (Barreras No Arancelarias).

Entre las medidas adoptadas, a mediados de 2009, por ejemplo, la Comisión Europea aumentó los subsidios a las exportaciones de leche y sus derivados. En 2011, el bloque elevó sus BNA, por ejemplo, a través, del aumento de requisitos técnicos para la importación de poliamida y utensilios de melanina (SH 3924.10.00). Pasó a exigir, además, el cumplimiento de condiciones especiales para la importación de alimentos y productos alimenticios provenientes de regiones de Japón afectadas por la crisis nuclear.

En lo que se refiere a las medidas más generales de apoyo a la economía europea, gran parte de los países recurrieron a programas de ayuda a las empresas con dificultades financieras derivadas de la crisis, principalmente las empresas pequeñas y medianas. Los gobiernos de los Estados concedieron lo siguiente: *i)* crédito a la exportación; *ii)* seguro de crédito a la exportación en el mercado no cubierto por el sector privado; *iii)* préstamos a las empresas con tasas de interés subsidiadas. Algunos países, como Alema-

nia y Francia, concedieron mejores condiciones de financiamiento a las empresas del sector agrícola. Alemania, por ejemplo, estableció un régimen temporario de ayuda por un valor de € 100 millones para los agricultores. El régimen contemplaba asistencia bajo la forma de subvenciones directas, tasas de interés y préstamos subsidiados, y ayuda de contribuciones para la seguridad social.

Además, a comienzos de 2013, Francia concedió ayuda estatal bajo la forma de garantías de préstamos al sector automotriz.

Es importante destacar que, en contra de las expectativas de algunos analistas, varios de esos programas de ayuda y financiamiento lanzados en 2009 se extendieron y, en algunos casos, incluso se reforzaron a lo largo de 2010 y 2012. En los comienzos de la crisis, se esperaba que esas medidas de reactivación fueran de carácter temporario y tuvieran vigencia por un período bastante corto.

Estados Unidos

Los Estados Unidos se abocaron a la aplicación de medidas de política comercial puntuales para hacer frente a los efectos de la crisis sobre su sector externo. Al igual que en el caso europeo, el país buscó proteger a su sector de lácteos, aumentando los subsidios concedidos a esos productos. Además, recurrió al uso de los instrumentos de protección usuales, como el aumento del arancel de importación.

El país adoptó, además, una política de adquisiciones públicas, que establecía un acuerdo sobre adquisiciones a nivel gubernamental con Canadá. El acuerdo preveía compromisos permanentes y recíprocos en el área de construcción (obras estatales y de lugares públicos), en el marco del acuerdo sobre Contratos Públicos de la OMC (GPA).

Como medidas económicas generales, los Estados Unidos concedieron ayuda a las pymes y al sector automotriz, a través de subvenciones y préstamos.

Además, a mediados de 2012, el país aumentó también el capital destinado a préstamos de su Export-Import Bank de U$S 100.000 millones a U$S 120.000 millones en 2012 y 2014. El objetivo de esa medida es ayudar a la industria textil brindando financiamiento para sus exportaciones de componentes textiles y para la promoción de empleos a nivel local para los sectores textil y de manufacturas en general.

2. LA POLÍTICA COMERCIAL DE BRASIL

A partir del tercer trimestre de 2008, cuando comenzó la crisis financiera internacional, el gobierno de Brasil comenzó a actuar buscando mitigar los efectos negativos sobre las cuentas externas del país, que venían atravesando un proceso de deterioro preocupante. Hasta entonces, el diagnóstico en el cual el Gobierno se basaba para delinear su estrategia de acción se concentraba en la valorización del real. Por lo tanto, inicialmente, partiendo de ese diagnóstico, el Gobierno comenzó a actuar básicamente en dos frentes:

i) El control de los flujos de capitales extranjeros que entraban a Brasil: en octubre de 2009 se instituyó el impuesto a las operaciones financieras (IOF) del 2% sobre el capital extranjero para inversiones en acciones y en títulos de renta fija. La medida se adoptó con el objetivo de contener el flujo especulativo de entrada de capitales, identificado como uno de los factores responsables de la valorización del real.

ii) La reducción de los costos de financiamiento de las exportaciones: a lo largo de 2009 se adoptaron las siguientes medidas: se extendió el Programa de Financiamiento a las Exportaciones (PROEX) para empresas exportadoras con facturación bruta anual de hasta R$ 600 millones; se implementaron líneas de ese mismo programa destinadas a pequeñas y medianas empresas, incorporando operaciones de pre-embarque y permitiendo el encadenamiento de estas operaciones con el financiamiento PROEX; y se crearon condiciones más favorables para el financiamiento a las exportaciones de bienes de capital por el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) y mejores condiciones de financiamiento para la producción de bienes de consumo destinados a la exportación (pre-embarque).

Esas medidas siguieron utilizándose en combinación con otras diversas a lo largo de 2010 y 2011. Sin embargo, a partir de mayo de 2010 el alcance de la actuación del gobierno de Brasil sufrió alteraciones y se lanzó el Paquete de Competitividad, cuyo objetivo principal era apoyar la competitividad de la producción brasileña para hacer frente a la valorización del real.

El paquete contenía iniciativas en el área de la política de exportación, además de decisiones que afectaban la política de importaciones y de adquisiciones públicas. Entre las principales medidas, algunas reformuladas posteriormente, se destacan: la devolución del 50% de los saldos acreedores del PIS/PASEP, COFINS e IPI de las exportaciones no compensadas hasta 30 días después de la solicitud[2]; la creación del Fondo de Garantía de Comercio Exterior, para la cobertura de riesgos *no cubiertos por el mercado;* la extensión a bienes de consumo del mecanismo de ecualización de la tasa de interés por el Tesoro en el financiamiento a las exportaciones (pre-embarque), hasta entonces limitado a los bienes de capital; la eliminación a seis meses de la reducción del 40% aplicable al impuesto de importación sobre autopartes pagado por las plantas de ensamblaje instaladas en el país y el cambio en las reglas de adquisiciones públicas. De esta manera, se confirió a los productores nacionales de bienes y servicios una preferencia de hasta el 25% en relación con el precio del producto importado similar. Estos productos y servicios deberían detentar un contenido nacional mínimo para calificar para la preferencia, cuyos márgenes serían fijados por productos o actividades en función de criterios relacionados al impacto de las compras del gobierno sobre *empleo, renta, recaudación y desarrollo tecnológico* (CINDES, 2010).

El análisis de la lista anterior revela que, desde el comienzo, la política del gobierno de Brasil estuvo orientada a proteger y, en la medida de lo posible, promover la industria brasileña de forma general, a través del establecimiento de una política de adquisiciones públicas, especialmente el sector automotor. Así, a partir de mediados de 2010, Brasil se considera uno de los países que recurre de forma cada vez más frecuente al uso de medidas de protección.

[2] En Brasil, las exportaciones están sujetas al pago de los siguientes impuestos: Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), Contribución para el Programa de Integración Social y Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP), Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS) e Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS).

Con el agravamiento de los efectos negativos de la crisis sobre la industria doméstica, la persistente valorización del real y la agudización de la competitividad china, crecieron las presiones por parte del sector industrial por una mayor actividad en la política comercial brasileña. En reacción a la fuerte demanda de aumento de la protección, en agosto de 2011, el Gobierno lanzó, el Plan *Brasil Maior* (Brasil Mayor).

Según el propio Gobierno el plan es la: *política industrial, tecnológica y de comercio exterior del gobierno de Dilma Rousseff*. Oficialmente, el desafío del Plan *Brasil Maior* es sustentar el crecimiento económico inclusivo en un contexto económico adverso y generar un cambio estructural de la inserción del país en la economía mundial. Para ello, el plan se centra en la innovación y la densificación productiva del parque industrial brasileño, con foco en las ganancias sustentadas en la productividad del trabajo.

El plan adoptó medidas importantes de desgravación de la nómina salarial; aumento del contenido nacional en las cadenas productivas para acceso preferencial a las adquisiciones públicas; facilitación de financiamientos para el agregado de valor nacional y competitividad de las cadenas productivas, por ejemplo, a través de la expansión del crédito del Tesoro al BNDES para respaldo a la inversión y a la producción; fortalecimiento de la defensa comercial; ampliación de incentivos fiscales, por ejemplo, con la institución del Régimen Especial de Reintegro de Valores Tributarios a las Empresas Exportadoras (REINTEGRA), cuyo objetivo era resarcir parte de los valores referentes a los costos tributarios residuales existentes en sus cadenas de producción.

Cabe destacar que, en el caso de la exigencia de contenido nacional, su objetivo principal es incentivar inversiones en partes, piezas y componentes de productos o sectores considerados relevantes para el fortalecimiento del sector industrial brasileño.

A pesar de haber sido lanzado en agosto de 2011, se incluyeron en su objetivo inicial varias medidas a lo largo del tiempo. Actualmente, llama la atención la importancia que el Gobierno le da a la política de protección comercial y, más recientemente, al tema de la resolución de los problemas de infraestructura del país. El diagnóstico de que la falta de competitividad de la producción brasileña era consecuencia de un problema coyuntural, es decir, la valorización del real, fue superado por la constatación de que el problema es de carácter estructural. En verdad, Brasil enfrenta realmente un problema de baja productividad, infraestructura deficiente, costos elevados de transporte e impuestos altos. Como respuesta, en agosto de 2012, el Gobierno lanzó el Programa de Inversiones en Logística, que concederá autopistas y vías férreas a la iniciativa privada, además de ampliar el límite de endeudamiento de 17 estados en R$ 42.200 millones.

Además, a lo largo de 2012 y a principios de 2013 el Gobierno aumentó el número de sectores beneficiados por la desgravación de la nómina salarial, e incluyó también algunos servicios en esa lista. Hasta mayo de 2013, según informaciones obtenidas en el sitio web del plan, se desgravaron 42 sectores (4.310 NCM). Asimismo, el Gobierno adoptó incentivos fiscales significativos para ayudar a la industria automotriz nacional a recuperarse de los efectos de la crisis global, creó la *Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação* (EMBRAPII) y lanzó el Plan Inova Empresa, *un plan de inversiones en innovación del Gobierno Federal que prevé la articulación de diferentes ministerios y la disponibilidad de apoyo financiero por medio de crédito, subvención económica e inversión y del financiamiento a instituciones de investigación* (FINEP, 2013).

En el caso de la industria automotriz, los incentivos impositivos concedidos por el Gobierno Federal están asociados a la inversión, a agregar valor, al empleo, la innovación, la seguridad vehicular y la eficiencia energética de los vehículos. A mediados de 2012, el sector pasó a contar con un nuevo régimen denominado Inovar-Auto (Programa de Incentivo a la Innovación

Tecnológica y Densificación de la Cadena Productiva de Vehículos Automotores) que tendrá vigencia hasta 2017. Sus principales líneas de acción son: la ampliación del acceso de empresas al programa por medio de alteraciones en las condiciones de habilitación; una reducción de hasta 30 puntos porcentuales del IPI[3] asociada al porcentaje de compras internas de insumos; concesión de incentivos adicionales, como la reducción extra de hasta 1 punto porcentual del IPI en I&D, hasta 1 punto porcentual en ingeniería, tecnología industrial básica y capacitación de proveedores, y hasta 2 puntos porcentuales para incrementos de eficiencia energética superiores al 18,8% con relación a 2011.

CONCLUSIONES

A pesar de que algunos trabajos empíricos hayan indicado que la adopción de medidas consideradas restrictivas al comercio por parte de las principales economías mundiales no afectó de forma significativa el comercio internacional en términos globales, es necesario hacer algunas salvedades. En primer lugar, los impactos sectoriales de la aplicación de esas medidas pueden haber sido mucho más perjudiciales que el impacto general. En segundo lugar, las medidas adoptadas por algunos países pueden haber perjudicado más a su comercio con ciertos socios comerciales que con otros. Podemos citar como ejemplo la reducción de las exportaciones brasileñas destinadas al mercado argentino debido a las restricciones a las importaciones impuestas por este último. Algunos datos muestran que no ocurrió lo mismo en sus relaciones comerciales con China. En tercer lugar, hay efectos políticos de esas medidas que no pueden medirse empíricamente. Por ejemplo, la imposición de medidas de restricción comercial dificulta aún más la realización de un acuerdo multilateral de comercio entre los países, cuyas negociaciones actualmente se encuentran completamente trabadas. La toma de medidas que de cierta forma se oponen a las normas de la OMC genera una gran incomodidad en la relación entre los países. Por ejemplo, recientemente, Japón, la Unión Europea y los Estados Unidos presentaron al Comité de Medidas Relacionadas con el Comercio e Inversiones de la OMC un documento que cuestiona las medidas de política de carácter local adoptadas por Brasil, alegando que el apoyo brindado por el país a su producción por medio de la adopción de preferencias para productos nacionales en las adquisiciones públicas de bienes y servicios y exenciones de impuestos se realizó de forma discriminatoria, lo que implica sustitución de importaciones.

[3] Impuesto a los Productos Industrializados (NdT).

Los países del G-20 se comprometieron a empeñar esfuerzos para evitar el uso de políticas comerciales que pudieran distorsionar el comercio de alguna manera y, cuando eso no fuera posible, que esas políticas fueran de carácter temporario, pero no es eso lo que se ha observado. Los efectos de la crisis ya resultan demasiado perjudiciales, y la adopción de ese tipo de medida parece empeorar la situación, a pesar de que algunos países crean que lo mejor que se puede hacer en este momento es proteger y promover su industria doméstica a cualquier precio. Los resultados negativos de esa forma de conducir la política comercial ya se hacen sentir, aunque sea de forma marginal. Sin embargo, recién con el transcurso del tiempo se podrá evaluar el éxito o el fracaso de esas medidas.

MEDIDAS PROPUESTAS POR EL PLAN DE COMPETITIVIDAD

- Devolución del 50% de los saldos acreedores de PIS/PASEP, COFINS e IPI no compensados hasta 30 días después de la solicitud.

- Implementación de la exención *drawback* en el mercado interno.

- Exclusión del ingreso por exportaciones para encuadramiento de las empresas en el régimen del SIMPLES[4].

- Eliminación a seis meses de la reducción del 40% aplicable al impuesto de importación sobre autopartes pagado por las plantas de ensamblaje de empresas automotrices instaladas en el país.

- Creación del EXIM Brasil.

- Creación del Fondo de Garantía de Comercio Exterior.

- Extensión a bienes de consumo del mecanismo de ecualización de tasa de interés.

- Creación de la Empresa Brasileña de Seguros (SBE).

- Otorgamiento a los productores nacionales de bienes y servicios de una preferencia de hasta un 25% en relación al precio del producto importado similar.

PRINCIPALES MEDIDAS PROPUESTAS EN EL MARCO DEL PLAN BRASIL MAIOR

Medidas de respaldo a las exportaciones

- Ampliación de la participación del aporte del BNDES en el financiamiento a la exportación pre-embarque: BNDES PSI Exportación.

- Encuadramiento automático PROEX-ecualización: las empresas con facturación de R$ 60 millones a R$ 600 millones continuarán con condiciones de financiamiento equiparadas al PROEX-financiamiento.

- Ampliación de los presupuestos para PROEX-financiamiento; PROEX-ecualización, Fondo de Fomento a la Exportación (FFEX, para pymes): el PROEX-ecualización ampliado para el pre-embarque, amplía el plazo y el porcentual máximo ecualizable.

- Flexibilización de garantías para el PROEX-financiamiento (principalmente para micro pymes).

- Incremento del valor máximo anual de gasto con ecualización de U$S 10 millones a U$S 20 millones para operaciones *intercompanies*.

- ACC[5] y ACE[6] pueden ser accionados cuando se realizan exportaciones vía *trading*.

- Aumento de la participación máxima de acceso al crédito y el plazo total del financiamiento en la exportación pre-embarque (PSI - BNDES).

- Creación de nueva línea de financiamiento del BNDES Exim pre-embarque, Programa BNDES Revitaliza Exportación.

- Creación del Fondo de Financiamiento a la Exportación de micro pymes, PROEX-financiamiento.

[4] Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones de las Microempresas y Empresas de Pequeño Porte (NdT).

[5] Anticipo efectuado al exportador en la etapa pre-embarque a través del financiamiento a la producción de la mercadería exportada (NdT).

[6] Contratación del adelanto de las divisas a cobrarse del comprador en la etapa posembarque de la mercadería (NdT).

- Encuadramiento automático PROEX-ecualización: las empresas con facturación de entre R$ 60 millones y R$ 600 millones continuarán con condiciones de financiamiento equiparadas al PROEX-financiamiento.

- Autorización para la creación de la Agencia Brasileña de Garantías: conjunción de recursos de varios fondos de garantía como el Fondo de Garantía del Comercio Exterior, de infraestructura; inversión; vivienda social; crédito educativo.

Medidas tributarias

- Institución del Reintegra (Régimen Especial de Reintegro de Valores Tributarios a Empresas Exportadoras): objetivo de resarcir (del 0% al 3%) valores referentes a costos tributarios residuales existentes en sus cadenas de producción.

- Ampliación del plazo y aumento de las empresas beneficiadas por el resarcimiento de créditos a los exportadores.

- Desgravación de la nómina de pagos para productos de sectores seleccionados, eliminación de la contribución patronal del Instituto Nacional Do Seguro Social (INSS) con compensación parcial de nueva alícuota sobre facturación bruta, excluido el ingreso bruto de exportaciones.

- Incremento de 1 punto porcentual en la alícuota de COFINS en la importación de los productos incluidos en la medida mencionada en el ítem anterior.

- Incremento de la desgravación de la inversión en puertos y ferrocarriles, pasando a contemplar almacenamiento, protección ambiental y sistemas de seguridad y monitoreo (REPORTO[7]).

- Lanzamiento del Régimen Especial Tributario para la Industria de Defensa.

- Reducción y armonización de la alícuota interestatal del ICMS con impacto sobre productos importados del 12% actual al 4%, en vigencia a partir del 1º de enero de 2013.

- Ampliación del alcance del concepto de *empresa principalmente exportadora* a los fines de exención de impuestos en la compra de insumos, autopartes y piezas.

Medidas de protección comercial

- Creación de 120 cargos de carácter efectivo de la carrera de analista de Comercio Exterior para fortalecer de la estructura de defensa comercial.

- Entrada en vigencia del ATA Carnet: promulgación de la convención relativa a la admisión temporaria, conocida como Convención de Estambul, bajo los auspicios de la Organización Mundial de Aduanas, con la utilización del derecho de reserva.

- Intensificación de la defensa comercial: *antidumping,* salvaguardias y medidas compensatorias; reducción de plazos de 15 meses a 10 meses (investigación) y de 240 días a 120 días (aplicación de derecho provisorio).

- Intensificación en los procesos de lucha contra la elusión; la falsa declaración de origen y la subfacturación de precios.

- Perfeccionamiento de la estructura arancelaria del Impuesto de Importación con foco en la Política de creación de mecanismos para permitir aumento del Impuesto de Importación con alteración del Arancel Externo Común (TEC, Tarifa Externa Común).

[7] Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária.

- Incremento de la alícuota *ad valorem* del Impuesto de Importación de 100 productos (con aumento previsto para otros 100).

- Fortalecimiento de la lucha contra las importaciones ilegales: acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior para luchar contra la violación de la propiedad industrial y de certificación forzada.

- Suspensión de ex-tarifario[8] para máquinas y equipamientos usados.

- Revisión del acuerdo automotriz con México.

- Aumento de la fiscalización en puertos y aeropuertos con foco sectorial: operación Maré Vermelha (Marea Roja).

- Convenio Inmetro/RFB para perfeccionar el control y la fiscalización sobre mercaderías importadas e inhibir prácticas ilícitas de importación.

- Reducción y armonización fiscal en las importaciones, reducción y armonización de la alícuota interestatal del ICMS con impacto sobre productos importados del 12% actual al 4%, en vigencia a partir del 1º de enero de 2013.

Adquisiciones públicas

- Instauración de márgenes de preferencia de hasta el 25% en licitaciones públicas para la compra de los siguientes productos fabricados en el país: retroexcavadoras y motoniveladoras; fármacos y medicamentos; textiles, calzados y accesorios; materiales y equipamientos hospitalarios; confecciones, calzados y artefactos; vehículos para ferrocarriles; equipamiento agrícola y máquinas perforadoras; papel para impresión de Papel Moneda y Disco para Moneda y equipamientos de Tecnología de la Información y Comunicación.

Nuevo régimen automotriz

- Creación del Programa de Incentivo a la Innovación Tecnológica y Densificación de la Cadena Productiva de Vehículos Automotores (Inovar-Auto): aumento del contenido regional y cuotas de importación.

[8] Régimen de Ex-tarifarios: En Brasil el régimen conocido como *Ex-tarifarios* consiste en aplicar una reducción arancelaria *ex*clusivamente a determinada mercancía, que no tiene un código (ítem) propio en la Nomenclatura Común del Mercosur pero cuya descripción está comprendida dentro de la descripción general de un código (ítem) existente. Para tales efectos se crea un *Ex* asociado a un código (ítem) NCM, el cual cuenta con una numeración propia y la descripción de la mercancía sujeta a reducción arancelaria. Estos *Ex* tienen carácter temporal (NdT).

BIBLIOGRAFÍA

CINDES (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento). *PC en Foco: Observatório de Política Comercial*. Trece ediciones disponibles en: www.cindesbrasil.org

FINEP (Financiadora de Estudos y Projetos). *Plano Inova Empresa*. Disponible en: http://www.finep.gov.br/inovaempresa/

Henn, C. y McDonald, B. *Protectionist Responses to the Crisis: Damage Observed in Product-Level Trade*. FMI documento de trabajo. Strategy, Policy and Review Department. WP/11/139, junio de 2011.

Kee, H.L., Neagu, C. y Nicita, A. *Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008*. The World Bank Development Research Group Trade and Integration Team. Policy Research Working Paper 5274, abril de 2010.

MDIC (Ministério de Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior). *Documentos sobre el Plan Brasil Maior,* disponible em: http://www.brasilmayor.mdic.gov.br/

OMC/OCDE/UNCTAD. *Reports on G-20 Trade and Investment Measures*. Nuevos informes disponibles en: www.oecd.org/investmentpolicy/g20/htm

Organización Mundial del Comercio (OMC). *Trade Policy Review: Brazil*. Informe de la Secretaría, 2013. Disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm

Pereira, L.V., Canêdo-Pinheiro, M. y da Costa, K. P. *Desenvolvimento da Indústria Doméstica em Contexto de Crise Internacional: Avaliando Estratégias*. Río de Janeiro: CEBRI, 2012.