

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DE CARA A SU FUTURO. ESCENARIOS

Pablo Horacio Sierra^a y Luis Fernando Katz^b

^a e-mail: psierra@correo.secyt.gov.ar

^b e-mail: baireskatz@argentina.com

Indice

Presentación	pág. 1
Capítulo 1: Hacia la normativa actual. Culminación del Régimen Automotriz de los noventa y La Política Automotriz Común del Mercosur (PAM) en el marco de la crisis.	Pág. 5
Capítulo 2: Tipo de cambio, competitividad. El problema de las escalas y la especialización en la industria automotriz argentina.	Pág. 21
Capítulo 3: Industria Automotriz Argentina – Escenarios futuros	Pág. 32
Capítulo 4: Recomendaciones de política	Pág. 41

Anexos:

Anexo 1	Pág. 47
Subsidios a la Industria Automotriz en BRASIL	
Anexo 2	
Una estimación del impacto de agregar el contenido local de exportaciones efectuadas por otros fabricantes	Pág. 52
Anexo 3	
Crisis autopartista	Pág. 54
Anexo 4	
El marco de la OMC: las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS).	Pág.58

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DE CARA A SU FUTURO

Presentación

El objetivo del presente trabajo es evaluar la perspectiva de la industria automotriz, considerando especialmente la caducidad del Régimen vigente hasta 1999 y el futuro de la Política Automotriz Común del Mercosur acordada a fines del año 2000.

No existe en el mundo industria automotriz sin política automotriz. Los gobiernos no sólo establecen normas para orientar y salvaguardar su funcionamiento sino que en todas las inversiones recientes -inclusive en los países desarrollados- hay fuertes incentivos para las nuevas inversiones ya se trate de los Estados Unidos¹, Inglaterra², o España³ a título de ejemplos. Ello también ocurre en Brasil donde, por ejemplo, se conoce el subsidio directo por 253 millones de dólares que el estado de Río Grande do Sul otorgó a General Motors cuando decidió la instalación de la planta en ese Estado. También ha ocurrido en nuestro país.

En la Argentina la industria automotriz surgió a fines de los 50 con las medidas iniciadas en el gobierno del entonces presidente Arturo Frondizi, creció hasta mediados de los años setenta para luego languidecer en el ocaso de la sustitución de importaciones en el país.

En 1991 se sanciona el Régimen Automotriz que estuvo en vigencia toda la década del noventa. Este régimen y el crecimiento de la economía a que dio a lugar la convertibilidad, hicieron resurgir al sector.

En 1994 Brasil introduce un sistema similar al vigente en la normativa argentina y en el marco del Plan Real, el sector automotriz experimentará un notable crecimiento.

Desde entonces y desde la creación del Mercosur especialmente ambos países han estado tratando de establecer una política automotriz común.

¹ Cuando Mercedes-Benz construyó su nueva planta en Alabama para producir la 4x4 Clase M en 1993 recibió incentivos por 253 millones de dólares sobre una inversión total para la planta que alcanzó los 380 millones de dólares; una segunda planta a construirse junto ésta recibirá subsidios por 150 millones de dólares; idéntica suma en subsidios recibió Honda cuando construyó su planta de Lincoln con una inversión total de 440 millones de dólares; la planta que GM construyó para fabricar motores en Flint recibió 107 millones en subsidios cuando la inversión total estuvo en alrededor los 500 millones de dólares.

² Se aportó cuarenta millones de libras para la localización de la planta de Nissan en Sunderland que produciría el Micra; también se proveyeron aportes por 18 millones de libras para modificaciones en la planta de Vauxhall de GM en Ellsmere con una inversión total de 156 millones de libras conforme a la normativa de la Comunidad Europea

³ Se subsidió con 62 millones de Euros a las reformas en la planta de Volkswagen (la Comunidad Europea hizo conocer sus quejas al gobierno de España); y Renault que solicitó a la Comunidad Europea subsidios por 22 millones de Euros para su inversión en la modernización de la planta de motores de Valladolid donde se invertirían 164 millones de Euros

En lo que sigue se señalará que dicha política (Política Automotriz del Mercosur, "PAM") es principalmente un mecanismo que si bien protege a la industria del automóvil en la región con los máximos aranceles denunciados ante la Organización Mundial del Comercio, para el caso de los automóviles 35% y niveles del 14 al 18% para los autocomponentes, no constituye una verdadera política sectorial frente a los subsidios otorgados por Brasil y en tal sentido la política en vigencia llevará a un traslado masivo de la industria automotriz al Brasil.

Lamentablemente concurre también en este sentido los tres años de depresión económica que enfrenta la Argentina, y que para el 2002 experimentará tal vez la peor depresión que tuviera un país en la posguerra. Una de las principales consecuencias de esta situación sobre el sector automotriz local, es que el achicamiento del mercado interno aumentó el superávit comercial argentino por encima de la pauta fijada para el año, lo que derivó en una revisión completa de la PAM: los plazos establecidos para llegar al librecomercio regional, el tema del contenido local, la definición del universo automotriz alcanzado por la norma común.

Es necesario solucionar este problema de corto plazo que presenta el sector, con una mirada amplia de los distintos aspectos que requeriría una política común cuyos efectos son de mediano y largo plazo.

Con este objetivo se analizarán posibles escenarios de acuerdo a las medidas de política económica que se tomen.

Hay cuatro factores críticos de la dinámica de industria automotriz argentina : 1) la finalización del régimen automotriz de los 90s y su reemplazo por la PAM de menores niveles de incentivo; 2) la falta de una estrategia de mediano y largo plazo con objetivos precisos y medios para lograr esas metas; 3) los subsidios de la industria brasileña; 4) los problemas estructurales (especialización, escala, tamaño del mercado) que se vienen arrastrando desde la fundación de la industria en Argentina.

El peso económico que aún posee el sector de terminales y la industria de autopartes, producto del desarrollo logrado durante los 90s y la eventual aparición de fuertes tensiones sobre el balance de divisas, ponen en duda la conveniencia de un escenario de *laisse faire* total o regional en esta industria. Asimismo, pesan otros efectos colaterales de degradación sobre el entramado industrial, que podrían surgir como producto de dicho escenario. En otras palabras, la desaparición o reducción a la mínima expresión de esta industria, traerá otros efectos, asociados a la desintegración del aparato industrial (ya bastante desintegrado).

Pero además, en esta opción por "dejar hacer" resulta muy importante discernir cual de los escenarios de apertura (regional o total) resultaría más conveniente.

En la otra perspectiva, la del "hacer" importa destacar qué tipo de objetivos debería tener una nueva fase de activismo en el sector y cual sería su costo. Por ejemplo, si se considera que las exportaciones deben ser propulsoras de una nueva política automotriz y autopartista, será necesario definir los beneficios y los compromisos y consensuarlos con las empresas radicadas que poseen aún posibilidad de desarrollo factible.

Este aspecto tiene una estrecha relación con las condiciones presentes y la evolución futura del mercado interno argentino y los avances en el proceso de integración regional con Brasil.

Capítulo 1

Hacia la normativa actual. Culminación del Régimen Automotriz de los noventa y La Política Automotriz Común del Mercosur (PAM) en el marco de la crisis. Antecedentes

La PAM es una iniciativa de los gobiernos de Argentina y Brasil, tendiente a armonizar los contextos normativos en cada uno de los países, en la búsqueda de consolidar una industria automotriz y autopartista capaz de proyectarse hacia terceros mercados.

Fue en la decisión 29 del Mercosur, en 1994, que los presidentes de Brasil y Argentina acuerdan los plazos para la conformación de un régimen común a partir del 1-01-2000, basado en el comercio regional libre, idéntico tratamiento para las partes nacionales y ausencia de incentivos que distorsionen la localización de las inversiones.

En ese entonces se logra consensuar como criterio para alcanzar la política común, mantener sin alteraciones las normativas nacionales vigentes, específicamente las de acceso a los mercados de ambos países. Esto significaba, para la Argentina el libre acceso al mercado brasileño, y para Brasil -que carecía requisitos de compensación-, que el acceso estaría supeditado al monto de exportaciones de la Argentina.

A mediados de 1995, el gobierno brasileño dictó una extensa norma conocida como Medida Provisoria (MP 1024) que alteró el acuerdo escrito en la decisión 29. El aspecto más sonado de la MP 1024 fue la imposición de cupos al ingreso de vehículos terminados, del cual ni siquiera fueron excluidos en un primer momento, los miembros del Mercosur⁴.

A través de esta normativa, Brasil estableció un sistema promocional simétrico al argentino basado en la compensación del comercio con aranceles preferenciales, que en la práctica se constituyó en el nuevo régimen automotriz brasileño.

Brasil apuntaba a una rápida modernización de su industria y a recuperar su inserción en las corrientes internacionales de comercio fuera del ámbito regional. Para ello equiparó los beneficios ofrecidos por Argentina a sus empresas radicadas, al tiempo que cada estado dictó su propios estímulos regionales para atraer empresas.

A partir de entonces se abre un período de conflictos y denuncias cruzadas (1995-1999) en el que cada país, en la medida de sus posibilidades, extremó las acciones para atraer nuevos proyectos tomando distancia del objetivo de la armonización de reglas que permitiría arribar a la proyectada Política Común del Mercosur prevista para el año 2000.⁵

Los estados brasileños iniciaron una puja entre sí para atraer nuevos desarrollos automotrices. Dichos estímulos explican el ostensible aumento de la capacidad

⁴ Esta restricción fue rápidamente removida para el Mercado Común (agosto de 1995) y posteriormente se dejó sin efecto para el resto del mundo, frente a los cuestionamientos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

⁵ Es importante hacer notar que la falta de acuerdos nacionales de armonización de las políticas, fueron sumamente perjudiciales para la Argentina ya que el “bastardeo” normativo orientado a aumentar la “competitividad” del sector, por un lado estimuló las importaciones, por otro generó una gran “volatilidad” normativa.

productiva de la región, tanto en la fase de ensamblaje como en la provisión de piezas⁶, en Curitiba, Paraná, Gravataí, Porto Real, Betim, Juiz de Fora y hasta Camacari en Bahía. (Ver anexo 1)

En el caso de la Argentina, en cambio, las acciones para compensar las mayores ventajas ofrecidas en Brasil se cifieron a un mayor grado de apertura externa. El objetivo del decreto N° 33 conocido como régimen autopartista, la expansión de los llamados “conceptos asimilados a la exportación”, y las modificaciones en la forma de medición del contenido local fueron todas acciones orientadas a incrementar la relación de importaciones por dólar exportado⁷ para equiparar –parcialmente- las nuevas ventajas que ofreció Brasil a las inversiones en el sector.

En enero de 1999, la devaluación brasileña fue un golpe de gracia para la alicaída competitividad precio de la Argentina, ya que dejó fuera de combate a una importante cantidad de proveedores autopartistas que cierran o trasladan su operación hacia el país vecino. (anexo 2)

Reinicio de las negociaciones

Hacia fines del año 1998 se retoman las negociaciones con Brasil. Los Ministros y Secretarios de Industria del Mercosur firman en la ciudad de Río de Janeiro un Acta en la que se admite “llevar a cabo una transición para la adaptación progresiva de las cuatro situaciones” en cuatro años desde el 1° de enero del año 2000 al 31 de diciembre del año 2003”. En ella quedaba plasmada la imposibilidad de alcanzar el libre comercio con Brasil y la intención, por ende, de “mantener el status de la relación entre Brasil y Argentina”. Se volvía a abrir el camino para acordar nuevas reglas para un período de transición⁸ hacia la PAM definitiva.

En el acta se establecía que durante el nuevo período de adecuación se elaboraría la letra chica del régimen común con Brasil. Pero durante los encuentros efectuados en el curso de 1999 no fue posible llegar a un acuerdo para normar el intercambio comercial intrazona de la industria automotriz y de autopartes para el período de transición propuesto. Las autoridades brasileñas, dilataron la concreción del Régimen Común a regir desde el 2000, con la intención de hacer valer el libre comercio intrarregional y la preferencia arancelaria del 35% respecto de extrazona, aspectos acordados en Ouro Preto en 1994. Argentina que en ese momento vive su transición política tenía escaso poder de negociación. Esa dilación corrió contra los intereses de la Argentina. Para un sector con reglas especiales, la incertidumbre normativa es un factor que inmoviliza las

⁶ Adicionalmente es importante destacar que existe la presunción que los estados brasileños negociaron subsidios a las nuevas inversiones automotrices, contra compromiso de las empresas para alcanzar un alto nivel de integración local.

⁷ Ver Llach, Sierra, Lugones

⁸ Esta dinámica de la integración que se visualiza en la industria automotriz, ocurre en el resto de los temas que se negocian en el Mercosur. En efecto, constantemente se genera un desfase entre las metas formales que fijan los presidentes y la posibilidad cierta de cumplimentarlas, situación que redundante tarde o temprano en nuevas agendas y períodos de transición. La Política Automotriz Mercosur aparece así como una larga secuencia de períodos de transición en los que no se logran concretar objetivos comunes y reglas armonizadas que le den soporte normativo.

decisiones de inversión. Esto sumado a las mejores condiciones macroeconómicas en Brasil, mejoraron la perspectiva de su mercado en cuanto a su capacidad de traccionar nuevos proyectos.

La culminación del RAA. Acuerdo Argentina Brasil de junio de 2000 y el nuevo régimen del decreto 660

Para el año 2000 Argentina debería elaborar una nueva norma para reemplazar al que caducaba (el régimen del decreto 2677) y establecer el conjunto de normas a regir durante el período de transición.

Este nuevo régimen debía dar respuesta a una multiplicidad de objetivos. Por un lado y tal como se había previsto en 1998, mantener el “status quo” hasta tanto se logre una especialización productiva de las terminales, con asignación de modelos exclusivos en cada país, para alcanzar escala y competitividad. En otras palabras, había que mantener el mecanismo de comercio global administrado y definir ciertos márgenes de flexibilidad (crecientes), hasta arribar al libre comercio.

Por otro lado era necesario detener el proceso de desintegración creciente de autopartes nacionales en los vehículos fabricados en el país. Para ello habría que acordar un mecanismo de restricción de las importaciones o de contenido local mínimo.

A su vez era necesario evitar que los nuevos subsidios brasileños distorsionen el flujo normal de las inversiones.

En junio del año 2000 se acordaron bilateralmente las reglas de administración para la transición, cuya norma en la Argentina es el decreto N° 660. Este acuerdo fue el corolario de casi dos años de discusiones -desde 1998- en las que Argentina trató de remontar el impacto negativo de los sucesos comentados en el punto anterior. Dicho decreto es en la práctica el nuevo régimen automotriz, ya que la PAM retoma en lo sustancial el texto de dicho decreto, con algunas modificaciones.

El acuerdo y el decreto determinaban un contenido local mínimo para la Argentina y una forma progresiva de liberalización del comercio. Lo novedoso fue la introducción de una manera diferente de medir el ICL, y los conflictos que ello originó. El método de medición planteado, considera sólo el porcentaje de piezas nacionales netas de piezas importadas sobre el total de piezas.

Este aspecto restrictivo para los fabricantes locales (en un contexto de mayores costos), se suma a que el reemplazo del régimen automotriz de los 90s implicaba la caducidad de la mayor parte de los beneficios con que la industria terminal contó durante los 90s.

Diferencias entre el régimen de la década del 90 y las nuevas reglas

El balance de comercio global del régimen de los 90s, promovía la exportación y la inversión, conceptos que se convertía en crédito para importar con arancel preferencial. El objetivo era atraer nuevas inversiones, estimular la especialización industrial entre las plantas de diferentes países y complementar la oferta de productos en la región. También preveía un mecanismo de fomento de la exportación de componentes por parte de las terminales, para estimular la escala de producción en autocomponentes, aunque dichos programas no generaron importantes modificaciones en el sector proveedor.

Balanza comercial

En el régimen de los 90s, cada 1 peso exportado la empresa terminal podía contabilizar 1,20 a efectos de acceder al arancel preferencial de importación, más los siguientes adicionales:

- ♦ se podían contabilizar como propias las exportaciones de los autopartistas independientes
- ♦ los incremento de exportaciones de los productores de bienes de capital
- ♦ las inversiones en matrices y prensas
- ♦ el incremento en el contenido nacional

Hacia fines de 1995, época de esplendor de las inversiones en nuevos proyectos de radicación y renovación de plantas, este “tipo de cambio régimen” implicó que, en promedio, por cada dólar exportado se pudiera importar casi un 50% más con arancel preferencial. En el nuevo régimen no hay arancel preferencial con extrazona.

Contenido local: Antes la medición se hacía sobre el valor del vehículo antes de impuestos, contabilizando el valor agregado de la terminal como contenido local; se medía en términos de máximo contenido importado (40%); la medición era por modelo; las piezas importadas desde Brasil compensadas con exportaciones, eran consideradas nacionales.

En el nuevo régimen se mide parte sobre parte y no se contabiliza el valor agregado de la terminal; se exige un mínimo de contenido local por empresa neto de importaciones; las piezas brasileñas no son consideradas como parte del contenido local.

Arancel de partes: En el régimen anterior, las partes y piezas de extrazona utilizadas para la producción, si son compensadas con exportación se podían importar al 2%, las provenientes de Brasil al 0% y las destinadas al mercado de reposición con el AEC.

En el nuevo régimen sólo se pueden importar Partes y piezas para producción al 0% si son originarias del Brasil y están compensadas con exportaciones. Las provenientes de extrazona pagan un arancel creciente que oscila entre el 8% y el 16%.

Arancel de vehículos: En el régimen de los 90s existía un cupo para la importación por parte de empresas no radicadas (importadores netos) de aproximadamente el 10% de la producción nacional. Las empresas radicadas podían importar con un arancel preferencial del 2%, que fue creciendo al 23% hacia 1995 mientras que el resto lo hacía con un arancel general del 35%.

En el régimen actual todas las importaciones de vehículos pagan el 35% de arancel cuando provienen de extrazona y sólo posee preferencia del 100% cuando provienen de Brasil y están compensadas con exportación.

Hacia la PAM

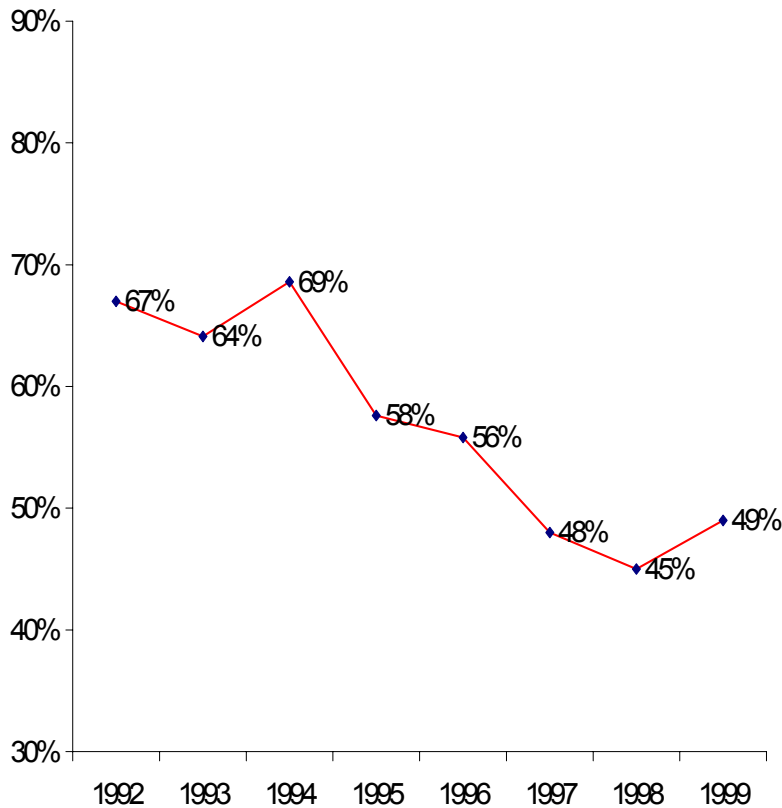
Para la Argentina el problema del corto plazo era **retener su industria frente al daño potencial de la devaluación y las políticas de subsidios estatales implementadas por Brasil en la segunda mitad de los 90s**. De esta manera, la negociación se centró en la reivindicación de un requisito de contenido local en la Argentina y la definición de un período de transición para alcanzar el librecomercio en la región. **En otras palabras, ante el apremio de la coyuntura no hubo una mirada más amplia y de más largo plazo respecto de los contenidos de la PAM.**

Si bien no se hicieron estudios que cuantificaran el impacto real de la crisis sobre las condiciones de producción del sector automotriz hacia fines del año 2000⁹, la desintegración de la industria y el traslado masivo de firmas fue evidente, como se aprecia en el anexo 2.

⁹ La auditoría de ONUDI del período 1997 a 1999, que le hubiera dado un marco cuantitativo a las discusiones, estaría recién a fines del año 2000. Es decir, la transición del viejo régimen al nuevo se lleva a cabo de manera poco rigurosa. Como quien dice “a ojo de buen cubero”.

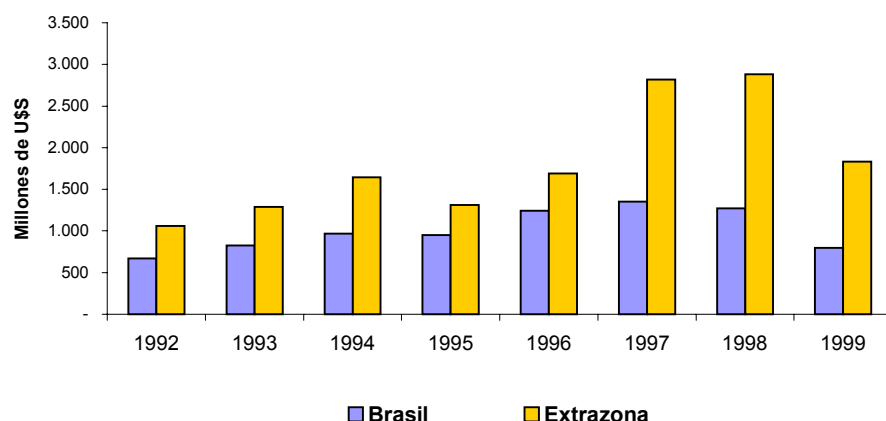
La industria automotriz de cara a su futuro

Ahora bien, el proceso de desintegración de la industria local y la falta de proveedores con escala y precio, son la resultante de un proceso de bajo grado de inversión en desarrollo de proveedores. Se combinan dos situaciones. Por un lado los mayores costos de fabricación en la argentina, por el otro la propia naturaleza del régimen automotriz que no incorporaba a los proveedores como parte de la política de fomento. Así, durante el período de auge de las inversiones y el lanzamiento de nuevos modelos, se llevó a cabo un proceso de sustitución de proveedores locales por importaciones. En un primer momento la política de abastecimiento que asumieron las empresas en la región fue reducir hasta cerrar las operaciones de menor envergadura en Argentina y aumentar la escala de negocios en el mercado Brasileño. La política de subsidios de Brasil consolidó y potenció la desintegración local.



Es decir que si bien la devaluación Brasileña y la retracción del mercado doméstico de fines de los 90s, potenciaron este fenómeno, el proceso de desintegración es anterior. El gráfico muestra la evolución de la proporción de contenido local, entre 1992 y 1999, medida como conjuntos (partes y piezas importadas + partes y piezas locales). Esto también se pone de manifiesto al graficar la evolución de las importaciones de autopartes en la década, en las que cabe comentar predominan las provenientes de terceros países.

Importaciones de autopartes 1992-1999(MM U\$S)



Es claro que para dar cumplimiento al requisito local planteado en el decreto 660 del año 2000, la mayor parte de las empresas, tanto terminales como autopartistas requerirían iniciar una nueva fase de inversión para nacionalización de partes. El contexto de incertidumbre y estancamiento de la demanda (inversión y consumo), y la ausencia de estímulos garantizan que ello no ocurra.

Por eso, a pesar que el conflicto se centró en torno a la manera operativa de medir el contenido local de los vehículos, el problema era mucho más complejo.

Mientras que el régimen de los 90s tenía una serie de beneficios que permitieron financiar la inversión en renovación de modelos y la especialización durante la década, en el nuevo régimen (el del decreto N°660) se plantean condiciones más restrictivas¹⁰, sin otra contrapartida que el arancel externo, en un contexto macroeconómico de reducción de la actividad.

Por eso, a pesar que en la víspera de la firma del decreto en junio de 2000 ya se había acordado con los funcionarios brasileños la medición “neta de partes importadas” (y el texto del decreto no dista en lo sustancial de aquel acuerdo), nuevamente la realidad trascendió la voluntad de los actos administrativos y las negociaciones entraron en una impasse.

¹⁰ Antes el saldo comercial global incluía extrazona y había un sistema de aranceles preferenciales ligados a la dinámica de las exportaciones. En cuanto al proceso de especialización tendiente a generar escala a través de la asignación regional de los conjuntos y las autopartes, mientras que en el régimen anterior existían los programas de fomento a las exportaciones de autopartistas independientes, en la nueva norma no se plantea ningún mecanismo. En relación a los subsidios, la nueva norma no plantea una formula efectiva operativamente hablando, para resolver este tipo de controversias.

La PAM

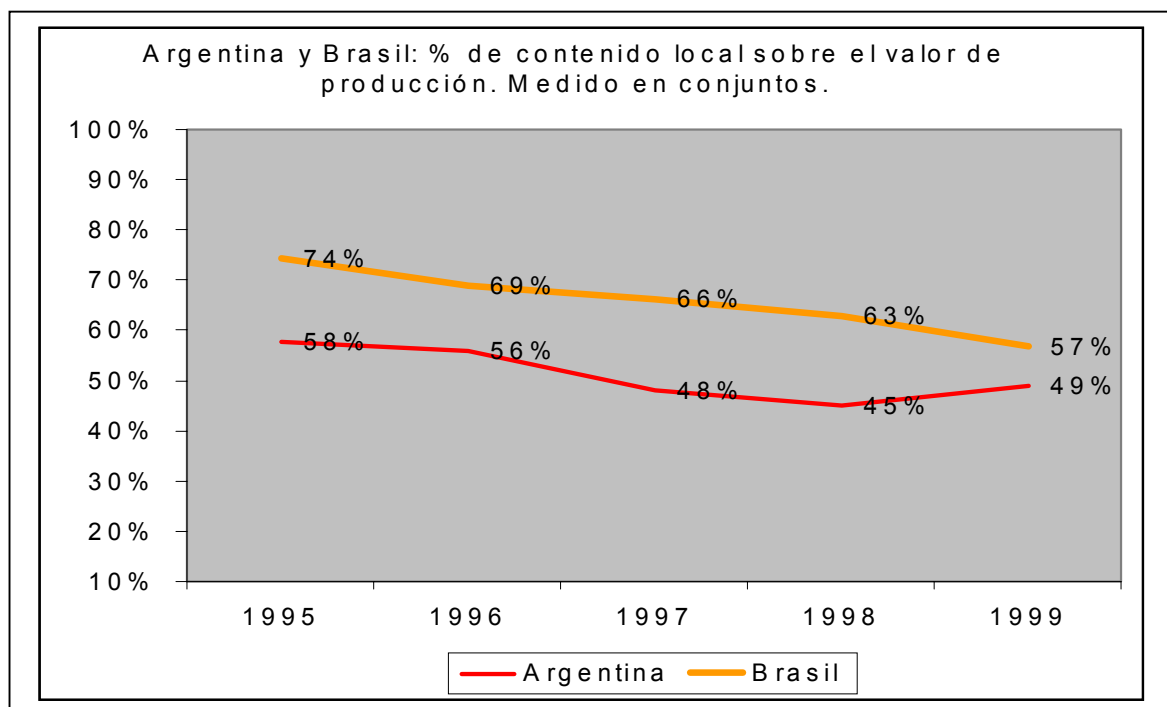
A efectos de retomar las negociaciones, BRASIL propone reeditar los términos del Decreto n° 660/00, en lo que hace al contenido local argentino, con la intención de sustituir la fórmula incluida en el Acuerdo del 30 de junio, por otra en la que el cómputo de los conjuntos y subconjuntos comprados localmente, deberá considerársele por el cien por ciento de su valor (o sea sin sustraer el componente importado).

Argentina, por su parte, sostiene la necesidad de mantener un ICL por encima del 30% por el método de contenido neto.

Finalmente se acuerda trasladar los dos métodos de medición, fijando un porcentaje a alcanzar para cada uno de ellos. La relativa aceptación por parte de Brasil, tiene motivos más profundos: por un lado la desnacionalización y posterior desarme de la industria automotriz en la Argentina, convertiría en redundante el AEC del 35% y perniciosa la preferencia arancelaria a favor de la industria brasileña. Argentina es el principal mercado externo de la industria automotriz brasileña (hasta ese momento), ya que aproximadamente un 80% de las importaciones de vehículos y un 50% de las de autopartes provienen de Brasil con preferencia arancelaria.

Por otro lado, Brasil también requiere efectuar algún tipo de control más preciso para evitar un proceso de desarme de su industria proveedora. El gráfico presenta la tendencia del contenido local medido en conjuntos, sobre el valor de la producción.

Características del nuevo régimen automotriz expresado en la PAM.



Como se dijo, la Política Automotriz del Mercosur (PAM), consagra las reglas que los países socios acordaron para sus industrias automotrices nacionales hasta el año 2006,

período a partir del cual se proponen alcanzar el libre comercio intrarregional, para un conjunto de “productos automotores”¹¹.

Argentina comparte con Brasil un arancel externo común similar del 35% para los vehículos automotores y aranceles del 7, 8 y 9% para autopartes, que van creciendo hasta duplicarse hacia el fin del período de transición; un nivel de contenido regional que fija un uso máximo del 40% de autopartes importadas y un sistema de comercio que compensa importaciones con exportaciones. Para el caso de la industria de la Argentina, se contempló un requisito mínimo de Contenido Local de autopartes.

Por su parte, en el caso del Uruguay, mantendrá con Brasil y con la Argentina, un comercio cupificado libre de aranceles tanto de vehículos como de autopartes; mantendrá un nivel de arancel de extrazona para vehículos del 23%; podrá importar partes y piezas de países extramercosur al 2%; y comparte el requisito de integración regional de vehículos y autopartes.

Finalmente, en el caso de Paraguay, los países aceptaron que mantenga su status quo actual, hasta tanto se consensúe un diseño de política que permita desarrollar su industria.

Si bien la PAM traslada en lo sustancial los términos del acuerdo del año 2000, expresados en el decreto N° 660, al analizar a fondo qué es lo que se finalmente se acordó como política común, se entiende mejor el porqué dicha política no se está llevando a la práctica.

Hay tres temas críticos: el sistema de comercio preferencial entre Argentina y Brasil, las normas de origen (con todo el capítulo de contenido local) y los programas de adecuación y cesión de contenido.

1. Sistema de administración del comercio de intrazona

a. Preferencias arancelarias en el comercio intra-MERCOSUR

La principal ventaja de la PAM es que los denominados en el acuerdo “Productos Automotores” pueden ser comercializados entre Brasil y Argentina con un margen de preferencia del 100% (0% de tarifa ad valorem intrazona), siempre que satisfagan los requisitos de origen y balance estipulados hasta el 31 de diciembre de 2006, momento en el cual comenzará a regir el libre comercio. (artículos 14, 15 y 16)

Este sistema de comercio compensado es global, no por empresa, y establece un margen de desequilibrio creciente basado en el cumplimiento de ciertas premisas. En primer lugar se exige preservar ciertas proporciones entre el nivel exportado e importado. Si bien no se contempla un límite a las exportaciones, el nivel máximo a exportar con preferencia 100% debe guardar proporción con un cierto nivel mínimo de importaciones. Para el período 2001 – 2003 se acordaron las siguientes proporciones:

¹¹ Universo de productos:

- a) automóviles y vehículos comerciales livianos (hasta 1500 kg. de capacidad de carga);
 - b) ómnibus;
 - c) camiones;
 - d) camiones tractores para semi-remolques;
 - e) chasis con motor y cabina;
 - f) remolques y semi-remolques;
 - g) carrocerías;
 - h) tractores agrícolas, cosechadoras y maquinaria agrícola autopropulsada;
 - i) maquinaria vial autopropulsada;
 - j) autopartes.
-

La industria automotriz de cara a su futuro

Año	Exportación Máxima	Importación Mínima	Coefficiente de desvío sobre exportaciones
2001	105	95	1,105
2002	107,5	92,5	1,162
2003	110	90	1,222

El flujo de comercio bilateral será monitoreado, a partir del 1° de enero de 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2005, trimestralmente, en forma global para el conjunto de los productos automotores, cotejándose sus resultados con los programas indicativos presentados por las empresas.

Se acordó también que para los años 2004 y 2005 el porcentaje máximo de flexibilidad admitido, no podrá ser inferior al 10 %. El valor de las exportaciones de cada una de las Partes, se calcula en dólares estadounidenses, en condiciones de venta FOB.

Se permite a las empresas radicadas en Argentina o Brasil que cuenten con superávit, la posibilidad de ceder dicho excedente a empresas deficitarias en el comercio con la otra Parte o a empresas interesadas en importar de aquella otra Parte.

Si las importaciones de productos automotores exceden los límites previstos en los Coeficientes de Desvío de Exportaciones, el margen de preferencia se reduce al 25 % (75 % del arancel nacional vigente AEC) en las autopartes (inciso j), y al 30 % (70 % del arancel nacional vigente AEC), en los demás productos automotores (inciso a) a i).

Dado que sólo en caso de incumplimiento de la pauta de déficit global se activa el mecanismo de reducción de la preferencia arancelaria, las autoridades competentes de cada Parte debe identificar a las empresas cuyas importaciones hayan excedido el límite establecido.

Operativamente las empresas sólo pueden importar con la preferencia presentando certificados que avalan operaciones de exportación o bien constituyendo garantías en orden al monto de arancel de importación en juego. En este sentido, el sistema de cobro de la multa es casi automático ya que sólo hay que ejecutar dichas garantías. Cabe aclarar que requiere que cada país tenga implementado un registro informatizado de las operaciones comerciales, a efectos de emitir los certificados de exportación.

b. Performance comercial durante el año 2001. Multas

Los resultados del año 2001, muestran un balance superavitario que beneficia a la Argentina en 569 millones de dólares respecto del comercio con Brasil.

	Exportaciones		Importaciones		Saldo	
	Brasil	Resto del Mundo	Brasil	Resto del Mundo	Brasil	Resto del Mundo
Vehículos	1.247	292	418	444	829	-152
Autopartes	632	913	892	2.444	-260	-1.531
Total	1.879	1.205	1.310	2.888	569	-1.683

Considerando el desvío máximo permitido de 10,5%, el efectivo fue de 1,21%, o sea casi el doble de la pauta.

A ese monto residual le correspondería un porcentaje del arancel externo común del 75% si son autos, y del 70% si son partes. Sin embargo, no todas las empresas tuvieron déficit. Algunas tuvieron superávit y pudieron ceder dicho plus a otras empresas. Pero en la medida en que exista un superávit "no utilizado", el valor total del déficit pasible de multa es mayor y varía entre empresas.

Se estima que las empresas deficitarias en Brasil deberían pagar una multa de 140 MM a repartir en tres empresas. Las autoridades brasileñas, permitirían que las empresas que tuvieron superávit remanente, ejecuten dicha cesión a empresas con déficit, de forma tal de reducir el costo de las multas. Hay que tener en cuenta que de otra manera, las empresas argentinas que estarían exportando con un arancel casi similar al de extrazona (pues se reduce en un 70 o 75% la preferencia), estarían compitiendo con la producción de la casa matriz en extrazona.

2. Normas de origen

a. Índice de Contenido Regional (ICR)

Las normas de origen de la PAM, siguen siendo las planteadas en el ACE 18, es decir que para considerar que un producto es originario de las Partes, puede incorporar como máximo un 40% de contenido extrarregional. Se calcula de la siguiente manera:

$$\text{ICR} = \left\{ 1 - \frac{\Sigma \text{importaciones CIF de autopartes de 3}^{\text{os}} \text{ países}}{\text{Precio del producto "ex - fabrica", antes de impuestos}} \right\} \times 100 \geq 60\%$$

(ex-fábrica es el precio de venta al mercado interno)

Este contenido regional varía en dos circunstancias. En primer lugar se le permite al Uruguay –que tiene una industria más pequeña y menos integrada- un ICR mínimo de 50 %, calculado a través de la fórmula anterior ya sea para su producción al mercado interno como en sus exportaciones hacia los mercados de las Partes, para los productos de los incisos “a”, “b”, y “c”, así como también los conjuntos y subconjuntos incluidos en el inciso “j”.

En segundo lugar, se establece una flexibilidad cuando se trata de nuevos modelos.

Es considerado “nuevo modelo” aquel para el cual se demuestra en forma documentada la imposibilidad de cumplimiento -al momento de su lanzamiento- de los requisitos de contenido básicos establecidos. Debe justificarse la necesidad de un plazo para el desarrollo de proveedores regionales aptos para atender la demanda del fabricante del nuevo modelo en condiciones normales de abastecimiento. Cada país debe comunicar al otro cuando aprueba programas de integración progresiva para nuevos modelos, en base a una solicitud realizada por los fabricantes.

Los programas de integración progresiva duran un plazo máximo de 2 años. En el inicio del primer año el ICR tiene que ser como mínimo del 40%, y alcanza el mínimo del 60% al inicio del 3er año.

En el caso de Uruguay, la norma es algo más flexible, ya que permite para el inicio un cumplimiento de al menos 33 %, para alcanzar el 50 % en el inicio del tercer año.

b Índice de Contenido local (ICL)

Sólo para la Argentina, se prevé que hasta el 31 de diciembre de 2005, los vehículos, conjuntos y subconjuntos, deben incorporar un contenido mínimo de autopartes argentinas (contenido local argentino) sobre el total de autopartes incorporadas a los bienes finales, medido por empresa y por año.

La norma considera que son argentinas tanto las autopartes fabricadas por productores argentinos de autopartes y adquiridas por las empresas automotrices, a precios de mercado sin impuestos, como aquellas producidas por las propias empresas

automotrices, computadas a valor costo industrial. El cálculo se plantea de la siguiente manera:

$$ICLa = \frac{\Sigma \text{ del valor de las autopartes producidas en Argentina}}{\Sigma \text{ del valor total de las autopartes incorporadas al bien final}} \times 100 \geq X \%$$

ICLa: Índice de Contenido local argentino

Fruto de las discusiones a las que ya hemos aludido, se convino con Brasil dos formas de cálculo. Las empresas automotrices argentinas deben optar por uno de esos dos métodos.

Método de contenido neto

Para automóviles y vehículos comerciales livianos (hasta 1500 kg de capacidad de carga)

X = 30%

“Para el resto menos autopartes, incisos b) a i), X = 25 %

La medición por el método de contenido neto, implica descontar el valor CIF de las piezas importadas. Se calcula a través de la relación porcentual entre el total de autopartes argentinas, a valor de mercado antes de impuestos o a valor costo industrial según corresponda, descontado en ambos casos el valor CIF de las autopartes importadas incluidas en ellas, sobre el total de las autopartes incorporadas al bien final, a valor de mercado, antes de impuestos.

Como es la fórmula que mayores reacciones contrarias generó, las autoridades decidieron beneficiar a las empresas que optaren por este método, flexibilizando el cálculo de dicho contenido local argentino de dos maneras:

Se permite adicionar al numerador de la fórmula, el valor de las autopartes argentinas descontado el valor de las piezas importadas incorporadas a ellas, exportadas con destino a líneas de producción de bienes finales instaladas en países extrazona. De esta manera, se estimula a las empresas que lo requieren, agregar el contenido local de exportaciones efectuadas por otros fabricantes. Cabe destacar que la lógica de este beneficio es razonable ya que de otra manera, no se estaría considerando valores agregados localmente que forman parte del sistema de producción (ver Anexo 1, Una estimación del impacto de agregar el contenido local de exportaciones efectuadas por otros fabricantes).

Se permite no incorporar en el denominador de la fórmula el valor total de las autopartes exportadas para países extrazona, excepto a los países con los que Argentina haya suscripto acuerdos preferenciales de comercio. Es decir que cuando se trata de exportaciones no se pone el límite del contenido local. Hasta ahí es razonable. Sin embargo, al excluir a los países con los cuales se mantienen acuerdos preferenciales, de alguna manera se sanciona este tipo de acuerdo.

Método por proceso

Para automóviles y vehículos comerciales livianos (hasta 1500 kg. de capacidad de carga)

X=44 %

Para el resto menos autopartes, incisos b) a i), X = 37 %

La medición por el método de proceso se efectúa a través de la relación porcentual entre el total de autopartes consideradas argentinas, a valor de mercado antes de impuestos o valor costo industrial, según corresponda, y el total de todas las autopartes incorporadas al bien final, a valor de mercado antes de impuestos. En este caso, en vez de netear todas las autopartes importadas, se establece que todo conjunto o subconjunto que incorpore como mínimo un 67,5% de autopartes nacionales es nacional y por tanto se considera el 100% de su valor a efectos de la medición. La fórmula es la siguiente:

$$\Sigma \text{ del valor de las importaciones CIF de Autopartes}$$

La industria automotriz de cara a su futuro

ICApl = _____ x 100 ≤ 32,5 % Valor de mercado del producto antes de impuestos

ICApl: Índice de contenido de autopartes importadas

Los conjuntos y subconjuntos deberán cumplir el porcentaje de contenido local correspondiente al bien final al cual están destinados, en cualquiera de los dos métodos descriptos.

Diferencias, ventajas y desventajas entre las dos formas de medición.

En rigor, la medición del ICL por el método de netear las partes y piezas importadas, nunca se probó. Cuando una terminal compra en el país, recibe una declaración jurada del cumplimiento del contenido importado máximo por parte de su proveedor y por ende esa pieza se considera al 100% de su valor como contenido local (método por proceso). Estos porcentajes máximos surgen del decreto N° 33¹².

En cambio, el neteo de piezas supone un control mucho más exhaustivo y difundido a todos los que participan de la cadena de valor sectorial. Ahora bien, al momento de efectuar el cálculo de contenido local de una empresa autopartista un conjunto

En el siguiente cuadro, se simula la contabilidad de un autopartista según los dos métodos de medición.

	VBP \$	Va \$	Partes y piezas import. (PPM \$)	Partes piezas nacional es (PPN \$)	y Total partes y piezas (PPN+PPM \$)	de valor y local contabl e \$	Contenido local local neto	Contenido local local proceso (máx importado)
Faros delanteros	440	20	400	20	420	40	9,1%	90,9%
Circuitos	140	30	90	20	110	50	35,7%	64,3%
Sistema de arranque	710	30	230	450	680	480	67,6%	32,4%
Tablero	341	1	340	0	340	1	0,3%	99,7%
	1631	81	1060	490	1550	571	32%	42%

Condición de cumplimiento de contenido local (neto) = PPN / (VBP) = 32,5% Condición de cumplimiento de contenido local proceso= 44%

¹² "A partir de 1996 las empresas terminales podrán incorporar a los automotores Categorías A y B que produzcan un máximo de autopiezas importadas de acuerdo al siguiente cronograma :
Vehículos y conjuntos:
1996 CUARENTA POR CIENTO (40%)
1997 TREINTA Y SIETE POR CIENTO CON CINCUENTA CENTESIMOS (37,50%)
1998 TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35%)
1999 TREINTA Y DOS POR CIENTO CON CINCUENTA CENTESIMOS (32,50%)"

Se trata de una empresa autopartista que fabrica tres productos. La medición del contenido neto, es decir sin contabilizar las importaciones, le permite a la empresa compradora sumar todo el contenido local (valor agregado más piezas nacionales) cumplan o no el límite del 30%, siempre y cuando el producto final cumpla con un contenido mínimo del 30%.

En cambio en la medición por proceso, sólo suman, al 100% de su valor, las piezas que tengan como máximo un 32,5% de piezas importadas. En este ejemplo, la medición por proceso no alcanzaría a cubrir el límite mínimo del 44%.

Lo que se quiere mostrar es que estos resultados están influídos por la proporción del producto en su facturación y su contenido importado. Otro factor involucrado es el valor agregado de cada uno de los conjuntos. En otras palabras más allá de la mayor facilidad para efectuar el cálculo por proceso, no se puede asegurar de antemano la conveniencia de un método sobre otro.

4. Programas de adecuación para el cumplimiento del índice del contenido local argentino
Una vez que la instancia normativa no logró convencer a las empresas, el régimen incorporado en la PAM, incluyó dos maneras de flexibilizar las condiciones de cumplimiento del ICL, ya consideradas en el decreto 660 de 1999. Se trata de los programas de adecuación para alcanzar el contenido en el tiempo y la cesión de contenido local entre empresas. De esta manera se evita el pago inmediato de multas por parte de empresas que no alcanzan la pauta establecida.

Los PA están disponibles para quienes opten por cualquiera de los métodos de medición. Estos programas permiten tanto a las empresas productoras de vehículos, como a las de conjuntos y subconjuntos solicitar a la Autoridad de Aplicación del Gobierno Argentino un waiver de dos a tres años para adecuar su contenido local. En la presentación de un programa de adecuación, las empresas plantean su situación al inicio en términos de contenido local argentino.

5. Cesión de contenido

Las empresas terminales que exceden el requisito de contenido local, pueden ceder dicho remanente a una empresa que esté por debajo del porcentaje establecido. Para el caso de automóviles y comerciales livianos, el cronograma estipulado fue el siguiente:

2000/01

hasta 9 puntos porcentuales

2001/02

hasta 6 puntos porcentuales

2002/03

hasta 3 puntos porcentuales

A partir del 1° de agosto de 2003, en adelante, no se acepta la adquisición de contenido local argentino.

Para el resto de los productos salvo las autopartes, se acepta la adquisición de hasta 4 puntos porcentuales de contenido local argentino, solamente para el período anual entre el 1° de Agosto de 2.000 y el 31 de Julio del año 2001.

Conclusiones

Las diferencias sustanciales entre el régimen de los 90s, de mayores beneficios y las mayores exigencias del nuevo régimen para la transición, de alguna manera se tratan de saldar a través de una flexibilización de los términos de dichas exigencias.

En rigor, la PAM suspende el pago de multas y retarda por dos años y cinco meses, la meta del contenido local argentino del 30%. Esto induce a las empresas más integradas a discontinuar los proceso de nacionalización de partes, ya que las diferencias de costo por el abastecimiento local desmejora su posición frente a los competidores que no lo hacen. Estas diferencias de costo son de dos tipos aunque actúan de manera combinada: por escala y por precio.

El régimen de medición del contenido argentino nunca se implementó, y por ende tampoco la forma en que funcionaría el sistema de perdón del incumplimiento. Por un lado, era muy difícil para las empresas cumplir con el contenido estipulado en piezas; y por otro, la presión de su aplicación podría afectar los negocios de las mismas en un escenario económico que desde la crisis Rusa de 1998 marchaba de mal en peor. En cierto sentido la falta de instrumentación del contenido local argentino se orienta a no generar más presión sobre el sector.

En la comparación con Brasil, la Argentina pierde en el sector automotriz en la escala de producción de vehículos y autocomponentes, también en los subsidios que los estados del Brasil otorgaron a las nuevas radicaciones que en algunos casos llegaron a la asignación directa de dinero.

Por su parte, la nueva política en vigencia disminuyó de modo significativo el incentivo de los aranceles diferenciales para la importación de vehículos por las terminales, e incrementó los aranceles de importación para las partes provenientes de extrazona, disminuyendo sensiblemente su poder como instrumento de política.

El arancel alto para proteger el mercado, no parece suficiente como herramienta de política, en un contexto de mercado en caída que aumenta aún más los serios problemas de escala del sector.

Por ello y por la modificación de la legislación ha habido una disminución de la especialización de las plantas en la argentina que parecía uno de los aportes importantes del Régimen Automotriz anterior.

Ahora bien, lo que se pretende resaltar son las importantes falencias de la nueva situación, pero de ningún modo se está sugiriendo la vuelta a la normativa previa.

El problema de la escala no fue atendido de la mejor manera por la aplicación del Régimen Automotriz de 1991 que al facilitar la instalación de muchas nuevas empresas perdió la oportunidad de pensar en escalas de producción mayores, con todo los impactos negativos que ello generó sobre la trama autopartista.

El objetivo inicial de la especialización ha sido cambiado, algunas de las plantas que surgieron pensando en ella se han modificado e incluyen también la producción de otros modelos, a la vez que las empresas han comenzado a producir una gran mayoría de modelos en ambos mercados. Eso no es bueno para la Argentina

La Argentina debería incluir en la PAM alguna normativa que fomente la especialización productiva y de lugar a la utilización de escalas que estén por lo menos en el nivel inferior de competitividad de las plantas mundiales

Capítulo 2

Palabras clave: Tipo de cambio, competitividad. El problema de las escalas y la especialización en la industria automotriz argentina.

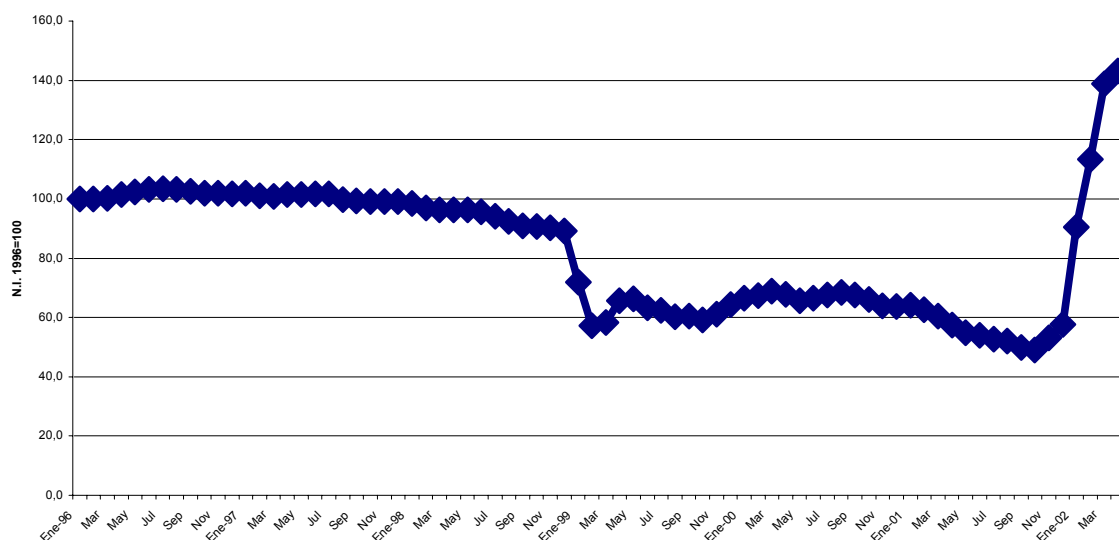
En algunos enfoques en los que se enfatiza la variable precios, la competitividad de un país en el largo plazo depende de la evolución relativa de los costos laborales unitarios y de la evolución del tipo de cambio, o lo que es lo mismo de la evolución de la relación tipo de cambio salario e/w , donde e es el tipo de cambio y w el salario. Un crecimiento relativo del cociente e/w implica un aumento de competitividad, y viceversa.

De estas posturas se desprende como recomendación principal de política actuar sobre los salarios y la productividad a través del tipo de cambio. Si bien este tipo de recomendaciones de política pueden tener sentido en el corto plazo a los efectos de ganar competitividad internacional (CI), no permiten crear bases sólidas para sostener y acrecentar la CI en el mediano y largo plazo.

En primer lugar se trata de bienes de consumo durable, con un ciclo de renovación de producto de alrededor de cuatro años, muy dependiente del cambio del humor de los consumidores, cuya producción está inmersa en un esquema de globalización, pero cuya una distribución comercial sigue la lógica de las regiones. A diferencia de las commodities, el comercio internacional de vehículos depende de decisiones estratégicas de la casa matriz que define donde se fabrica y que productos abastecerá cada mercado. En esa decisión entran los costos, en los cuales obviamente influye el tipo de cambio y otras consideraciones vinculadas con el peso de cada país dentro de una región y su mayor o menor estabilidad de la demanda.

La nueva situación cambiaría en la Argentina, por sí sola, no implica una perspectiva de país exportador de vehículos, ya que en el corto plazo las empresas están con serios problemas de abastecimiento de componentes, de pre-financiación de exportaciones, de financiación del capital de trabajo y en el mediano plazo la recomposición de la demanda es incierta.

Tipo de Cambio Real Brasil-Argentina 1996-2002



¿Cuál será la magnitud permanente de la devaluación? De acuerdo a otras experiencias devaluatorias, la mejora podría alcanzar un 20 o un 30 % en el mediano plazo.

El tipo de cambio ha pasado de 1 dólar = 1 peso, a 1 dólar = 3,60 pesos. La inflación doméstica entre enero y abril ha sido un 21% en los precios minoristas y de un 61% medida por los precios mayoristas, con lo que el tipo de cambio real medido por los precios minoristas ha pasado del 57,7 en diciembre de 2.001 (enero de 1996 = 100) a 142,3.

Ello nos sugiere tres comentarios. En el primero, con relación a nuestro gráfico, si en la comparación del tipo de cambio se consideran los precios mayoristas para tener en cuenta la modificación de los costos, la mejora relativa del tipo de cambio real será un 33% menor, aproximándose a un nivel de 95; en segundo lugar, no se puede afirmar en que nivel se estabilizarán los precios y por lo tanto el tipo de cambio real; y en tercer lugar, el éxito de la alta devaluación del real en Brasil tiene bases más sólidas ya que está muy influido por la obtención de un superávit primario del tesoro de más del 3,5%.

En la situación económica actual es razonable suponer que la mejora finalmente se mantenga entre el 20 y el 30%, por la profunda caída que se está produciendo en el salario real.

Los problemas estructurales

Argentina, y específicamente la industria automotriz y autopartista, tenía dos tipos de problema antes del suceso cambiario de principios de este año. Por un lado, la importante sobrevaluación del peso en relación al dólar que hacía poco competitivos los costos argentinos, lo que estimulaba las importaciones y limitaba la capacidad de las ventas al exterior. Por otro lado una serie de problemas históricos vinculados a la “dimensión no precio de la competitividad”.

Tal vez el problema de mayor significación sea la falta de escala que está relacionada con el tamaño del mercado, el alto número de empresas participantes y la poca especialización de las plantas en la producción de pocos modelos. De aquí se derivan problemas específicos de costo y productividad del sector.

Costos

En 1994/1995 cuando se decidieron las grandes inversiones de la década en la industria automotriz, el costo de los componentes en la Argentina se ubicaba en un nivel promedio de 110, considerando como nivel base 100 el de los países de origen de las automotrices, y era de aproximadamente 105 con respecto a Brasil.

Los salarios entre Brasil y Argentina eran muy similares tomados en Dólares. A partir de la devaluación del real en enero de 1999, esta situación cambió dramáticamente. Los analistas esperaban que luego del salto cambiario inicial los tipos de cambio reales entre Brasil y Argentina convergieran, proceso que no se comenzó a manifestar hasta un año después.

El tipo de cambio real entre Argentina y Brasil llegó a empeorar para la Argentina casi un 35%, comparando abril de 2001 con diciembre de 1998.

En el caso de las autopartes además del costo de la mano de obra hay mayores costos financieros; costos de insumos/materias primas con brechas que llegaban al 40%, para el caso de piezas que poseen una protección natural vinculada a una ventaja natural o bien al alto costo de logística que involucra su importación.

En este marco el diferencial de costos entre ambos países alcanzó un 40%, cuando la cotización del Real llegó a casi a 240 por dólar a mediados de 2001.

Esta relación se está revirtiendo con la devaluación. Sin embargo, como se dijo más arriba, hay que considerar la situación de costos medios altos consecuencia de la

La industria automotriz de cara a su futuro

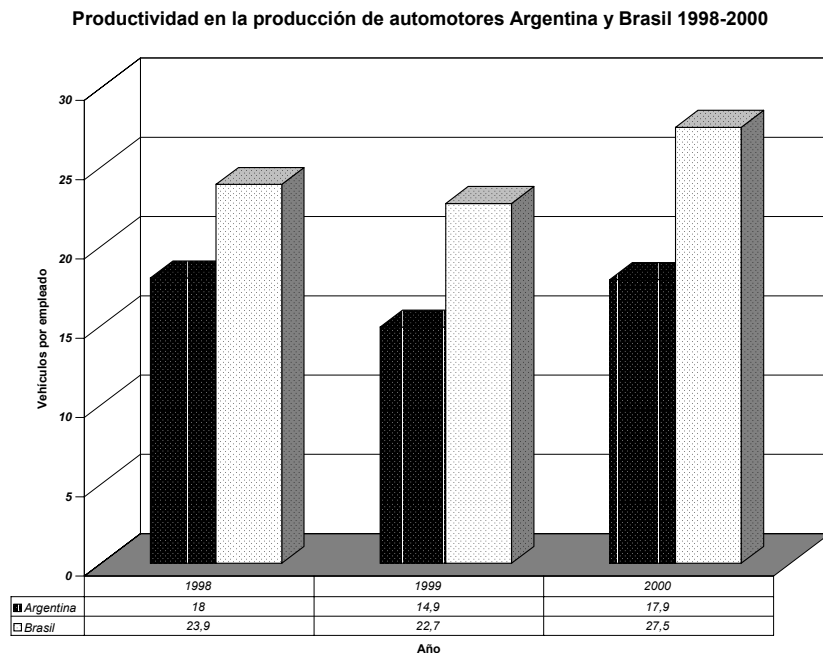
reducida escala actual a que da lugar el mercado doméstico, la decisión de las empresas de concentrar los lanzamientos de nuevos modelos en Brasil (como se mostró más arriba), y el importante traslado de empresas productoras de autocomponentes que o abandonaron el país o trasladaron al Brasil parte o la totalidad de sus operaciones.

Productividad

El sector automotriz argentino presenta brechas importantes en la productividad con Brasil y el mundo. Una medida utilizada para medir la productividad en la industria del automovil es la cantidad de vehículos producidos por empleado. Hacia el final del primer quinquenio de la década del noventa la productividad Argentina había logrado igualar la Brasileña, eso fue cuando aparecieron las fuertes inversiones a que dio lugar el Régimen automotriz y el crecimiento económico.

Esa medida da un nivel para Argentina entre el 14,9 y el 18 entre los años 1998/2000. Para esos mismos años la productividad fue entre el 22,7 y 27.5 vehículos por hombre ocupado en Brasil. México tuvo niveles de productividad aún mayores entre 33,7 y 35,8 entre 1996 y 1998. Estas cifras serían aún mayores ya que las cifras de empleo utilizadas en Brasil y México estarían incluyendo trabajadores empleados en las actividades de producción de motores y estampado que son tareas poco contempladas en las nuevas inversiones realizadas en la Argentina.

Escalas



En un mercado oligopólico, las empresas no ajustan su capacidad excedente a través del mecanismo de precios.

Si además se trata de una corporación que opera a escala mundial, es posible que pueda soportar resultados negativos en algunas filiales relativamente chicas, a efectos de mantenerse en el mercado. Para que una empresa “saque” a otra, vía competencia en precios, los costos a incurrir son muy altos, salvo que dicha competencia se establezca contra empresas nacionales no expandidas a nivel internacional, como ocurrió en los orígenes de esta industria.

Por ende, en este tipo de mercados la competencia no actúa como mecanismo de reducción del número de empresas y logro de escalas óptimas. Los movimientos de

racionalización, en cambio, tienen lugar a nivel mismo de las corporaciones, a través de fusiones. Hoy el mundo automotriz son especialmente seis empresas.

Los requerimientos de contenido local, a su vez, condicionan la entrada de nuevos competidores, debido al monto de las inversiones necesarias para esos desarrollos.

Consecuentemente, con un tamaño de mercado dado como dato, un mayor número de empresas implica, o un mayor nivel de costos asociado a los requerimientos mínimos de contenido local, o un menor nivel de integración si se toma como objetivo alcanzar un nivel de costos óptimo. Por ende, los costos elevados inducen precios elevados y ello restringe el mercado interno a cierto grupos de ingreso y hace muy difícil la realización de exportaciones salvo en caso de arreglos especiales entre empresas.

En resumen, en la historia del desarrollo del mercado automotriz en países como la Argentina, se verifica que los mecanismos de precios no jugaron un rol racionalizador del número de empresas tendiente a dejar en operación empresas con escala óptima. El principal proceso de reducción de competidores se verificó respecto de las empresas nacionales, de 21 en 1960 a 13 en 1965, número que con pocas variaciones se mantienen hasta hoy, luego de la fuerte disminución de finales de la década del ochenta donde se llegó a tener 6 empresas terminales.

La competencia entre empresas ocurre a través de otros mecanismos, como la publicidad, el crédito, y la diversificación de modelos. Consecuentemente, ocurre lo que Jenkins denomina un proceso de oligopolización prematura, en el que la competencia “no precio” permite la subsistencia de estructuras de producción alejadas de la escala óptima.

La diversificación de modelos como forma de la competencia en mercados poco desarrollados y con gran número de productores, agrava los problemas de escala. En efecto, los costos de la industria automotriz no dependen sólo del volumen de producción sino de la diversidad de modelos que se producen, su duración (mayor cuanto menor es el ciclo del producto) y del nivel de integración local permitido.

Desde el punto de vista de la escala importan tres factores: el tamaño del mercado de referencia, el nivel de producción de cada industria en particular y la variedad de modelos producidos (plataformas).

El primero es sumamente crítico a la escala de producción de los componentes, muchos de ellos standardizables, mientras el segundo hace a la posibilidad de fabricar o no los componentes críticos como el motor la transmisión u otros muy distintivos del modelo, generalmente fabricados por la empresa terminal bajo distintas formas contractuales. El tercero permite potenciar al primero, es decir, por ejemplo, la escala de producción de autocomponentes.

Un estudio efectuado en los 70s por la CEPAL, que muestra la incidencia de la escala sobre el mayor precio de los vehículos fabricados en la Argentina, concluye que del precio de un vehículo que en ese entonces superaba en un 122% al precio de uno similar fabricado en Europa, la mitad del sobreprecio se debía a las diferencias por economías de escala en la industria terminal y en la autopartista.

En aquel entonces, la producción por empresa no sobrepasaba las 20.000 unidades, o sea un 15% de la entonces escala mundial óptima. Esto fue mejorado en los noventa con la especialización y complementación.

Un aspecto muy importante a destacar del estudio de la CEPAL, es que en aquel entonces, dados los altos niveles de integración vertical de las ensambladoras (fabricaban casi un 50% del valor del vehículo), las diferencias de costo se ubicaban en las operaciones de maquinado, estampado, fundición y forja. En tanto eran importantes pero de menor magnitud, los entonces sobre costos ubicables en la industria autopartista.

Los sobre costos en la terminal, derivados de la gran segmentación del mercado, no se explicaban tanto por el tamaño del mercado como por el gran número de empresas. Asimismo, otra conclusión que mantiene su validez, es que la fragmentación de la

industria de partes contribuye a la inexistencia de escalas óptimas y mayores costos de los productos.

En consecuencia, los problemas de costo, se vinculan estrechamente a la pérdida de economías de escala asociada a un número excesivo de plantas. Incluso, en el caso de Suecia, con una industria que participa del mercado con productividades internacionales, ha sufrido un proceso de fusiones (Saab y Scania) para poder sobrevivir a la concentración que está sufriendo la industria.

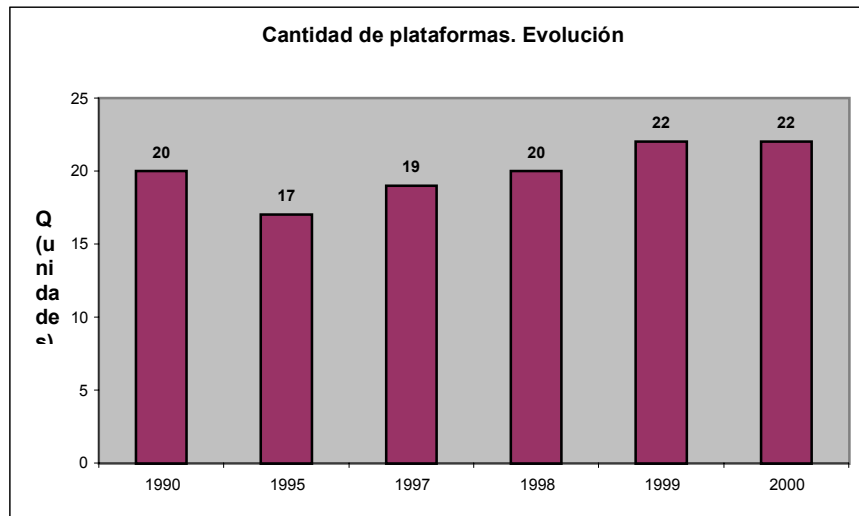
Este modo de funcionamiento, llevó necesariamente a una fuerte puja por relajar los niveles de contenido local, particularmente en momentos en los que el tamaño del mercado tendió a una mayor reducción.

En este marco, las exportaciones no resultan del nivel de competitividad necesario, salvo que, por la vía de un sistema de incentivos especial, se pueda financiar la menor performance. Sin embargo, hay dos circunstancias que limitan la salida exportadora: las políticas nacionales en cada país tienden a defender su propio proceso de agregación de valor; las empresas matrices que concentran sus inversiones en ciertas localizaciones, no permiten que compitan con subsidiarias de estas localizaciones.

Especialización y escalas en la actualidad

En 1997 la escala de producción promedio por modelo superó las 23.000 unidades alcanzado, la planta más especializada, a superar las 87.000 unidades y con 6 plantas produciendo más de 30.000 vehículos en la misma plataforma. Era un gran progreso. Algunas plantas se estaban especializando y otras no tanto. Las plataformas producidas que en 1990 eran 20 pasaron a 17 en 1995.

Ya en el año 2000, con la crisis, la escala promedio por vehículo estaba superando ligeramente los 15.000 vehículos y con sólo una planta superando los 30.000 vehículos. Hubo un retroceso en la cantidad de plataformas en producción que se eleva a 22. La distribución de la cantidad de plataformas por planta es diversa hay plantas que producen un solo vehículos y otras 5. Probablemente la inserción de cada planta a la actividad productiva en el país y su potencial de crecimiento este asociada a esa especialización



La industria automotriz de cara a su futuro

Argentina: Cantidad de plataformas - 1990-2000							
	AÑO	1990	1995	1997	1998	1999	2000
Síntesis	Chrysler	0	0	1	1	1	1
	Fiat	3	3	2	2	2	2
	Ford	4	3	2	2	2	3
	General Motors	1	1	1	2	2	2
	Mercedes	0	0	1	1	1	1
	Renault	6	4	6	4	5	5
	Peugeot-Citroen	2	3	3	4	5	4
	Toyota	0	0	1	1	1	1
	Volkswagen	4	3	2	3	3	3
	Total	20	17	19	20	22	22

En pocas palabras no se ha alcanzado la especialización y hasta se nota cierto retroceso. Como parte del proceso de especialización se esperaba que los modelos sólo se produjeran en alguno de los dos países.

Dicho objetivo se ha logrado a medias. De las 22 plataformas construidas en la Argentina en 2000, seis se producen en Brasil y corresponden a los vehículos de mayor escala en ese país (Uno/Duna, Palio/Siena, Corsa, Megane, Clio y Gol).

Con estas escalas de producción, las empresas terminales producen importantes pérdidas operativas.

Para este año se espera una disminución de la producción pese al incremento esperado de las exportaciones, y las pérdidas serán probablemente de magnitudes superiores. Con un nivel de pérdidas tan grande y un mercado tan achicado se podría esperar que alguna de las empresas con tan malos resultados abandone la producción. De este modo la recuperación de la escala de producción es uno de los imperativos del momento.

Argentina no ha logrado aumentar las escalas de producción mediante la especialización en un número reducido de plataformas y modelos.

Producción de Modelos Identicos - Argentina/Brasil			
Miles de Autos / Plataforma			
	ARGENTINA		BRASIL
	(97 -98)	(99 - 2000)	2000
FIAT	24	10	202
FORD	75	10	0
GM	11	10	119
Mercedes	15	10	0
Renault	11	15	57
Peugeot	4	5	0
Toyota	7	8	0
VW	19	10	362

La perspectiva de las empresas

Teniendo en cuenta la perspectiva de la liberalización con Brasil y los problemas de escala y especialización mencionados más arriba, es posible que algunas empresas dejen de fabricar vehículos. Esto surge de analizar el programa de lanzamiento de nuevos modelos de las empresas en Brasil y Argentina, así como los programas de inversión en Brasil. Sólo un grupo de empresas parecería estar decidida a continuar la producción de automotores en el país. Se trata de Ford, Toyota y GM. Otras podrán continuar sólo con la producción de componentes importantes como transmisiones, motores, etc

La industria automotriz de cara a su futuro

En el caso de FORD, estaría en condiciones de exportar a extrazona de manera creciente tanto vehículos como partes, aunque requiere un tratamiento normativo específico y sostenible en el tiempo.

Toyota, a pesar de la escasa magnitud de su operación en la Argentina, es probable que la aumente incorporando un nuevo vehículo.

En el caso de GM, por la capacidad instalada de su planta y las posibilidades. Otras empresas continuarían produciendo transmisiones como VW y Scania.

Sólo en el caso de Peugeot habría dudas en la continuidad de operaciones en función de los resultados en la Argentina.

En las dos tablas que siguen se señala una estimación de probables lanzamientos a realizar por las terminales de Argentina y Brasil. Es notable la mayor cantidad prevista en el período 2001-2006 por la industria en Brasil: 51 en comparación con la Argentina: 15, de los cuales no se escucha nada para los siete lanzamientos marcados con gris para los años 2003-2004, por lo que la cifra corregida debería estar en 8 nuevos modelos para la Argentina.

Lanzamientos en la Argentina 2001-2006 (Estimación):

Año	Marca	Modelo
2001	VW	POLOCLASSIC
2002	CHEVROLET	CORSA
2003	MERCEDES-BENZ	VITO
	FORD	EXPLORER
	RENAULT	MEGANE
2004	FIAT	PALIO
	FORD	FOCUS
	SEAT	CORDOBA
	SEAT	INCA
	NISSAN	XTERRA
	PEUGEOT	307
	TOYOTA	¿?
	VW	CADDY
2005	PEUGEOT	207
2006	RENAULT	CLIO

Fuente: Estimaciones propias en base a DRI - WEFA

El area gris indica que esas decisiones están en revisión

La industria automotriz de cara a su futuro

Lanzamientos en Brasil 2001-2006 (Estimación):

Año	Marca	Modelo
2001	MERCEDES-BENZ	C-CLASS
	FIAT	DOBLO
	CHEVROLET	BLAZER
	CHEVROLET	CELTA
	CHEVROLET	ZAFIRA
	HONDA	CR-V
	MITSUBISHI	L200
	CITROEN	XSARA
	PEUGEOT	206
	PEUGEOT	BOXER
	TOYOTA	¿?
	VW	SAVEIRO
2002	FORD	FIESTA
	FORD	PROJECT AMAZON
	CHEVROLET	CORSA
	HONDA	LOGO
	MITSUBISHI	ANHANGUERA PROJECT
	NISSAN	FRONTIER
	VW	FABIA
	VW	GOL
	VW	GOL
	VW	PASSAT
	VW	PQ24
2003	FIAT	STILO
	CHEVROLET	ASTRA
	CHEVROLET	S-10
	CHEVROLET	VECTRA
	HONDA	CIVIC
	NISSAN	PATHFINDER
	CITROEN	C3
	RENAULT	MEGANE
	RENAULT	MEGANE SCENIC
	TOYOTA	COROLLA
2004	MERCEDES-BENZ	A-CLASS
	FIAT	CROMA II
	FIAT	STRADA
	FIAT	PALIO
	FIAT	SEICENTO
	FORD	FOCUS MAV
	CHEVROLET	OMEGA
	MITSUBISHI	Z-CAR
	AUDI	A3
	VW	GOLF
2005	FIAT	DUCATO
	LAND ROVER	DEFENDER
	PEUGEOT	207
	PEUGEOT	207
	RENAULT	CLIO
2006	CHEVROLET	ZAFIRA
	HONDA	CIVIC
	CITROEN	C4 PICASSO

Fuente: Elaborado con base a DRI-WEFA

A modo de síntesis

La industria presenta una severa crisis con un mercado estimado de 70 mil unidades para este año y con una producción proyectada de 200 mil vehículos cuando la capacidad instalada es de 830.000 automotores anuales

Más allá de la coyuntura, el sector presenta problemas, como la escala y la especialización, la menor productividad relativa con Brasil y México, los subsidios en Brasil (Ver Anexo 1), que deben ser tratados y que la mejora en la relación cambiaría no ha de solucionar.

En estas condiciones de escala y niveles de especialización, al momento de superar la coyuntura actual, es difícil que se pueda parar el proceso de desarme de la industria. Una de las consecuencias más graves de esta perspectiva, es el impacto sobre la balanza comercial, que simularemos en el capítulo siguiente.

Capítulo 3

Industria Automotriz Argentina – Escenarios futuros

Partiendo de un modelo de comportamiento básico basado en una proyección realista del año 2.002, hemos considerado tres hipótesis diferenciadas de marco normativo futuro para la industria. Por otra parte consideramos tres escenarios predefinidos de recuperación realistas, para cada una de dichas hipótesis. El objetivo de este cruce es simular los impactos que generaría la apertura total o parcial del sector a futuro y establecer algunas recomendaciones.

No efectuamos una estimación de cuándo se lograría alcanzar los distintos escenarios de recuperación, dada lo crítico de la situación en que se encuentra la economía argentina.

El modelo

Para analizar los diferentes escenarios se construye un modelo con las mejores hipótesis posibles del mercado doméstico de automotores.

Las variables independientes son: el mercado doméstico y las exportaciones. La venta de automóviles guarda una importante relación con la tasa de crecimiento del producto bruto per cápita. El coeficiente que relaciona las ventas con el PBI aumenta o disminuye de acuerdo a la mayor o menor magnitud de la tasa de crecimiento de la actividad económica. Se utilizaron coeficientes observados en los últimos años, para considerar la importación de vehículos y partes.

También influyen en la determinación del mercado otros indicadores como la cantidad de salarios necesarios para la compra de un vehículo y la cantidad de crédito disponible para financiar la compra de este tipo de bien de consumo durable de tan alto valor. Al inicio del Régimen Automotriz de 1991 eran necesarios casi 17 salarios de un operario industrial promedio para comprar el automóvil más barato, en 1998 había disminuido a 9 salarios. En la actualidad luego de la devaluación son necesarios 17 salarios para comprar el vehículo más económico, lo que muestra el nivel de retroceso en el poder de compra del salario.

Las exportaciones dependen principalmente del nivel de demanda de nuestro principal mercado, Brasil; los precios de exportación son también relevantes.

En el mercado regional el comercio de automotores está determinado -en el mediano y largo plazo- por las inversiones en modelos mediante las cuales las terminales planifican desde que unidad productora abastecerán a los diferentes mercados. En este sentido la cantidad de lanzamientos recientes y futuros de nuevos modelos sugiere que Brasil se encuentra en una situación mucho más competitiva. En tal sentido, no cabría esperar un crecimiento importante en las exportaciones al Brasil, del nivel que alcanzaron en 1998 (212 mil vehículos exportados), salvo en la hipótesis de crecimiento muy importante del mercado brasileño en los próximos años. Nótese que la magnitud del comercio bilateral automotriz, hoy está dada por el balance bilateral establecido en la PAM y este aspecto hoy se está redefiniendo.

La industria automotriz de cara a su futuro

La Argentina cuenta con una importante capacidad de producción no utilizada, en orden a una expectativa del mercado regional sobreestimada, el impacto de la política de subsidios brasileña y la depresión del mercado Argentino. Es por ello que se están realizando importantes negociaciones comerciales con México y con Chile que permitirán ampliar los mercados externos argentinos.

En la actualidad las terminales argentinas están exportando a mercados no tradicionales algunos modelos donde la capacidad de producción de esos países no alcanza para satisfacer la demanda (Francia), o donde la planificación a nivel global de las empresas hizo que se abasteciera mercados del oriente medio con comerciales livianos o se utilizara capacidad ociosa para producir series cortas de modelos con volante a la derecha para abastecer mercados como Sudáfrica, Nueva Zelandia, Australia y algunos en Europa.

Al simular la producción y las importaciones de automotores a partir de la proyección del mercado doméstico de automotores y de las exportaciones de vehículos, llegamos a establecer la balanza comercial en automotores. También es posible estimar las importaciones de piezas y partes para proyectar la balanza comercial de partes. De este modo, estimaremos la balanza comercial global de la industria automotriz.

En este modelo la demanda de partes importadas se estima en función de la historia reciente mediante un coeficiente. Del mismo modo, la demanda de vehículos importados se estima utilizando las consecuencias de la reciente devaluación y se tiene en cuenta la experiencia de Brasil al respecto.

Escenario base

Como se adelantó, el escenario base de funcionamiento se ajusta a una estimación realista del año 2002, cuyo marco normativo es el actual y los datos son los observados en estos últimos meses.

	2001	2002-I
1 Exportaciones (unidades)	155.123	130.000
2 Mercado interno (unidades)	176.702	70.000
3 Coef vehic. importados (6) / (2)	0,47	0,30
4 Mercado Nacionales (unidades)	93.616	49.000
5 Producción (unidades)	248.739	179.000
6 Importados (unidades)	83.085	21.000

Se trata de un mercado doméstico de 70 mil vehículos; exportaciones de aproximadamente 130 mil unidades a los mercados de Brasil, México, Chile y otros destinos. En cuanto a lo normativo la proyección remite a los desfasajes observados que han dado lugar en la actualidad a un replanteo de los aspectos centrales de la PAM, como son el equilibrio del comercio y el contenido argentino de autocomponentes. De la renegociación depende la modificación del "flex" del Mercosur y por lo tanto la magnitud del comercio bilateral de automotores y componentes entre Argentina y Brasil. Al parecer la conclusión de dichas negociaciones se va a demorar y cuando ya a transcurrido casi medio año obliga a niveles de comercio bilaterales que se restringen a los bajos niveles del mercado doméstico de la Argentina

La industria automotriz de cara a su futuro

En una fase preliminar del modelo con exportaciones de 130 mil unidades la balanza comercial de automotores sería superavitaria en 944 millones de dólares que compensados con el comercio de autopartes daría lugar a un déficit del orden de los 560 millones de dólares.

	2001	2002-I
Bza. Automotores (millones U\$S)	734	943
Valor Expo autom (millones U\$S)	1.628	1.170
Bza. Autopartes (millones U\$S)	-1.895	-1.504
Exp. autop (millones U\$S)	1.544	1.544
Imp. autop (millones U\$S)	3.439	3.048
Autop. Imp Prod (millones U\$S)	1.395	1.003
Valor piezas imp c/auto (U\$S)	5.608,50	5.608,50
Bza. Comercial Sector (millones U\$S)	-1.161	-560

Aquí hemos proyectado el año 2002, con un bajísimo mercado interno de 70 mil unidades afectado por la profunda crisis con el mercado financiero paralizado y una caída del producto bruto interno superior al 10%, y con una participación de los importados relativamente baja (30%) con relación a lo observado en la segunda mitad de la década del noventa (en 1998 alcanzó el 51%). Esta hipótesis es consecuencia directa de la reciente devaluación del peso. Con relación al aspecto normativo persiste la indeterminación de los últimos años, tema que no ha generado mayor impacto a pesar de las profundas modificaciones que ha registrado el mismo. En este sentido ninguna de los aspectos normativos ha sido tomado en cuenta seriamente y todo se encuentra en una nebulosa que está en discusión. Justamente, simularemos algunas hipótesis de resolución de estos aspectos.

Cabe destacar que si en este caso base el mercado interno pasara a 250 mil vehículos (una recuperación razonable en el plazo de los próximos 5 años, es decir dentro del período de la PAM) el comercio de vehículos resultaría superavitario en 362 millones y el déficit de autopartes llevaría, el rojo de la industria a 1.850 millones de dólares. Estamos considerando que se mantiene el marco normativo, comercio compensado, pero no tanto, y contenido local normado mínimo, pero no tanto, manteniéndose el contenido nacional de autocomponentes en la misma proporción que en 1999. En otras palabras no hay sustitución de importaciones y persisten limitados los nuevos lanzamientos de modelos.

El escenario de liberación del comercio con Brasil

Tal como se planteó en el capítulo anterior a partir del año 2006 la Política Automotriz Común será de librecomercio en el Mercosur.

En este escenario simulamos una liberación “pasiva” del comercio automotriz intrarregional, es decir que la Argentina no plantearía normativas adicionales. Esto es así porque durante esta transición Brasil está otorgando algunas flexibilidades cuya moneda de cambio será la entrada sin condicionamientos al libre comercio.

Es posible que las modificaciones cambiarias de la Argentina obliguen a las empresas a reconsiderar sus planes. A este respecto se estaba proyectando un número de

La industria automotriz de cara a su futuro

lanzamientos de nuevos modelos muy superior en Brasil que en Argentina para los próximos cinco años. Si bien la mejora cambiaría favorable para la Argentina mejora los costos de producción muy afectados desde la devaluación del real en enero de 1999, la demanda doméstica en bajísimos niveles en estos últimos dos años con proyecciones tibias para los próximos dos o tres años no dá lugar a inversiones importantes en nuevos modelos y se está acumulando un atraso en la oferta de nuevos lanzamientos, así como un estancamiento en las exportaciones en el mediano plazo. Por todo esto habría una reasignación de facilidades productivas a favor de Brasil y una reducción de empresas fabricantes.

En este escenario aumenta la importación de autopartes que tendrían una predominancia desde Brasil. El bajo nivel de especialización ya que se producirían en la Argentina los mismos modelos que en Brasil, conduce a una máxima utilización de componentes fabricados en mayor escala en aquel país. El motivo por el cual no se realizarían mayores inversiones en la producción de componentes en la Argentina se vincula a que las inversiones en nuevas plataformas fueron captadas por los subsidios de los estados brasileños (Ver Anexo sobre Subsidios en Brasil).

En este escenario la terminales brasileñas estarían apropiándose del excedente del consumidor de la Argentina: autos más caros que los internacionales y mayoría de la producción asentada en Brasil.

	Brasil-I	brasil-II	brasil –máximo
1 Exportaciones (unidades)	200.000	200.000	200.000
2 Mercado interno (unidades)	250.000	350.000	450.000
3 Coef vehic. importados (6) / (2)	0,70	0,70	0,70
4 Mercado Nacionales (unidades)	75.000	105.000	135.000
5 Producción (unidades)	275.000	305.000	335.000
6 Importados (unidades)	175.000	245.000	315.000

Supongamos entonces tres escenarios alternativos de recuperación del mercado interno de 250 mil, 350 mil y 450 mil unidades. Con niveles de exportación un poco inferiores a los máximos alcanzados en la década de los noventa en 200 mil unidades. La importación de vehículo importados abastecería el 70% del mercado y habría una alta de componentes importados, un 50% del valor del auto (70% de las piezas), especialmente brasileñas.

	Brasil-I	brasil-II	brasil –máximo
Bza. Automotores (millones U\$S)	-84	-838	-1.591
Valor Expo autom (millones U\$S)	1.800	1.800	1.800
Bza. Autopartes (millones U\$S)	-2.563	-2.788	-3.013
Exp. autop (millones U\$S)	1.544	1.544	1.544
Imp. autop (millones U\$S)	4.107	4.332	4.557
Autop. Imp Prod (millones U\$S)	2.062	2.287	2.512

La industria automotriz de cara a su futuro

Valor piezas imp c/auto (U\$S)	7.500	7.500	7.500
Bza. Comercial Sector (millones U\$S)	-2.647	-3.626	-4.604

En la alternativa más conservadora con relación a la recuperación, la balanza de vehículos es negativa en 84 millones, la de autopartes será negativa en 2.560 millones y el déficit global del sector alcanzaría los 2.650 millones. La alternativa intermedia plantea un mercado interno de 350 mil unidades (376 mil fue en 1996 año de recuperación del Tequila), con una balanza de automotores negativa en 838 millones, autopartes de 2.788 millones y la balanza total del sector deficitaria en 3.626 millones. Si planteáramos la alternativa más optimista de recuperación con 450 mil vehículos de mercado doméstico, una producción de apenas 335.000 vehículos se estaría alimentando un déficit global del sector de 4.600 millones (1.600 millones de vehículos y 3.000 millones de autopartes). En estos escenarios se supone que no crece e inclusive podría haber alguna disminución en la capacidad productiva de las terminales.

Esos déficits comerciales proyectados de la industria automotriz son a todas luces muy altos para las posibilidades de la balanza comercial de la Argentina.

Escenario de liberalización del comercio (al estilo de Chile)

El escenario anterior con Brasil, donde no hay políticas adicionales permite mostrar que las consecuencias de marchar sin condiciones al librecomercio sectorial la Zona Común implica pérdidas en la actividad industrial y en el bienestar del consumidor.

Ante la ausencia de beneficios y transferencia del excedente de los consumidores a las terminales brasileñas, se podría pensar en una propuesta de liberalización del comercio donde por lo menos los consumidores se encontrarían con vehículos a precios más bajos y a mayores opciones de calidad. Cabe destacar que esta variante fue evaluada por anteriores conducciones del ministerio de economía.

Estamos pensando en una apertura profunda que permite a las empresas radicadas (que tienen desarrolladas sus redes de distribución) distribuir excedentes de producción de otras localizaciones.

En esta alternativa los aranceles de importación de vehículos son muy bajos (10%). El precio de los automotores está por debajo de la media internacional (por ejemplo Europa o Corea). Es probable que quede alguna terminal fabricando algún modelo y hasta que se mantengan algunas exportaciones, pero es claro que la producción será muy inferior a la actual. La demanda interna será mayor que en una situación de protección arancelaria del 35%. Las partes tendrían también aranceles bajos y no deberían existir requisitos de contenido nacional.

En este escenario de liberalización el precio de los vehículos cae con respecto a un mercado con un arancel del 35%, pero no estaríamos volviendo por ello a niveles de mercado como los de 1994 y 1998 con 508 mil y 455 vehículos respectivamente en lo

La industria automotriz de cara a su futuro

próximos años, considerando niveles inferiores de producto bruto y la caída ya mencionada de los salarios reales y encarecimiento en salarios de un vehículo.

Los resultados son afectados por diferentes consideraciones. En primer lugar, este escenario de eliminación de la preferencia arancelaria regional es una situación de crisis en la relación con Brasil y por lo tanto la evolución de las exportaciones se verá afectada ya que el socio natural para el tipo de producto y la organización de las plataformas de producción es Brasil. Asimismo se verán afectadas las exportaciones de autopartes a ese destino. En segundo lugar la demanda total de automotores sube como consecuencia del efecto precio a que daría lugar la reducción del arancel de importación. En tercer lugar la producción nacional de componentes se reduciría como consecuencia de la inexistencia de normas sobre la utilización mínima de componentes locales y aumentaría la demanda por componentes importados.

Sería esperable en cambio, un alto déficit en la balanza de vehículos. El nivel de empleo del sector debería ser bajo. A primera vista este escenario de déficit tendría un peso muy grande para el sector externo argentino.

En este escenario el mayor ganador es el consumidor se beneficiaría con productos a precios inferiores a los productos brasileños, mayor variedad y vehículos de mejor calidad.

	liberación-I	liberación-II	liberación-III
1 Exportaciones (unidades)	150.000	130.000	100.000
2 Mercado interno (unidades)	287.000	402.000	517.000
Coef vehic. importados (6) /			
3 (2)	0,70	0,70	0,70
Mercado Nacionales			
4 (unidades)	86.100	120.600	155.100
5 Producción (unidades)	236.100	250.600	255.100
6 Importados (unidades)	200.900	281.400	361.900

Si se produjera una liberalización del comercio (con un arancel de importaciones del 10%) un mercado doméstico de 250 mil vehículos podría crecer hasta 287 mil unidades como consecuencia de la baja de precios producto de un arancel menor, si las exportaciones se mantuvieran en 150 mil automotores y aumentara al 70% la participación de vehículos importados en las ventas al mercado doméstico siendo desplazados por producción de extrazona los vehículos brasileños, el déficit del comercio exterior de automotores sería ligeramente superior a los 3.084 millones de dólares, 813 millones de autos y 2.271 de partes.

	liberación-I	liberación-II	Liberación-III
Bza. Automotores (millones U\$S)	-813	-1.860	-2.996
Valor Expo autom (millones U\$S)	1.350	1.170	900
Bza. Autopartes (millones U\$S)	-2.271	-2.380	-2.413
Exp. autop (millones U\$S)	1.544	1.544	1.544
Imp. autop (millones U\$S)	3.815	3.924	3.957
Autop. Imp Prod (millones U\$S)	1.770	1.879	1.913
Valor piezas imp c/auto (U\$S)	7.500	7.500	7.500
	liberación-I	liberación-II	Liberación-III

La industria automotriz de cara a su futuro

Bza. Comercial Sector (millones U\$S)	-3.084	-4.240	-5.410
---------------------------------------	--------	--------	--------

En esta situación si el mercado doméstico alcanzase 402 mil automotores, el desbalance de la industria sería de 4.240 millones. Para alcanzar en el caso de un mercado doméstico de 502 mil vehículos un desbalance superior a los 5.400 millones de dólares.

Como vemos la magnitud de los desbalances proyectados serían una pesada carga para la balanza comercial argentina.

¿Escenario Alternativo?

El tercer escenario plantea un activismo en la política con una visión estratégica: no repetir los errores del pasado y tratar de superar problemas estructurales que presenta la industria, algunos de los cuales ya fueron tratados en el capítulo anterior.

Algunos analistas internacionales esperan que la Argentina alcance las 300 mil unidades vendidas recién en el 2007. Por otro lado se esperaría un importante crecimiento en las ventas en Brasil que podrían alcanzar las 2.000.000/2.100.000 unidades en 2004 y más de 2.500.000 unidades para el 2007, por lo que las exportaciones hacia ese país podrían alcanzar los 275.000 vehículos (manteniéndose las participaciones de estos últimos años). Asimismo hemos considerado en total exportaciones por 350 mil automotores suponiendo un fuerte avance en la relación con México y Chile y la explotación de otros destinos.

	política-I	política-II	política-III	Política-IV
1 Exportaciones (unidades)	200.000	350.000	350.000	350.000
2 Mercado interno (unidades)	250.000	250.000	350.000	450.000
Coef vehic. importados (6) /				
3 (2)	0,50	0,50	0,50	0,50
Mercado Nacionales				
4 (unidades)	125.000	125.000	175.000	225.000
5 Producción (unidades)	325.000	475.000	525.000	575.000
6 Importados (unidades)	125.000	125.000	175.000	225.000

En condiciones normales de recuperación (para un mercado interno de 250 mil vehículos) nuestro modelo muestra un superávit de 75.000 vehículos. Los importados tendrían una participación de un 50% del mercado, similar al nivel alto que ya tenían al final de los años noventa. Hay un crecimiento de las exportaciones de autopartes asociadas a proyectos de mayor escala. Si bien las importaciones de autopartes aumentan por el mayor nivel de producción tanto de vehículos como de autopartes asociados a mayores exportaciones se reduce el contenido importado para la producción nacional.

La industria automotriz de cara a su futuro

	política-I	política-II	política-III	Política-IV
Bza. Automotores (millones U\$S)	454	1.804	1.265	727
Valor Expo autom (millones U\$S)	1.800	3.150	3.150	3.150
Bza. Autopartes (millones U\$S)	-2.064	-2.810	-2.955	-3.255
Exp. autop (millones U\$S)	1.930	2.084	2.238	2.238
Imp. autop (millones U\$S)	3.994	4.894	5.194	5.494
Autop. Imp Prod (millones U\$S)	1.950	2.850	3.150	3.450
Valor piezas imp c/auto (U\$S)	6.000	6.000	6.000	6.000

Bza. Comercial Sector (millones U\$S)	-1.610	-1.006	-1.690	-2.528
---------------------------------------	--------	--------	--------	--------

El déficit de esta hipótesis conservadora de recuperación del mercado interno, rondaría los 2.000 millones de dólares. En el caso siguiente con exportaciones de 350 mil vehículos y manteniendo el nivel del mercado interno se estaría arribando a un déficit del orden de los mil millones.

Un mercado interno de 350 mil unidades y similar valor para las exportaciones como plantea la alternativa de política III implica un déficit de 1.700 millones pero para un nivel asociado de producción de 525 mil unidades.

Finalmente en una alternativa de política más optimista, un lugar al que habría que proponerse llegar en algún momento, se plantea un mercado interno de 450 mil unidades con exportaciones por 350 mil dando lugar a un déficit de 2.528 millones.

Nótese que en todos estos escenarios de política se ha considerado una participación muy alta de vehículo importados en el mercado argentino, en función de generar acuerdos recíprocos de comercio y respetar las características productivas de la industria a nivel mundial.

Capítulo 4

Recomendaciones de política

Afirmamos que el reemplazo del Régimen automotriz de 1991/92 consagrado en la PAM, no dejó asentada una política sectorial frente a los subsidios otorgados por Brasil y que, en tal sentido, no frenará el traslado masivo de la industria automotriz al Brasil. Sugerimos la conveniencia de plantear una política decidida de atracción de nuevos lanzamientos (nuevas inversiones) ya que de éstas depende el fortalecimiento de la cadena de proveedores, y que las acciones reglamentaristas sobre el contenido local tienen poco efecto, sin embargo un contenido local bajo del 20% en la actual situación del mercado es necesaria para retener la poca industria autopartista que resta en el país.

La perspectiva es que Argentina disminuirá su capacidad de producción de automóviles, restando para el país tal vez dos o tres terminales instaladas, o eventualmente una pequeña base ensambladora si los aranceles de importación a utilizar fueran muy bajos. En Chile la experiencia de liberalización de la industria automotriz de los años 80 terminó con la fabricación de vehículos (salvo la planta de ensamblado de General Motors, con un contenido de insumos domésticos muy pequeño).

Al plantear los escenarios de apertura, una regional (II) y otra multilateral (III) analizamos el impacto que tiene actuar para el corto plazo sin una visión estratégica por sus efectos sobre la capacidad de producción y la balanza comercial del sector.

Ahora bien, sea que las cuestiones normativas no logran resolverse y persista la PAM tal como la conocemos, o que se vaya a un escenario acelerado de apertura regional o multilateral (desarme de la PAM), en ambos casos siempre es posible definir reglas que permitan sacar un mejor provecho de esa situación. Obviamente, lo ideal es plantear una política integral y no parches para tratar que “no nos vaya tan mal”. Una política integral tendría como consecuencia deseable los resultados del escenario III.

Por ende a la pregunta de si “es necesario hacer algo”, la respuesta es que si no se hiciese nada probablemente se perderá un sector manufacturero que cuenta:

- ♦ Con el desarrollo en los años noventa con una capacidad instalada superior a las 800 mil unidades.
- ♦ Modelos que todavía son producidos en las casas matrices.
- ♦ Instalaciones fabriles con productividad competitiva con el estado del arte de la industria globalmente.
- ♦ Una densidad mediana de vehículos por habitante, que volvió a reducirse en los últimos años.
- ♦ La edad media de los vehículos relativamente alta.

Por su parte no hay que minimizar el impacto negativo sobre la balanza comercial y los efectos sobre el empleo.

Presentamos entonces las recomendaciones de política para diferentes situaciones.

A) Se mantiene la PAM como está

En el capítulo que analizamos los principales temas de la PAM, señalamos tres temas críticos: el sistema de comercio preferencial entre Argentina y Brasil, las normas de origen (con todo el capítulo de contenido local) y los programas de adecuación y cesión de contenido.

En relación al sistema de **comercio compensado** o con preferencia arancelaria, se recomienda desagregar el balance global y analizar la situación de cada empresa. Hoy el problema principal es lograr una flexibilización para las exportaciones en más hacia Brasil, dada la limitación que impone a las exportaciones argentinas el equilibrio del déficit bilateral establecido en la PAM. Se está pidiendo que se permita exportar el triple de lo que se importe de Brasil de modo de utilizar el máximo potencial exportador de la Argentina a ese mercado.

Las negociaciones están en una impasse. Brasil sugiere adoptar un desequilibrio que sea del 1,6 igual al desequilibrio del año 2001 y modificar la cláusula de contenido regional favoreciendo la inclusión de autocomponentes regionales en desmedro de los de extrazona. Esa negociación que desde una lógica comercial brasileña parece razonable afectaría probablemente parte de la competitividad de las terminales argentinas que radica en el uso de componentes de extrazona, y puede ser mortal para industria argentina en la ausencia de otras normas.

Pero esta situación es coyuntural. Argentina será deficitaria pues su nivel de integración es escaso, como apreciamos en todos los escenarios. No se debería por ende otorgar el comercio sin condiciones a cambio de una flexibilidad en el corto plazo. En consecuencia lo importante es analizar como es el flujo de comercio en cada empresa y en qué casos se justifica solicitar un “waiver”. Lo único que puede justificar dicha flexibilidad es que el flujo de exportación sea sostenible en el tiempo, y no se trate sólo de una venta de capacidad presente y no futura del mercado interno. De otra forma, al ceder el libre comercio se estará condenando a empresas que tienen un desarrollo de plataforma a que dicho proyecto se traslade a Brasil.

En la misma línea de razonamiento, en los recientes acuerdos con México y Chile para aumentar el comercio, se introduce que a partir de un período de transición habrá simplemente una liberación comercial con ambos países, dificultando una política argentina realista. La necesidad de corto plazo de exportar por la crítica situación del mercado interno está ocultando nuevamente, como lo fue cuando se discutió la PAM, una política de mediano y largo plazo.

La poca cantidad de lanzamiento de nuevos modelos comparativamente entre Argentina y Brasil está señalando que en el mediano plazo la Argentina perderá su capacidad exportadora de automóviles.

El otro punto es el del **contenido local**. Aquí hay varios aspectos a considerar. En primer lugar no hace falta volver con el tema de la medición neta o por proceso. Lo importante radica en la escala de lo que se produzca. Si hay escala hay necesidad logística de aprovisionarse en la Argentina. Por ende, resulta necesario estimular a los proyectos que presentan escalas óptimas. La herramienta a este respecto está escrita ya en los llamados programas de adecuación.

Dichos programas permiten suspender la multa por incumplimiento de contenido local, y obliga a presentar un programa de desarrollo de proveedores. Si la Autoridad de aplicación decidiera limitar la aprobación de dichos programas a aquellos que demuestren niveles de desarrollo importantes (asociados a nuevas inversiones) y sobretodo sostenibles en el tiempo, entonces dichos programas actuarían de “filtro” para quienes puede “no integrar” a favor de quienes ya integran. Una variante a este respecto es permitir un nivel de integración menor a las exportaciones hacia el resto del mundo. Esto por supuesto requiere una clara decisión política a este respecto. La ventaja de actuar así es que se reconoce a las empresas que hicieron inversiones en desarrollo de proveedores.

Finalmente, lo mismo cabe para la cesión de contenido. Estos programas deben ser realmente programas de globalización de proveedores. De otra manera, actúan de clearing del sistema sin beneficiar el desarrollo de proveedores.

En otras palabras, en caso de existir voluntad política por parte de la autoridad de aplicación, la normativa actual brinda herramientas para restringir quienes pueden acceder a los beneficios de la flexibilización de la normativa.

B) En caso de desarme de la PAM

Nuestro punto de vista es que en el caso de la liberalización con Brasil se debería introducir criterios normativos que impidan ese traslado masivamente de la industria automotriz y se oriente a resolver el problema de escala de producción que tiene la industria desde su implantación en el país a inicios de los años sesenta. Este problema fue atacado con relativo éxito en el Régimen Automotriz de 1991 mediante la especialización-complementación y las exportaciones.

Escalas

Al negociar la finalización de la PAM, o la inauguración del período de librecomercio, se deberían incluir algunos elementos, por ejemplo, de la Política Automotriz Común establecida entre USA y Canadá en 1965, en vías de finalizar. Allí se establece que para vender un vehículo se debe producir otro localmente y se establece un límite mínimo para la compra de componentes.

También deberían introducirse estímulos a la escala de producción, que es el camino utilizado por Australia. Allí se permite la importación de un porcentaje del valor de la producción a arancel cero a aquellas empresas que producen una escala mínima de automotores y motores.

Reglas de origen

Otro aspecto a considerar es modificar la manera en que se definen las reglas de origen. La materia que define la consideración de nacional de un producto, se conoce como normas de origen, y su forma operativa, el “Dictamen de origen”.

Su utilización más visible es en el comercio exterior, particularmente cuando se llevan a cabo procesos asociativos, ya que resulta sumamente crítico controlar que los intercambios que se realizan bajo los sistemas de preferencia arancelaria, sean aplicados a productos considerados originarios del o de los países miembros.

Existen legislaciones internacionales consensuadas acerca de cómo se mide y define el origen de una mercancía, con variantes y alternativas, de manera que los países utilizan distintos criterios.

En Argentina, nos regimos por las normas de origen del Tratado de Asunción, que básicamente plantean que un producto para ser considerado como Mercosur, debe cumplir con:

- el valor de los materiales originarios no debe ser inferior al 40 % del Valor FOB de exportación del producto final,
- el proceso de transformación operado debe implicar cambio de posición en la nomenclatura (lo que se conoce en la jerga como criterio de “medición por valor”, y “cambio de partida”)

Pero además, el tratado permite que los Estados Partes establezcan, de común acuerdo, **los llamados requisitos específicos de origen que prevalecen sobre los criterios generales de calificación** (ejemplo: para que un vehículo pueda ser considerado nacional, su motor, su transmisión debe ser íntegramente fabricada en el país).

En el Nafta los requisitos específicos se utilizan bastante. En resumen, las normas de origen y la certificación de dicho origen, sirven para que la política arancelaria cumpla de manera efectiva su función de proteger el valor del trabajo agregado dentro de una frontera.

Además existen otros usos alternativos de la utilización de los criterios de origen. La certificación de que un producto es argentino, porque cumple con tal o cual regla, y un sistema de etiquetado, informa de una diferenciación al consumidor, que bien puede ser aprovechada por las gremiales empresarias o las propias empresas como criterio de marketing de sus productos. Un ejemplo es el sistema de etiquetado que rige en los E.E. U.U donde cada vehículo vendido debe indicar en una etiqueta adherido al mismo el contenido nacional que tiene.

Cabe destacar finalmente, que en caso de desarme de la PAM, es importante que en la negociación se muestre que la alternativa para la Argentina, podría ser el librecomercio, en vías de resguardar aunque sea un beneficio para los consumidores. A este respecto hemos elaborado el Escenario II de liberalización.

Elementos para una nueva política automotriz:

Finalmente, y en relación al escenario de hacer una política, entendemos que los siguientes son los aspectos que deberían primar en un nuevo diseño, ya que como vimos no hay una buena salida dentro de la PAM:

- ♦ El programa automotriz debería tener un horizonte de estabilidad temporal importante, por ejemplo diez años, al estilo del Programa Autopact de Canadá/USA, el ACIS australiano, o el programa mexicano.
 - ♦ Debe negociarse con las empresas el acceso a la preferencia arancelaria con Brasil en base a la distribución de plataformas independientes en ambos países.
-

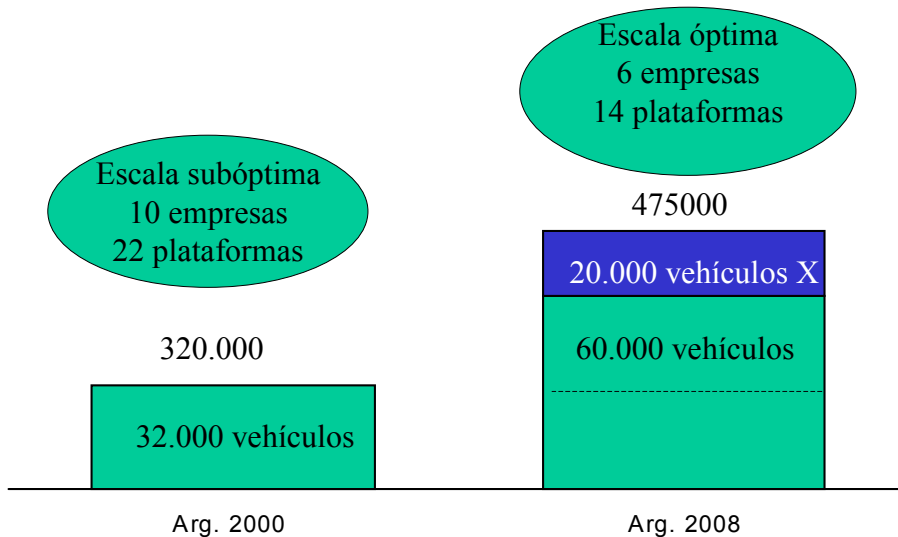
La industria automotriz de cara a su futuro

- ♦ Se debe apuntar a un esquema que promueva la escala por sobre la diversidad de modelos y que esta lógica sea trasladable a la industria proveedora. La exportación tiene una importancia fundamental.
- ♦ Esta estrategia de negociación se debe realizar en forma conjunta con las empresas, particularmente con aquellas que están en mejores condiciones de aprovechar este tipo de estímulos.

Finalmente...

¿Cuál sería en la práctica el esquema que imaginamos positivo para el sector?

Pocas terminales, produciendo una escala alta y especializada, un 50% de esa producción a la exportación, y una contrapartida equivalente de vehículos importados a bajo arancel, lo que destaca el papel de la reciprocidad de mercados. Normas técnicas rígidas que evitan la licuación de los beneficios de acceso al mercado entre otros no fabricantes. Una industria proveedora inicialmente chica pero con un rápido ritmo de crecimiento en función de las altas escalas y la especialización. En este marco, una fábrica de motores y un centro de estampado utilizable por las distintas empresas podría ser un objetivo deseable. Este esquema no requeriría de condicionamientos al contenido local. Puede ser medido como promedio por empresa, de forma de permitir un sistema ágil de lanzamiento de modelos. El balance sería de vehículos contra vehículos y partes contra partes. Se buscaría cierto equilibrio en el tiempo de duración del programa. Un esquema de promoción de las exportaciones de autopartes y un fondo de financiamiento para nuevos desarrollos. El esquema sería complementario con Brasil.



Anexo 1

Subsidios a la Industria Automotriz en BRASIL

Descripción

Los Estados Brasileños otorgaron un sistema complejo y completo de incentivos a las inversiones en el sector. Estas facilidades fueron adicionales a las del Régimen Automotriz de Brasil que rigió en Brasil entre 1995 y 1999 y que luego derivó en la Política Automotriz Común, pero sus efectos se extenderán hacia el final de la primera década del Siglo XXII. El Régimen automotriz era desde el punto de vista jurídico nacional, los incentivos adicionales a los que nos referiremos fueron otorgados por los Estados y Municipios de la República Federativa del Brasil.

Cada Estado negoció sus protocolos con el sector en forma independiente, a pesar de ello las exenciones, facilidades y estructura de los convenios fueron similares de Estado a Estado para el establecimiento de una planta de automotores.

Los protocolos incluían una serie de puntos:

- ◆ La donación de los terrenos o una parte importante de los mismos
 - ◆ La provisión de la infraestructura necesaria para la utilización del predio, incluyendo:
 - agua,
 - cloacas,
 - luz,
 - gas,
 - telecomunicaciones,
 - caminos,
 - y en algunos casos conexiones ferroviarias hasta el interior de la fabrica,
 - y a veces incluía terminales portuarias exclusivas,
 - y en algún caso a facilitar gratuitamente oficinas donde funcionaría la empresa hasta tanto se finalicen las obras de construcción de las facilidades industriales.
 - Lo que hace que en realidad se está en presencia de una política de creación de verdaderos polos de desarrollo ya que se garantiza además: capacitación para el futuro personal a través de centros de capacitación estatales (CENAI), creación de escuelas para los hijos de los dependientes de las empresas, la provisión de medios de transporte hacia la localización de los emprendimientos.
 - ◆ Descuentos importantísimos en los impuestos Estadales y Municipales por períodos que ningún caso son menores a 10 años
 - ◆ El aporte de préstamos por parte del estado en moneda brasileña a tasa de interés fija siempre siempre más bajas que las tasas de mercado y sin ajuste por la inflación en muchos casos.
-

Coordinación entre los diversos sectores

Previamente y en forma conjunta a la decisión de localización entre el Estado y el Municipio correspondiente se celebró un acuerdo entre aquellos, la firma automotriz, los bancos del estado, las empresas proveedoras de los servicios indicados más arriba, los organismos provinciales de capacitación, el ferrocarril, etc., donde se incluye los compromisos de cada uno y los plazos de tiempo en que cada obra debe estar concluida. Asimismo se definieron comités entre el estado, el municipio y la empresa para la resolución de controversias. Junto a lo anterior, se incluyeron borradores de las medidas necesarias por parte del Estado y Municipio para el funcionamiento del proyecto de inversión, como ser la creación y reglamentación de leyes estatales para el establecimiento de fondos de desarrollo que contribuirán a la financiación del capital de trabajo y a veces del activo fijo de los emprendimientos.

Beneficios fiscales y financieros

El centro del andamiaje financiero del subsidio de las inversiones consistió en utilizar entre el 40 y el 75 % del Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios - ICMS (Impuesto de las provincias brasileñas con un funcionamiento similar al IVA en la Argentina) que debe pagar la empresa como recursos para un Fondo de Desarrollo Estatal cuyos ingresos se aplicarán a préstamos para financiar el capital de giro de la misma. En otras palabras, por un lado la empresa liquida el 70% del ICMS correspondientes a las ventas de cada mes al Fondo de Desarrollo y por otro recibe la parte correspondiente mensual del préstamo para el capital de trabajo. El 25% de la recaudación del ICMS que es parte de los ingresos fiscales de los Municipios también sería facilitado por estos en forma de préstamos a las empresas

El ICMS es un impuesto provincial (estadual) que perciben las provincias brasileñas por la circulación de mercaderías y servicios. La tasa del ICMS sin embargo está unificada para todo Brasil en el 12% para ventas de autos, livianos y comerciales. Sus características están acordadas por todos los estados en un organismo cuyos miembros son los secretarios de hacienda de todos los estados del Brasil y su opinión unánime es necesaria para introducir cambios en su funcionamiento.

Los préstamos otorgados mediante este procedimiento son en general sin corrección monetaria y/o a tasas de interés que varían del 0 % al 1,5%, o al 3,5% o 6%. En Brasil los préstamos más blandos otorgados por el BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - tienen una tasa de alrededor del 16 % anual.

Cabe destacar que estos préstamos tienen plazos de gracia que varían entre los cuatro y los diez años, y a su vez suelen tener plazos de pago de hasta quince años.

Los acuerdos de préstamo incluyen la liberación mensual en algunos casos de dos modalidades excluyentes, o un porcentaje de las ventas que puede oscilar entre el 7% o el 9% con relación al proyecto de que se trate o un monto fijo de alrededor de 1100 Reales por unidad vendida en el caso de una de las inversiones mencionadas.

También se incluyen otro tipo de préstamos, como ser refuerzos para capital de trabajo y otros motivos que llegaron a superar en algún caso los 120 millones de reales.

Los proyectos de inversión comprenden en algún caso la exención del pago de cualquier tributo municipal por plazos que suelen llegar a los 10 años.

El primero de los acuerdos fue suscripto entre Renault, el Estado de Paraná y el Municipio de Sao José Dos Pinhás concluido en Marzo de 1996. Los protocolos indicaban que Renault construiría una planta a comenzar en 1999 y que la misma representaría el 60% del capital de Renault en Brasil. Renault se comprometió a emplear 1.500 personas y a pagar una indemnización de 50,5 millones de Reales (en reales) si la planta fuera

desmantelada antes de los 20 años. El Estado de Paraná donaría los terrenos de 2,5 millones de metros cuadrados para la planta, la provisión de la infraestructura, incluyendo facilidades portuarias. La provisión de electricidad se haría a precios un 25% más baratos que los precios de mercado. Además, los acuerdos incluían que el estado provincial se haría cargo del 40% del total del capital invertido hasta el equivalente de entonces 300 millones de dólares y a otorgar préstamos sin interés y sin ninguna cláusula que tomara en cuenta posibles devaluaciones del Real que serían reembolsados después de los diez años. Renault también recibiría una serie importante de descuentos en los impuestos que deba abonar al Estado y Municipio, similares condiciones se otorgarían a los proveedores.

Sobre la base del Acuerdo de Renault con el Estado de Paraná, Mercedes Benz firmó el siguiente convenio en diciembre de 1996, esta vez para el establecimiento de la planta de Juiz de Fora en el Estado de Minas Gerais. La empresa se comprometía a generar 1.500 empleos y recibiría del Estado provincial brasileño el equivalente de 100 millones de dólares para las inversiones en la planta y en el predio más préstamos adicionales ligados al volumen de la producción, la donación de terrenos por 2,8 millones de metros cuadrados, desarrollos de infraestructura vial, telefónica, energía eléctrica y gas y la urbanización de la rivera del Río Paraíba, la construcción de la pista de pruebas, la inversiones para la escuela del personal de la fábrica incluía la enseñanza del idioma alemán; el desarrollo de la infraestructura sanitaria y de agua a precios subsidiados por 10 años. Mercedes-Benz por su parte tomó a su cargo una normativa muy precisa para el cuidado ecológico de la planta. Los préstamos fueron a tasas bajas de interés, en reales sin ajuste por inflación, serían por el 70% de la facturación de la planta, de modo que el 70% los pagos por el ICMS volverían a la empresa bajo la forma de créditos en las condiciones mencionadas más arriba y a devolver en 15 años con diez años de gracia.

Las condiciones del acuerdo entre General Motors y el Estado de Río Grande do Sul fueron en general similares a los casos ya mencionados. Incluía el préstamo de casi 300 millones de dólares a la firma del acuerdo en marzo de 1997, a la tasa del 6% en reales muy por debajo de las tasas vigentes en el mercado. Con ese préstamo GM compraría el terreno y desarrollaría la planta. Todas las inversiones realizadas por la empresa en capital físico serían reembolsadas por el estado en dólares. Ese préstamo fue entregado antes de la construcción de la planta y el repago de la misma debería comenzar en el año 2002. Los descuentos impositivos se extenderían por 15 años. Además, el gobierno provincial y el municipal se comprometieron a proveer toda la infraestructura necesaria: Electricidad, gas natural. Agua, telecomunicaciones y cloacas a precios subsidiados. El estado construiría un puerto y realizaría los movimientos de tierra para preparar los terrenos.

Ford había firmado un protocolo también con el Estado de Río Grande do Sul para instalar una planta de más de 100.000 vehículos/año por lo que el Estado se comprometía a garantizarle que recibiría préstamo por el equivalente de 700 millones de dólares a la misma tasa baja del 6% para financiar la inversión fija más préstamos adicionales para financiar la parte de construcciones. El acuerdo incluía las mismas rebajas impositivas de General Motors. Luego, por desacuerdos entre las partes Ford cambió la inversión para el Estado de Bahía, donde construyó la planta en Camaçari. No conocemos las condiciones de la inversión.

A su vez Chrysler, Volkswagen y Peugeot recibieron facilidades en los lineamientos mencionados para sus inversiones en los Estados de Paraná y Río de Janeiro.

Intervención del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)

En la decisión reciente de radicación en Brasil de una terminal europea tuvo un protagonismo importante el Presidente del BNDES, banco de fomento industrial del Brasil que prestará un importe cercano a los 600 millones de dólares, de los cuales 200 se destinará al desarrollo de autopartistas que acompañarían a la terminal.

El 23 de abril de 1997 un decreto del Presidente Fernando Henrique Cardozo en lo que constituye una decisión sin precedentes para el Brasil autoriza a los bancos oficiales a prestar a empresas multinacionales utilizando un mecanismo llamado "cesta de monedas", dentro de las cuales se incluyen las terminales automotrices. Esto introduciría un nuevo elemento de diferenciación con la Argentina.

Régimen automotriz especial del Nordeste, Norte y Centro - Oeste de Brasil

Este régimen es una clara violación de los acuerdos del Mercosur. Las terminales que ingresen al mismo tendrán incentivos fiscales prorrogables hasta el año 2010, diez años más que las que se instalen en el Sur y el Sudeste. Entre los beneficios concedidos están exención del Impuesto a las Ganancias, la reducción del 95% del impuesto para la importación de materias primas, piezas, componentes y neumáticos. La compra de máquinas, equipos y herramientas, nacionales o importadas está exenta del Impuesto a los Productos Industrializados y las empresas quedarán libres del Impuesto a las Operaciones Financieras.

El Ministerio de Industria, comercio y turismo había informado sobre las inversiones registradas en el régimen especial, los montos comprendidos en los proyectos para automóviles, jeeps, utilitarios y comerciales alcanzaron a cerca de 1.750 millones de dólares (Asia Motors 719, Hyundai 286,2, General Motors (Brazauto) 160, Subaru (Taquari) 150, Skoda (Tatra)100, etc.), Las inversiones propuestas para motos alcanzaron a 794 millones y las propuestas para tractores y maquinaria agrícola fueron de 206 millones de dólares. En total el programa del Nordeste alcanzó a presentaciones por 2.750 millones de dólares. Lo cual superó las expectativas de los formuladores de política al proponer la medida. Obsérvese la importancia de dichos montos cuando el total de inversiones en Argentina fue del orden de los 4.800 millones para el período 1995-2000.

En síntesis

En una de los últimos anuncios de inversiones en el Estado de Rio Grande do Sul el estado llegó al extremo de entregar a una empresa inversora 253 millones de dólares aún con anterioridad al comienzo de las obras civiles de la planta.

Estamos ante una de articulación muy lograda de todos los sectores intervinientes tanto del sectores público y privado.

La magnitud de los subsidios es inmensa, lo cual impone condiciones muy desiguales a las inversiones en la industria automotriz en Argentina en relación al Brasil. Vale la pena en las conclusiones volver a mencionar que los préstamos acordados **representaron en algún caso entre 800 mil y un millón doscientos mil dólares por puesto de trabajo y una parte importante del total de la inversión comprometida**

Tales asimetrías favorecieron ampliamente las inversiones en aquel país, tal como se observó con los anuncios de inversión en Brasil. Las mismas deberían ser corregidas por que contribuyen a distorsionar la asignación de inversiones automotrices en el Mercosur, la competitividad del sector en la Argentina y el equilibrio de la industria en el Mercosur.

Anexo 2

Una estimación del impacto de agregar el contenido local de exportaciones efectuadas por otros fabricantes

Considerar como parte del contenido local, del vehículo, el valor local incorporado en conjuntos con destino a la exportación, equivale a permitir una cesión de performance de contenido local, desde los autopartistas independientes hacia las terminales. Dicha cesión existe entre terminales y en una proporción acotada.

En números tomando un año bueno, implica lo siguiente:

Concepto	1997
Exportaciones de los autopartistas independientes	679,542
Contenido Local de la Exportaciones (supuesto 50% de CL)	339,771
Valor de la Producción de CBU	6,162,000
Valor total de las partes y piezas incorporadas al CBU	4,358,000
Valor de las partes y piezas locales	2,033,000
Contenido local de los CBU	48.0%
Incremento del contenido local por el computo de las exportaciones de los autopartistas	16.7%
Relación técnica 0.625 con local	30.0%
Contenido local mínimo de las terminales, si se computa el contenido local de las exportaciones de autopartistas independientes	13.3%

El contenido local de las exportaciones está compuesto tanto por partes y piezas locales como por valor agregado, ya que se mantiene un criterio similar al que se adopta respecto de las ventas de conjuntos para fabricación de vehículos.

Este contenido local que normalmente no se computa por no formar parte de las operaciones de una misma empresa, disminuye sensiblemente el requisito de contenido local para la fabricación de vehículos.

Sin embargo, y en la medida en que se dé el beneficio a nuevas operaciones de exportación (un programa de “global sourcing” entre el proveedor local y la terminal, se puede obtener un resultado orientado a la especialización.

Anexo 3

Crisis autopartista

Al modificarse el sistema de medición del contenido importado máximo permitido en los vehículos considerados como “nacionales”, se reduce el requisito para que un vehículo ensamblado localmente se considere nacional. Incluso cabe la posibilidad que la totalidad de los componentes sean importados, si se trata de componentes brasileños compensados, “nacionalizados”, con exportaciones. Lo mencionado resulta ser un ejemplo extremo, pero ilustra la tendencia de las políticas hacia el sector autopartista.

Así, hacia 1998 el grado de apertura del sector autopartista, medido como importaciones sobre producción, llegó al 102%, siendo uno de los sectores industriales más expuesto a la competencia internacional¹³. Una gran cantidad de empresas cesaron su actividad en la Argentina para proveer, en la mayoría de los casos, desde Brasil.

Cuando se analiza el nivel de integración de los modelos que se producen en la Argentina en los diferentes rubros autopartistas, se nota los principales huecos de la cadena en motores, cajas y carrocería que son justamente los sistemas de mayor impacto multiplicador y tecnológico. Incluso en aquellos productos con alto costo de logística y flete como es el caso de los tableros, asientos, tapicería y cristales, existen importantes volúmenes de importación.

En algunos casos hay una relación directa entre la desintegración verificada y la mudanza de producción a Brasil, tal cual ocurre en los casos de producción de motores, tableros y cajas. En el caso de motores, el único caso que está altamente integrado localmente es el del Fiat Siena Diesel, provisto por Perkins en Córdoba. En el caso de las cajas los únicos casos integrados localmente son el de Scania, con un importante proceso industrial dentro de la empresa en este rubro; y el de Volkswagen con la fabricación de Transax en Córdoba.

En el gráfico N° 5 muestra la virtual desaparición de la fabricación de motores en la Argentina, con gran incidencia sobre la trama de proveedores de piezas, y por su impacto tecnológico sobre la industria tomada en su conjunto. El subsector motores fue una de las principales pérdidas de esta época. Las empresas armaban motores en el país con componentes mayoritariamente de origen Brasil, los que luego eran exportados a ese país, autocompensando las partes importadas previamente importadas, a efectos de hacer uso de

¹³ Lugones y Porta, 2000.

la consideración de “fabricación nacional”. Esta operatoria común fue utilizada por toda la industria, empresas terminales y autopartistas.

Además de la desnacionalización, persisten importantes problemas de coordinación entre los clientes y proveedores. En primera medida no existen compromisos formales de compras en la mayoría de los casos, y en segundo lugar se producen importantes sobrecostos por los permanentes e inesperados cambios de los programas de producción.

A los temas planteados tales como, subsidios en Brasil, devaluación, escala, falta de especialización y costo de materias primas; debemos agregar el agravamiento provocado por la gran incertidumbre generada por no contar con un marco jurídico preestablecido con todas las precisiones necesarias. Desde 1997 se ha generado una discusión en torno a la Política Automotriz del Mercosur, que mantiene sin un nuevo marco jurídico a la actividad. Si bien se firmaron durante 2000 una serie de acuerdos, e incluso una política común con Brasil, la discusión prosigue y ello resulta sumamente dañino para las decisiones de inversión en Argentina.

La perspectiva de liberalizar el comercio automotriz intramercosur sin definir una política para el sector, generaría un traslado completo de la provisión hacia Brasil.

Listado de empresas autopartistas que trasladaron producción a Brasil o cesaron su actividad desde 1998.

FABRICANTE/Modelo	Motor	Caja	Carrocería	Tablero(1)	Asientos y tapicería(4)	Vidrios
CHEVROLET						
Chevrolet Corsa	1	0	3	2	3	3
Chevrolet Corsa Diesel	1	0	3	2	3	3
Chevrolet Grand Vitara - pick up	1	0	2	2		3
Suzuki Grand Vitara - pick up	1	0	2	2		3
DAIMLER CHRYSLER ARGENTINA S.A.						
Sprinter - furgón / combi / pick-up / chasis - Diesel	2	0	2	2	3	3
OH 1115/1521/1621/1721	0	0	2			0
FIAT AUTO ARGENTINA S.A.						
Siena Nafta	0	0	3	3	3	3
Siena Diesel	3	0	3	3	3	3
FORD ARGENTINA S.A.						
Ford Escort Nafta / Diesel	0	0	3	2	3	3
Ford Focus Nafta / Diesel	0	0	3	2	3	3
Ford Ranger Nafta- pick up -	0	0	3	2	3	3
Ford Ranger Diesel - pick up -	2	0	3	2	3	3
IVECO ARGENTINA S.A.						
Eurocargo 120 E15 - chasis camión Diesel	0	0	2			0
Eurotech 450 E 37 - chasis camión Diesel	0	0	2			0
PEUGEOT-CITROEN S.A.						
Citroën Berlingo Multispace - Nafta / Diesel	2	0	2	2	2	0
Peugeot 206 XR / XRD / XS / XT - Nafta / Diesel	0	0	2	2	2	0
Peugeot 306 RallyE / Boreal / Equinoxe / Test Matc	2	0	2	2	3	3
Peugeot 405 GLI/ Embassy/ SRI/ GLD/ GD/ Style/ Sig	2	0	3	3	3	3
Peugeot Partner Patagónico - Nafta / Diesel	2	0	2	2	2	2
Citroën Berlingo D - furgón Diesel	2	0	2	2	2	2
Peugeot Partner N / D / D AA - furgón Nafta / Dies	2	0	2	2	2	2
RENAULT ARGENTINA S.A.						
Clio II RN / RT	0	0	2	2	3	0
Clio II RN / RT D	0	0	2	2	3	0
Renault Kangoo RL / RN	0	0	2	2	3	0
Renault Kangoo RL / RN - Diesel	0	0	2	2	3	0
Renault Mégane RT / RN / DT / RXE	0	0	2	3	3	0
Renault Kangoo - furgón	0	0	2	2	3	0
Renault Kangoo Diesel - furgón	0	0	2	2	3	0
Renault Trafic Diesel - furgón	0	0	3	2	3	3
Renault Trafic Rodeo Diesel - pick-up	0	0	3	2	3	3
SCANIA ARGENTINA S.A.						
P 94 4x2 - chasis c/c camión Diesel	0	3	2			0
F 94 HB 4x2 - chasis ómnibus	0	3	2			0
TOYOTA ARGENTINA S.A.						
Hilux cabina doble Diesel - pick up	1	0	2	2		3
Hilux cabina simple Diesel - Pik-up	1	0	2	2		3
VOLKSWAGEN ARGENTINA S.A.						
Seat Córdoba - Diesel	0	3	2	2	3	3
Seat Córdoba - Nafta	0	3	2	2	3	3
VW Gol - Nafta / Diesel	0	0	2	2	2	3
VW Polo Classic - Nafta / Diesel	0	3	2	2	2	2

Anexo 4

El marco de la OMC: las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS)

Argentina se aviene al Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio¹⁴, a través de la Ley N° 24.425 que aprueba el Acuerdo de Marrakech que establece la creación de la Organización Mundial de Comercio OMC.

Este Acuerdo, que se refiere sólo al comercio de mercancías, reconoce que ciertas medidas en materia de inversiones (obligaciones impuestas a los inversores) pueden causar efectos de restricción y distorsión del comercio y se estipula que ningún miembro aplicará ninguna TRIMS que sea incompatible con las disposiciones de los artículos III (trato nacional¹⁵ y trato de la nación más favorecida¹⁶) u XI (prohibición de las restricciones cuantitativas) del GATT del 94.

Inicialmente, el Acuerdo invita a los países Miembros a que notifiquen las TRIMS que no estén en conformidad con sus disposiciones y comprometan su eliminación gradual. El plazo durante el cual debe verificarse la eliminación para los países desarrollados es de 2 años a partir del 1° de enero de 1995, para los países en desarrollo de 5 años y de 7 años para las economías en transición.

La lista ilustrativa de las TRIMS incompatibles con la obligación de trato nacional establecida en el artículo III del GATT de 1994 comprende:

- ⇒ La compra o utilización por una empresa de productos de origen nacional o de fuentes nacionales, ya sea especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos, o como proporción del volumen o del valor de su producción local; o
- ⇒ Cuando la compra o la utilización de productos de importación por una empresa esté limitada a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de los productos nacionales que la empresa exporte.

Otras TRIMS prohibidas, son las que se consideran incompatibles con las disposiciones del Artículo XI del GATT de 1994, que establecen la obligación de eliminar las restricciones cuantitativas a la importación y la exportación:

- ◇ las que restringen la importación a una cantidad relacionada con el volumen o el valor del producto exportado (es decir, las prescripciones en materia de nivelación de comercio que constituyen una restricción de las importaciones);
- ◇ las que limitan el acceso a las divisas a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a la empresa (restricciones cambiarias que implican una restricción de las importaciones);
- ◇ las que especifican las exportaciones de una empresa en términos de volumen o valor de la producción local.

3.1 Las TRIMS notificadas a la OMC por el Régimen Automotriz Argentino

La República Argentina notificó¹⁷ en 1995 al Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la Organización Mundial de Comercio, las TRIMS del Régimen Automotriz Argentino, en virtud del artículo que regula dichas medidas.

En 1997, Argentina presenta ante el Comité de Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio un Addendum a la presentación realizada en marzo de 1995, a efectos de notificar las modificaciones introducidas en el Régimen Automotriz en virtud del Decreto N° 33 de 1996¹⁸.

¹⁴ MIC en castellano y TRIM's en inglés

¹⁵ Implica conferir a la empresa extranjera el mismo derecho que a las nacionales a establecer operaciones comerciales en un país o a invertir en ellas.

¹⁶ Se impide a los países toda discriminación entre las fuentes de inversión.

¹⁷ Página web: www.wto.org. Documento G/TRIMS/N/1/ARG/1

¹⁸ Página web: www.wto.org. Documento G/TRIMS/N/1/ARG/1/Add.1

El Régimen Automotriz Argentino notificado oportunamente, tenía previsto culminar el 31 de diciembre de 1999, ya que a partir del 1 de enero de 2000, en virtud de la Decisión N° 29/1994 del Consejo del Mercado Común entraría en vigencia el Régimen Automotriz Común del MERCOSUR.

Sin embargo, ante la imposibilidad de cumplir con los plazos previstos por el Mercosur para implementar la denominada Política Automotriz Común (PAC), el 28 de diciembre de 1999 la República Argentina solicitó una prórroga¹⁹ del periodo de transición para la eliminación de las TRIMS anteriormente notificadas al Comité por un periodo de 7 años contados a partir del 1 de enero de 2000, el que se extendería hasta el 31 de diciembre de 2006, en virtud de lo establecido en el artículo 5.3 del Acuerdo TRIMS²⁰

En la última Reunión del Consejo de Comercio de Mercancías celebrada en noviembre del año 2000, se redactó un "proyecto" de decisión por el cual se otorgaría a *todos los países Miembros de la OMC que hayan solicitado una prórroga de sus TRIMS y cumplan con las disposiciones establecidas en dicho Acuerdo*, la extensión automática del periodo de transición por el término de 2 años retroactivos al 1° de enero de 2000 (es decir que el periodo automático comprende desde el 01/01/2000 al 31/12/2001)

Asimismo, señalaron que aquellos países que consideren necesario contar con más tiempo a la prórroga concedida, debían presentar al 30 de junio de 2001 una solicitud de extensión por un nuevo periodo, pero que el mismo no debería exceder de 2 años (esta fórmula se dio a conocer como 2 + 2, porque en su totalidad suman 4 años de prórroga pero no en forma automática). Esta solicitud pendiente a realizar por nuestro país deberá ir acompañada por un plan que explique el desmantelamiento progresivo y gradual de las TRIMS contenidas en el régimen notificado hasta la eliminación de toda medida incompatible con dicho Acuerdo.

Durante la última Reunión del Consejo de Comercio de Mercancías celebrada el 18 de abril de 2001 en el marco de la OMC, el presidente del Consejo solicitó autorización para proseguir con las consultas a los distintos países a fin de definir el esquema de prórroga de las TRIMS.

Entre los países que solicitaron prórroga de sus TRIMS se encuentran: México, Argentina, Rumania, Filipinas, Malasia, Chile, Colombia, Pakistán, Brasil, India, Egipto y Tailandia.

Recientemente, la USTR envió una nota al Consejo de Comercio de Mercancías informando que Estados Unidos está evaluando caso por caso las solicitudes de prórroga solicitadas oportunamente por los distintos países Miembros de la OMC, e informó que tanto la República Argentina como México serían los países que reúnen los requisitos para que se les otorgue la prórroga total de 4 años (fórmula de 2 + 2).

Al invocar la extensión de las TRIMS notificadas, Argentina solicitó una prórroga del Régimen Automotriz Argentino por un plazo de 7 años en la OMC, al tiempo que proseguía con las negociaciones con su principal socio comercial del MERCOSUR para diseñar el futuro régimen automotriz común del Bloque.

Así, al haber presentado su solicitud de prórroga ante la OMC, Argentina estaría bajo un "paraguas internacional" a fin de continuar con su régimen sectorial.

Argentina en teoría debe notificar el Plan de desmantelamiento de las TRIMS, aunque formalmente el Consejo de Mercancías no se ha expedido definitivamente y no ha hecho ninguna comunicación oficial a los países que han solicitado oportunamente la prórroga de sus TRIMS.

Hay que tener en cuenta que lo que se había solicitado mediante notificación en 1999, era una extensión por 7 años de las TRIMS (hasta el 31/12/2006), y que la propuesta del

¹⁹ Página web: www.wto.org. Documento G/C/W/176

²⁰ "El Consejo del Comercio de mercancías podrá, previa petición, prorrogar el periodo de transición para la eliminación de las MIC notificadas en virtud del párrafo 1 en el caso de los países en desarrollo Miembros, con inclusión de los países menos adelantados Miembros, que demuestren que tropiezan con particulares dificultades para la aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo. Al examinar una petición a tal efecto, el Consejo de Comercio de Mercancías tomará en consideración las necesidades individuales del Miembro de que se trate en materia de desarrollo, finanzas y comercio"

Consejo de Comercio de Mercancías y la Quad²¹ implica extender las TRIMS del Régimen Automotriz Argentino por tan sólo 4 años (hasta el 31/12/2003).

Por ende, un camino a explorar sería mantener algunas TRIMS a partir del cuarto año hasta que un panel, en el marco de la OMC, obligue a su desmantelamiento (podría llevar no menos de dos años).

Lo que es claro, que Argentina debe evaluar todas las alternativas en base a sus intereses, tomando como dato que el escenario de la OMC, está teñido de indefiniciones e incertidumbres en todos los campos.

²¹ La Quad está conformada por Estados Unidos, Japón, Unión Europea y Canadá, quienes constituyen los países // bloques regionales de mayor peso para la evaluación de las propuestas.
