



NACIONES UNIDAS

CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
OFICINA DE BUENOS AIRES

**HACIA UN MEJOR ENTORNO
COMPETITIVO DE LA PRODUCCIÓN
AUTOMOTRIZ EN ARGENTINA**

Bernardo Kosacoff (coordinador)



Distribución Limitada
LC/BUE/L.165
Julio 1999

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Oficina de Buenos Aires

**HACIA UN MEJOR ENTORNO
COMPETITIVO DE LA PRODUCCIÓN
AUTOMOTRIZ EN ARGENTINA**

Bernardo Kosacoff (coordinador)

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 82

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE (CEPAL)

Casilla de Correo 4191
(1000) Buenos Aires
Paraguay 1178 – 2° piso
(1057) Buenos Aires
Email: postmaster@cepal.org.ar

PROYECTO ADEFA* - CEPAL

“Hacia un mejor entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina”

Equipo profesional:

Director de Proyecto

Bernardo Kosacoff

Aspectos económicos

Carlos Bonvecchi - Fernando Porta

Sector autopartista

Marta Novick

Acceso a los mercados

Daniel Palacios

Escenario mundial

Fernando Porta

Asistencia global del proyecto

Pablo Heyaca

Coordinación e implementación
de acción y políticas de apoyo

**Nicolás Magud y
Paola Bohórquez (SEPYME)****

* Asociación de Fábricas de Automotores.

** Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
RESUMEN	5
SECCIÓN I – LA SITUACIÓN DEL MERCADO MUNDIAL	7
1. La reorganización de la cadena productiva	8
2. El movimiento hacia los mercados emergentes	9
SECCIÓN II – ACCESO A LOS MERCADOS Y CONTENIDOS	
NACIONALES: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	11
1. Introducción	11
2. Tarifas aduaneras	12
3. Barreras no arancelarias	14
4. Contenido local	17
5. Impuestos	18
SECCIÓN III – ASPECTOS ECONÓMICOS EN EL DEBATE DEL	
FUTURO RÉGIMEN AUTOMOTRIZ	19
1. Introducción	19
2. Los puntos de partida	20
2.1 El escenario actual	20
2.2 Las cuestiones en discusión	23
3. Criterios para evaluar las propuestas	24
3.1 Los planos de evaluación	24
3.2 Las restricciones	24
3.3 El plano macroeconómico	26
3.4 El plano mesoeconómico	30
4. Evaluación del impacto de las modificaciones propuestas	32
4.1 Eliminación del régimen de intercambio compensado	32
4.2 Cambios en el régimen de comercio intrazona	34
4.3 Cambios en el régimen de comercio extrazona	35
4.4 Cambios en los requisitos de contenido nacional	37

SECCIÓN IV – EL SECTOR AUTOPARTISTA	39
1. Principales cambios en la vinculación terminales - autopartistas a nivel internacional	39
1.1 Cambios en la estructura de aprovisionamiento	40
1.2 Cambios en la estrategia de los proveedores autopartistas	41
2. El sector autopartista en el Mercosur y el sistema de aprovisionamiento	44
2.1 Algunos datos de la industria autopartista brasileña	44
2.2 Rasgos principales de la industria autopartista radicada en la Argentina	46
2.3 Los nuevos sistemas de aprovisionamiento en Argentina	48
3. Las autopartistas argentinas vistas desde las terminales	50
4. Síntesis y conclusiones	55
Anexo I. Situación actual de la industria autopartista nacional	57
Anexo II	58
SECCIÓN V – CRITERIOS BÁSICOS PARA LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE APOYO PARA MEJORAR EL ENTORNO COMPETITIVO DEL COMPLEJO AUTOMOTOR ARGENTINO	61
1. Breve descripción	61
2. Enfoque y metodología del trabajo	62
3. Matriz de interrelación de programas existentes	64
4. Superposición de programas	66
5. Propuestas de acciones de apoyo para el desarrollo de proveedores autopartistas en un entorno competitivo	75
6. Conclusiones	78
ANEXO III – INFORMACIÓN POR PAÍSES Y REGIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS Y CONTENIDOS NACIONALES: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	80
1. Principales países productores	80
2. Otros países productores	88
3. Acuerdos regionales	99
Síntesis Ejecutiva	116

RESUMEN

El presente trabajo es el resultado del Proyecto desarrollado entre la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA) y la Oficina de Buenos Aires de la CEPAL, durante el segundo semestre de 1998. El objetivo del mismo es brindar un conjunto de elementos de juicio que permitan una mejor evaluación económica y social de los caminos alternativos para el desenvolvimiento de la producción de vehículos automotores en Argentina.

El trabajo comprende diversas áreas de estudio complementarias. La primera sección se refiere a una breve caracterización de la situación del mercado mundial, considerando en especial la reorganización de la cadena productiva de la industria automotriz y el movimiento hacia los mercados emergentes. La segunda sección, analiza las condiciones de acceso y los requerimientos de contenidos nacionales en gran parte de los mercados de los países donde se localiza la producción automotriz. La tercer sección enfoca los argumentos en debate sobre el futuro régimen regulatorio del sector. Desde una perspectiva económica, considerando los beneficios privados y sociales, se evalúan el impacto macroeconómico y mesoeconómico de las modificaciones propuestas. En la cuarta sección, se describe la situación del sector autopartista, estudiando los principales cambios en la vinculación con la industria terminal en el plano internacional, regional y local. Asimismo, se describe las condiciones de la estructura económica y competitividad de esta actividad. En la sección quinta, se plantean algunos criterios básicos para diseñar mecanismos de coordinación entre los agentes privados y las políticas públicas, para fortalecer la competitividad de los proveedores en la producción de autopartes, los servicios de apoyo a la producción automotriz y la creación de nuevas empresas.

Este trabajo fue posible de realizar gracias a la generosa colaboración de los agentes económicos involucrados y las instituciones públicas y privadas vinculadas al sector. En particular, nuestro agradecimiento a los funcionarios de las empresas terminales asociadas en ADEFA y al inestimable aporte de información e ideas de Horacio Losoviz, Jorge Todesca, Mario Dasso y Luis Katz. Es de destacar el significativo aporte de la Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa y el apoyo de su titular Ana Kessler para el desarrollo de la sección quinta de este estudio.

SECCIÓN I

LA SITUACIÓN DEL MERCADO MUNDIAL

Se observa un proceso de intensificación de la competencia y de creciente internacionalización de la producción. Las inversiones acumuladas y las mejoras en la productividad han llevado a un aumento de la capacidad de producción mundial de automóviles que excede en más de un 30% a la demanda prevista. Esta sobreoferta impulsa una fase de fuerte competencia, principalmente vía precios.

Los mercados tradicionales están relativamente saturados, presentando una elevada tasa de vehículos/habitante y problemas de congestión y contaminación ambiental. Los mercados emergentes, en cambio, presentan un desempeño más dinámico y mayores perspectivas de crecimiento de la demanda potencial.

En estas condiciones, las empresas terminales han adoptado una estrategia que combina: a) la reorganización de la cadena de producción y distribución a efectos de adaptarla a la nueva situación de rentabilidad; b) la profundización de la internacionalización de la producción, a efectos de fortalecer su presencia en los mercados con mayor potencial; y c) la adecuación de sus estructuras de producción al surgimiento de grandes bloques comerciales en la economía mundial.

Las firmas que se limitan esencialmente a mercados nacionales son las más afectadas en esta nueva etapa. Esto ha dado lugar a un proceso de fusiones y acuerdos, a inversiones dirigidas a la ampliación de su presencia en mercados subregionales seleccionados y, en algunos países, a medidas gubernamentales de estímulo a la renovación del parque de vehículos.

Las empresas terminales presentan un diverso grado de internacionalización y de atención de terceros mercados vía exportaciones o IED. Pero, en líneas generales, todas ellas apuntan a constituir una red internacional de producción integrada que supone un fuerte encadenamiento con los productores regionales de autopartes. Al mismo tiempo, tiende a configurarse un segmento de empresas autopartistas independientes o controladas por las terminales— de gran tamaño y fuerte penetración internacional (los llamados proveedores globales).

El proceso de internacionalización es clave para defender posiciones adquiridas y para permanecer en el escenario productivo. Si bien las bases nacionales de la industria automotriz son desbordadas por la globalización de la competencia, no puede hablarse de un mercado automotor mundial. En cambio, es evidente el proceso de regionalización de esta industria. El imperativo para cada firma es el establecimiento de una base de producción en cada una de las principales regiones.

Este proceso de regionalización supone la introducción en los mercados emergentes de las versiones más modernas de los vehículos básicos que se fabrican en los países desarrollados, o bien versiones especialmente diseñadas apoyadas, de todas maneras, en

técnicas y procesos “de frontera”. A su vez, las firmas captan economías de escala a nivel global compartiendo componentes entre las plantas situadas en diferentes localizaciones.

Las inversiones en los países en desarrollo responden a dos lógicas diferentes: a) la búsqueda de un proceso de reducción de costos de producción para atender a los mercados centrales vecinos (Periferia europea, México). En este caso, estas implantaciones se insertan en un proceso de división del trabajo vertical dentro de cada región; y b) la captación de mercados emergentes (China, MERCOSUR). En este último caso, el tamaño del mercado y la existencia de reglas especiales para el sector son centrales para la decisión de localización.

El MERCOSUR se ha convertido en un espacio importante para la competencia global en esta industria. Para las firmas europeas constituye una base esencial para su estrategia de supervivencia. Para las firmas estadounidenses constituye el segundo mercado externo, después del europeo.

1. La reorganización de la cadena productiva

La estrategia de las terminales procura reactivar ventas por medio de la reducción de precios, el aumento de la variedad de modelos y la renovación relativamente permanente de productos. Esto supone mayores gastos en desarrollo de productos y acortamiento del plazo aceptable de retorno, comprometiendo la rentabilidad. El compromiso entre variedad y rentabilidad tiende a ser solucionado por la introducción de innovaciones en planta y en la cadena de proveedores.

Se reduce el número de plataformas básicas y se flexibiliza la cadena de montaje. La plataforma comprende un conjunto de soluciones técnicas que permite producir diversos modelos con un número significativo de componentes comunes. La diferenciación entre los modelos finales resulta de la utilización de variantes de motorización, carrocería, equipamiento opcionales y acabado interior.

Estos cambios técnicos introducidos han reducido la escala económicamente viable a alrededor de 100 a 150.000 unidades. El aumento de la capacidad de diferenciación intra-modelo ha permitido aprovechar la posibilidad de segmentación del mercado y de producción de menores volúmenes de cada modelo individual sin afectar los costos por escala.

La búsqueda de reducción de costos de producción introduce afecta también la masa salarial: por una parte, hay movimientos de relocalización de plantas hacia costos salariales más bajos; por otra, se producen acciones de tercerización de actividades y cambios importantes en las relaciones de trabajo, buscando flexibilizar el vínculo laboral. Esta lógica se traslada, asimismo, a la estructura de proveedores.

Se introduce un proceso de “ingeniería simultánea” para acortar los plazos de provisionamiento y repartir los costos de desarrollo con los proveedores de autopartes. La ingeniería simultánea consiste en la división de las tareas propias de la generación de nuevos modelos entre las terminales y los proveedores, tal que el proyecto se realiza en forma conjunta y cooperativa.

La capacitación tecnológica en áreas anteriormente reservadas a las montadoras constituye una ventaja para los proveedores. En contrapartida, el elevado costo de desarrollo de las innovaciones de producto constituye una fuerte barrera a la entrada para empresas

proveedoras descapitalizadas o de baja capacidad financiera. Esta circunstancia da lugar a un proceso francamente selectivo y de concentración de la estructura de proveedores globales.

Las autopartes absorben alrededor del 70% del costo de producción de un automóvil, hecho decisivo en un escenario de competencia intensa. El modelo productivo tiende a basarse en relaciones de largo plazo, programación conjunta de la producción, concentración por parte de las terminales en las tareas de diseño y consecuente desverticalización en planta y aplicación de técnicas de ensamblaje modular (demanda de sistemas completos y subconjuntos).

El control jerárquico de las redes de aprovisionamiento es retenido por las terminales. Ante un nuevo desarrollo se organiza la concurrencia de los diversos proveedores potenciales en términos de precio, plazos de entrega y compromiso de recursos propios. La adquisición de sistemas ya integrados transfiere a los proveedores una parte del costo de montaje, reduciendo las necesidades de capital fijo y de giro de las terminales.

Las redes de aprovisionamiento tienden a configurarse de modo piramidal y se constituyen por sucesivas capas compuestas por un número de abastecedores cada vez mayor y caracterizadas por una mayor distancia en la relación con las terminales. Los proveedores de primera línea tienden a ser poco numerosos y asumen la responsabilidad en el armado de los sistemas y en la coordinación de la provisión de subsistemas y partes proporcionados por los integrantes de los anillos inferiores de la estructura.

El círculo de proveedores directos está integrado por empresas vinculadas a las terminales y por empresas independientes de gran tamaño, con capacidad financiera y tecnológica suficientes para participar en las tareas de ingeniería simultánea y para acompañar la estrategia de internacionalización de sus clientes. Esta tendencia se traduce también en un proceso de creciente concentración y transnacionalización (a través de adquisiciones, fusiones o nuevos ingresos) de la industria autopartista en los diversos mercados productores.

Hay también transformaciones importantes en las cadenas de distribución: a) concentración de puntos de venta independientes en forma de grandes centros "multimarca"; b) iniciativas por parte de las terminales de diversificar su presencia en canales de financiamiento y de prestación de servicios en general.

2. El movimiento hacia los mercados emergentes

La internacionalización de la producción de automóviles sigue dos lógicas principales: a) la explotación de proximidad con los grandes mercados consumidores, para disminuir costos de transporte y distribución; b) la implementación, efectiva o potencial, de restricciones al ingreso de vehículos importados. En función de estos factores, los flujos de comercio ocurren principalmente al interior de bloques regionales o entre países que mantienen acuerdos comerciales en este sector.

En los años noventa los países en desarrollo fueron los principales sitios de localización de las inversiones de las terminales. Este movimiento tiende a ser acompañado por los proveedores de autopartes, que siguen a sus clientes en las nuevas localizaciones. Las terminales japonesas continuaron invirtiendo principalmente en Asia y las norteamericanas y europeas concentraron sus inversiones en América Latina y la periferia europea. La capacidad de producción de en los países asiáticos y latinoamericanos se duplicará para el año 2000 con relación a mediados de la década.

Las terminales coreanas (con participación accionaria de empresas norteamericanas, europeas o japonesas y fuertemente dedicadas a la exportación) iniciaron igualmente un proceso de internacionalización de su producción. Su patrón de expansión está basado en la instalación en países en desarrollo de unidades de montaje relativamente pequeñas, con armado del tipo CKD u SKD y destinadas al abastecimiento de los respectivos mercados internos.

China e India presentan características que los diferencian de los otros países asiáticos productores de automóviles, en la medida en que cuentan con grandes mercados potenciales capaces de absorber gran parte de la producción doméstica. De este modo, pueden sustentar la instalación de bases de producción de dimensiones significativas, sin depender de exportaciones en gran escala. En ambos casos, por otra parte, hay regulaciones específicas de acceso al mercado.

En América destacan dos iniciativas de integración, el TLC de México con Estados Unidos y Canadá y el MERCOSUR, que han tenido un fuerte impacto sobre la reestructuración de la industria automotriz. En ambos casos se incorporaron regulaciones especiales que, en esencia, otorgaron un tratamiento preferencial a la producción automotriz subregional.

Este proceso significó la reestructuración efectiva de las industrias de México, Argentina y Brasil, las que mejoraron sus indicadores de desempeño y producción, modernizaron sus instalaciones y alcanzaron niveles más altos de productividad y competitividad internacional.

Los cambios en el producto y en la lógica de producción de las terminales redefinen también los estándares de producción en el sector autopartista. Por un lado, en algunos casos se modifica el producto mismo, tendiendo a desarrollarse como subconjuntos. Por otro, en general, aumentan fuertemente las exigencias de calidad, escala, costos y plazos de entrega.

En este sentido, las firmas autopartistas que son proveedoras de las automotrices a escala internacional presentan algunas ventajas decisivas sobre los fabricantes locales, en la medida que pueden haber ya desarrollado y provisto a la corporación las partes requeridas para los modelos nuevos. Este factor explica en gran medida el ingreso de nueva inversión internacional al sector autopartista, en muchos casos a través de un proceso deliberado de "importación" de proveedores por parte de las montadoras.

SECCIÓN II

ACCESO A LOS MERCADOS Y REGULACIONES SOBRE PRODUCCIÓN NACIONAL. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

1. Introducción

La historia de la industria automotriz reviste características muy especiales en cuanto a condiciones de acceso a los mercados y de producción nacional.

A pesar de que sólo un pequeño grupo de países tiene mercados internos de suficiente tamaño como para justificar por sí mismos la existencia de una industria automotriz eficiente; un gran número de naciones impone restricciones para el ingreso de los productos automotores a su mercado y promueve mediante diferentes medidas la producción local de vehículos y autopartes.

Como resultado, el proceso de internacionalización de la industria ha adquirido también características muy peculiares. Así, no puede afirmarse que en este sector exista una situación de libre comercio a nivel mundial. En lugar de ello, el comercio se ha adecuando a las restricciones nacionales que cada país ha impuesto y en años más recientes ha seguido muy de cerca el proceso de regionalización que ha tenido lugar.

Hacia el futuro, los compromisos de los diversos países en la Organización Mundial de Comercio hacen prever un mayor grado de apertura que el actual en materia automotriz; aunque las incógnitas son también importantes habida cuenta de los múltiples y sofisticados mecanismos que existen para obstaculizar un libre comercio pleno.

El principal producto de la industria, el automóvil reviste características muy especiales. Por un lado se trata de un bien de gran visibilidad, a través del cual se expresan cuestiones tan disímiles como el sentido de la libertad y el poder económico de los individuos. Por el otro expresa para el consumidor (junto a otro conjunto muy reducido de bienes) el estado del arte en materia de tecnología y diseño.

A su vez, la magnitud de la industria, sus inversiones y en especial los volúmenes de intercambio que involucra tienen impactos macroeconómicos importantes que estimulan a los gobiernos a intervenir de diferente forma en el funcionamiento de los mercados.

La intervención gubernamental no se limita al terreno de los vehículos terminados. La operación de montaje es el último eslabón de una larga cadena productiva que incluye a cientos de firmas de variado tamaño, y múltiples productos de diferente grado de elaboración. El autopartismo suele ser también, por lo tanto, objeto de similar atención pública a través de mecanismos que impulsan la producción nacional de autopartes.

La protección a la industria automotriz no es una cuestión novedosa. A principios de siglo, Estados Unidos imponía tarifas a la importación del 45% para resguardar su industria de la competencia de los fabricantes europeos, que por entonces lideraban el

mercado. En cambio, en Francia, Alemania e Italia las tarifas de importación raramente llegaban al 10%.

En 1930, la situación era la inversa, las tarifas estadounidenses habían descendido al 10% y en Europa llegaban al 100%.

Cuando a fines de los setenta y principios de los ochenta las exportaciones japonesas comenzaron a amenazar los mercados europeos y también el estadounidense, los países afectados acudieron a distintos instrumentos para contener este proceso. Desde cuotas a la importación hasta los célebres “acuerdos voluntarios” de Japón comprometiéndose a restringir sus exportaciones, se impusieron por largo tiempo.

Más tarde, frente al creciente cuestionamiento y retroceso que experimentaron las tarifas aduaneras, nuevas formas de restricción del comercio se abrieron paso bajo la denominación genérica de “barreras no arancelarias”.

Japón –que no tiene restricciones arancelarias al ingreso de vehículos– ha utilizado extensamente los mecanismos no arancelarios, en especial en la etapa de distribución y en el servicio posventa. Frente a esta actitud, Estados Unidos ha presionado con vigor para obtener una apertura efectiva del mercado japonés y desde 1995 un Acuerdo entre ambos países monitorea permanentemente el proceso de desregulación.

Otros casos extremos son también reveladores. En China hay 120 plantas automotrices para una producción que no llega a los dos millones de unidades. Ningún gobierno provincial quiere dejar de tener su planta y los fabricantes temen futuras dificultades de acceso al mercado si retiran sus instalaciones, la mayoría de las cuales son hoy ineficientes.

El exceso de capacidad que actualmente existe en el sector es resultado en buena medida de esta suerte de compartimentación del mercado automotor. Obligados por las restricciones nacionales y regionales, los principales productores han tenido que construir plantas fuera de sus países de origen y este proceso ha arrastrado también a las firmas internacionales de autopartes.

Así, más allá de las enormes magnitudes involucradas en los flujos de comercio de vehículos y autopartes, la internacionalización y globalización se expresa con más fuerza en el campo del diseño, tecnologías de procesos y productos, logística, marketing y otros componentes de la cadena de valor.

En este contexto, surge con claridad que a lo largo del tiempo los países han tenido un enfoque activo de “construcción del mercado” con relación al sector automotriz, procurando preservar el desarrollo nacional de encadenamientos productivos sólidos, aunque –en especial en los años recientes– apartándose de la protección indiscriminada a cualquier costo.

En los apartados que siguen se sintetizan las principales experiencias internacionales en materia de tarifas aduaneras, barreras no arancelarias, requisitos de contenido nacional e impuestos internos y en un Anexo se incluye una descripción más detallada de los diferentes casos investigados.

2. Tarifas aduaneras

Las tarifas que se aplican sobre la importación de vehículos en los diferentes países y grupos económicos presentan un importante grado de dispersión, que va desde cero en el caso de Japón hasta el 300%, aplicado en algunos casos por Malasia.

Dentro del espectro de países productores las tarifas más bajas corresponden a aquellos cuyo sector automotor posee el mayor grado de desarrollo y, consecuentemente, las más elevadas son las que aplican aquellos países que no poseen una industria automotriz fuerte y competitiva.

Los valores tarifarios más bajos corresponden a Japón (0%) y Estados Unidos (2.5%). A estos le siguen en orden ascendente Suecia (6.2%), Corea del Sur (8%) y Canadá (8.6%).

Desde otro ángulo las tarifas que se aplican a la importación de vehículos se encuentran relacionadas con el tamaño de los motores de los mismos. De esta manera dentro de un mismo país se pueden presentar diferentes tarifas basadas en la cilindrada que posean los vehículos a importar. A esto se agrega la existencia de tarifas vinculadas con el tipo de combustible que utiliza el vehículo.

En general se castiga a través de tarifas más elevadas el mayor consumo de combustible. En el caso de Rusia, por ejemplo, las tarifas tienen su base en la cilindrada de los motores, y siguen una escala ascendente con el criterio de desalentar la importación de vehículos de alto consumo.

Otro de los criterios utilizados en la fijación de las tarifas es el referido a si los vehículos a importar son o no producidos localmente. En el caso de los modelos producidos localmente, las tarifas suelen ser considerablemente más altas que para los modelos no producidos en el país.

También se encuentran diferencias dentro de un mismo país entre las tarifas que corresponden a vehículos completamente terminados y las que se aplican sobre kits para ser armados localmente. Estas tarifas están destinadas a fomentar el armado local, y de esta manera propender a la generación de empleo.

A partir de la creación y puesta en marcha de los diferentes bloques regionales, se tienen dos tipos de tarifas diferentes. Unas se aplican entre los países que componen el bloque y otras, llamadas de extra zona, rigen sobre las importaciones provenientes de países no miembros.

Dentro de un mismo bloque se tiende a la eliminación gradual de las tarifas entre los países que lo componen. Estos esquemas de reducción de tarifas plantean un sendero gradual, hasta alcanzar una tarifa cero al cabo de cierta cantidad de años.

Desde el punto de vista de los productos las tarifas más elevadas corresponden, en general, a las aplicadas sobre automóviles. Los camiones y otros vehículos con mayor grado de participación en el proceso productivo cuentan con tarifas más bajas. Esto se da principalmente en los países con menor grado de desarrollo del sector, no así en los principales productores como Estados Unidos y Canadá, donde o se aplica la misma tarifa a autos y camiones, o se tienen tarifas más elevadas para camiones. En Estados Unidos los autos tienen una tarifa que alcanza al 2.5%, mientras que la de camiones es del 14.5%. Este caso se repite en la Unión Europea con una tarifa para autos del 10% y una tarifa para camiones que se encuentra entre un 11% y un 22%. En el otro extremo se encuentra, por ejemplo, Malasia, con una tarifa para autos entre 140% y 300% y una tarifa para camiones del 45%.

En algunos casos como Japón, Estados Unidos y Canadá las tarifas aplicadas sobre las autopartes son similares a las aplicadas a los autos o bien inferiores como en la Unión Europea y el resto de los países analizados. En algunos países a las tarifas se agregan otros sobrecargos aduaneros que en India y Australia –por ejemplo– alcanzan al 20%.

Otra variante (utilizada en Rusia, por ejemplo), son las diferencias entre las tarifas que se aplican sobre la importación de un vehículo en caso de que el mismo sea importado por

un particular o por una empresa. Los particulares pagan, por lo regular, tarifas inferiores a las pagadas por las empresas.

En la Unión Europea los vehículos pagan un 10% de tarifa de importación, mientras que las autopartes tienen tarifas que van desde un 3% hasta un 4.5%. En Sud Africa las tarifas aplicadas sobre la importación de autopartes se ubican entre un 20% y un 30%, en tanto las tarifas sobre los vehículos alcanzan al 65%. En el primer caso, las tarifas aplicadas sobre la importación de autopartes representa entre el 30% y el 45% de las tarifas aplicadas sobre la importación de vehículos. En el segundo ejemplo, las mismas alcanzan entre un 46% y un 69% de las aplicadas a los vehículos.

3. Barreras no arancelarias

Si bien las tarifas son consideradas las principales medidas que dificultan el acceso a los mercados, las medidas de tipo no arancelario se agregan a las mismas con un no menor grado de eficacia.

Entre las dificultades de acceso de tipo no arancelarias se tienen desde aquellas con origen en temas culturales, hasta las que surgen de condiciones propias del mercado o tienen su fuente en sistemas de regulaciones internas propios de cada país.

Dentro del amplio espectro que abarcan este tipo de restricciones al comercio se pueden encontrar las siguientes:

a) *Políticas de compra nacional o resabios de las mismas aún después de muchos años de haber sido derogadas.*

En este caso se encuentra Japón. En el período de posguerra Japón instaló una férrea política de compra nacional que cumplió exitosamente su objetivo. La magnitud de la misma fue tal que, a la fecha, los japoneses mantienen una actitud de rechazo cultural hacia los productos de origen extranjero.

b) *Implementación de auditorías impositivas a los propietarios de vehículos importados.*

El Gobierno de Corea del Sur ha desalentado la importación de automóviles a través de la implementación de varios tipos de barreras no arancelarias. Entre estas se contaban auditorías impositivas a los propietarios de autos importados. Si bien el Gobierno ha cesado en estas prácticas, los particulares continúan manteniendo una actitud negativa hacia la compra de vehículos importados.

c) *Características culturales del sistema de comercialización propio de cada país.*

Este punto se puede encontrar en el mercado japonés, donde la relación entre el vendedor y los potenciales compradores reviste especiales características de tipo cultural más que puramente comercial, comenzando con un alto grado de interacción social entre las partes. Este método de ventas se contraponen con el tradicionalmente utilizado en Estados Unidos, donde el cliente es atraído hacia importantes salones de exhibición y ventas.

d) *Recursos humanos y su calificación para hacer frente a las tareas de comercialización.*

Uno de los principales problemas de las terminales de Estados Unidos para la comercialización de sus productos en Japón es el reclutamiento de personal de primera línea para conformar sus equipos de ventas. La capacitación y experiencia de este personal debe estar

estrechamente relacionada con el manejo de los trámites que intervienen en una operación comercial de este tipo. En Japón se estima que cuando un vendedor supera las cinco unidades de venta en un mes, da lugar a la necesidad de contar con un asistente como consecuencia del tiempo que demandan los trámites. En general, además, el personal de primer nivel requerido para esta función se encuentra ocupado en los principales concesionarios locales, lo cual hace más difícil su reclutamiento.

e) *Determinación de cuotas a la importación de vehículos.*

El establecimiento de cuotas a las importaciones de vehículos es una de las medidas con mayor grado de aplicación en el mercado. Este tipo de medidas se puede encontrar en las relaciones comerciales entre Japón y la Unión Europea. En la actualidad Francia, Italia y el Reino Unido, que mantenían cuotas de importación a los vehículos japoneses han adherido al acuerdo de Japón con la Unión Europea. Si bien estas cuotas se mantienen vigentes, el Acuerdo de Restricciones Voluntarias establece su eliminación para el año 2000. Las cuotas en vigencia se encuentran relacionadas con el volumen total de ventas del mercado, asignando a las importaciones de origen japonés un porcentaje de participación en el mismo.

México, a través del NAFTA, aplica cuotas a las importaciones de vehículos pesados. En este caso las cuotas se encuentran relacionadas con el nivel de producción del mismo vehículo fabricado en México por la terminal que lo importa. También se asignan cuotas a los importadores no productores.

f) *Requerimientos de licencias de importación.*

En el caso de México las licencias de importación en vigencia sólo pueden ser utilizadas para monitorear lo previsto por el NAFTA para la importación de vehículos pesados y livianos hasta 1999 y 2004 respectivamente, pero no pueden ser usadas para restringir las importaciones, tanto de vehículos como de partes

g) *Requerimientos de diseño (luces, etc.)*

Las especificaciones de diseño de algunos países establecen determinadas condiciones para los vehículos que se importen en su territorio. Entre estas especificaciones se encuentran las que se aplican en la Unión Europea, Rusia y Polonia con relación a las luces de los vehículos. Los autos fabricados de acuerdo a los estándares de Estados Unidos con faros delanteros simétricos, luces traseras de posición rojas y luces de estacionamiento delanteras amarillas, no pueden ser registrados en esos países sin ser modificados de acuerdo a las especificaciones europeas.

h) *Certificaciones técnicas de nuevos modelos por parte de los gobiernos.*

Rusia establece que todo modelo nuevo importado debe ser testeado y certificado por el Gobierno.

i) *Certificación de los talleres de reparaciones por parte de los gobiernos.*

El Gobierno de Japón, a través del Ministerio de Transporte (MT), establece condiciones a la apertura de talleres de reparaciones de vehículos. De acuerdo a las regulaciones en vigencia existen en Japón varios tipos de talleres; talleres certificados (Ninsho), talleres designados (Shitei), talleres certificados especializados, talleres designados especializados. Estos talleres son los habilitados para las reparaciones incluidas en la llamada "lista de partes críticas".

La habilitación de los dos primeros tipos de talleres exige determinadas dimensiones mínimas de espacio, un número mínimo de herramientas y equipos, junto a un mínimo de mecánicos certificados por el Gobierno. Últimamente el Ministerio de Transporte japonés,

disminuyó el número mínimo de mecánicos certificados para los “talleres certificados” de dos a uno, y para los “talleres designados” de tres a dos. Junto con estas medidas también se redujo el espacio mínimo requerido para ambos tipos de talleres, y el número de herramientas y equipos específicos.

Esto aumentó las posibilidades de los pequeños talleres para ser autorizados como dentro de las categorías de talleres establecidas por el Ministerio de Transporte. Es de destacar que en general, estos pequeños talleres, no se encuentran vinculados a concesionarios o terminales locales, y por lo tanto, no tienen inconvenientes en utilizar en sus reparaciones partes y equipos no originales. Esto último genera oportunidades a los autopartistas y terminales del exterior para colocar sus productos en este mercado de posventa.

En febrero de 1997 el MT estableció dos nuevas categorías de talleres: talleres certificados especializados, y talleres designados especializados. Es en estas nuevas categorías donde se pueden insertar los pequeños talleres. La característica fundamental de estas nuevas categorías es que no es necesario que abarquen todos los tipos de reparaciones que requieren los vehículos, sólo pueden dedicarse a algunas de ellas. Esto implica que únicamente deben poseer conocimientos y equipos vinculados específicamente a las reparaciones que efectúan.

j) Certificación de los mecánicos por parte de los gobiernos, y el grado de especialización de los mismos.

Esto se encuentra directamente relacionado con los servicios de posventa. En Japón los talleres de reparaciones deben contar con por lo menos un mecánico certificado por el gobierno japonés. Hasta hace poco tiempo estos mecánicos debían estar entrenados en los siete sistemas de reparaciones que requieren del desarmado de los mismos para efectuar la reparación, en la actualidad, como consecuencia de los reclamos efectuados por parte de las terminales de Estados Unidos que colocan productos en ese mercado, este requisito se redujo sólo a los sistemas en los cuales esa persona trabajaría. Esta medida tiene impacto directo sobre los costos de los servicios de posventa.

k) Regulaciones sobre la utilización de autopartes consideradas críticas como componentes del vehículo para ser utilizadas como material de reemplazo en reparaciones.

El Gobierno japonés establece que, la reparación de sistemas y partes consideradas críticas desde el punto de vista de la seguridad de un vehículo, sólo puede ser realizada en talleres certificados y con componentes de origen local. Dentro de este listado de partes críticas se encuentran: frenos, transmisiones, embrague, barra de dirección, chasis y tren de dirección, sistema de dirección, partes del motor (regulación del encendido, juntas, etc.).

l) Inspecciones periódicas de los vehículos y exigencias de equipamiento original

Bajo los términos del Acuerdo entre Estados Unidos y Japón, el MT japonés eliminó algunas de las costosas inspecciones e impuestos que se aplicaban sobre varias modificaciones que se realizaban en aspectos exteriores de los vehículos, como ser la instalación de porta esquíes. Actualmente este tipo de equipamiento no necesariamente debe ser equipo original. Esto significó la apertura de un importante mercado para los autopartistas y terminales del exterior. Se presentan reclamos, por parte de los autopartistas de Estados Unidos, sobre posibles discriminaciones durante las inspecciones cuando los vehículos están equipados con equipos importados.

4. Contenido local

La mayoría de los países productores establecen condiciones de contenido local para la producción de vehículos.

Para el cálculo del contenido local o regional de un producto suelen aplicarse dos métodos: método del valor de la transacción y método de costo neto. Ambos métodos, para el caso del NAFTA, se encuentran desarrollados en el Anexo del presente informe.

Las regulaciones sobre contenido local son muy diversas.

Canadá requiere un mínimo de contenido local equivalente al 60% del valor agregado para autos y del 50% para vehículos comerciales.

Australia impone que las terminales paguen un impuesto del 35% sobre los componentes importados que excedan el 15% del contenido del vehículo, medido por su valor.

En Turquía los requisitos de contenido local para la fabricación de vehículos pueden alcanzar hasta 90%, dependiendo del modelo de vehículo.

Hungría no tiene requisitos de contenido local.

En Rusia a partir de febrero de 1998 se puso en vigencia un régimen que establece requisitos de contenido local en la fabricación de vehículos, para las nuevas empresas que se radiquen en su territorio. De acuerdo con este sistema, el contenido local requerido a las empresas en su primer año de producción alcanza al 10%, pasando en forma anual al 20%, 30%, 40%, y 50% después del quinto año del proyecto.

Con anterioridad al NAFTA, las terminales mexicanas tenían un nivel de contenido local del 36%. A partir de la puesta en vigencia del Tratado las terminales mexicanas que alcanzaban o excedían este nivel de contenido local, pasaron a una reducción del mismo del 36% al 34% en forma inmediata. Este 34% se mantendrá hasta el 1° de enero de 1999, a partir de esa fecha será reducido a razón de un 1% anual, alcanzando un 29% en el año 2003, antes de su total eliminación.

El NAFTA prevé la reducción y eliminación de los requisitos de contenido local sobre los vehículos livianos para el 1° de enero del año 2004.

En India los requisitos de contenido local están siendo eliminados para las nuevas inversiones en el sector.

La Unión Europea no tiene requisitos de contenido local. Desde el año 1993 se solicitó a todos los estados miembros dejar de lado tales requisitos de contenido local. Sin embargo, aparentemente continúan existiendo arreglos específicos sobre esta cuestión.

Así, en el Reino Unido se establecen condiciones de contenido local a través de "entendimientos voluntarios", los cuales establecen objetivos para el nivel de contenido local en cada modelo a producir. De esta manera, los inversores "voluntariamente" se proponen alcanzar determinados niveles de contenido local. Este debe ser del 60%, alcanzando el 80% dentro de un período específico, el cual en general se fija en dos años. Estos dos años tienen algún grado de elasticidad, pudiendo llegar hasta cuatro años. El Gobierno Británico acentúa que el contenido local representa contenido local de la Unión Europea y no del Reino Unido. Sin embargo existen algunos indicios que señalan que 60 puntos porcentuales del 80% de contenido local deben provenir del Reino Unido y los restantes 20 puntos del resto de los estados miembros de la Unión Europea.

5. Impuestos

A las tarifas y sobrecargos aduaneros mencionados anteriormente, se deben agregar los impuestos que afectan el comercio de vehículos.

Los impuestos, a diferencia de las tarifas, afectan el mercado en general no teniendo un efecto particular sobre las importaciones. En todos los casos analizados los impuestos se aplican sobre el valor CIF más los aranceles y sobrecargos de aduana. Dentro de los impuestos que afectan el comercio de vehículos y partes se encuentra el Impuesto al Valor Agregado. Este impuesto es aplicado por la mayoría de los países que se incluyen en el estudio. En general es un porcentaje único que oscila entre un 10% y un 38% de acuerdo a cada país.

Los países integrantes de la Unión Europea han comenzado a armonizar sus tasas del IVA, las cuales van desde un 12% en España hasta un 25% en Suiza. En el caso de Italia el porcentaje a aplicar va desde un 19% hasta un 38%, dependiendo del tamaño del motor de los vehículos, partiendo de un 19% para los motores nafteros de más de 2.000 cc y diesel de más de 2.500 cc, hasta alcanzar el tope de 38% los que superan esa cilindrada.

En lo que se refiere a impuestos internos que afectan la comercialización de vehículos, estos se mueven en un rango que va desde el 12% hasta el 91%. En algunos casos este tipo de impuestos se aplica de manera diferencial según se trate de camiones o automóviles de pasajeros, siendo en general más elevado el aplicado sobre los últimos.

Algunos países tienen impuestos que se encuentran directamente vinculados con el valor del producto, en este caso particular, de los automóviles de pasajeros. Este caso corresponde al impuesto al lujo, el cual castiga el consumo de vehículos de mayor valor. Entre los países que aplican este impuesto se encuentran Estados Unidos e Indonesia. En Estados Unidos este impuesto se aplica sobre el precio excedente de U\$S 36.000, y su alícuota es del 7%.

También en Malasia los vehículos se consideran bienes de lujo y por ello pagan un impuesto que va del 20% al 35% de su valor, de acuerdo al tamaño del motor. Este impuesto va acompañado de otro que tiene por objetivo desalentar la propiedad de más de un auto por persona, elevando la alícuota regular del impuesto al lujo a partir del segundo vehículo en un 120%, hasta llegar al 200% desde el sexto vehículo en adelante.

También se aplican impuestos a los vehículos con alto consumo de combustible. En los Estados Unidos existe un organismo que es la Corporate Average Fuel Economy (CAFE) cuyo estándar requiere de un rendimiento del motor no inferior a las 22.5 millas por galón de combustible. Los vehículos que se encuentran por debajo de este rendimiento deben pagar un impuesto al consumo de combustible de U\$S 7.700. Este impuesto se paga por única vez al momento de la compra de un vehículo nuevo.

En general, los impuestos internos tienen por objetivo desalentar el alto consumo de combustible a través de escalas progresivas de sus alícuotas de acuerdo al tamaño de los motores y al tipo de combustible utilizado para su funcionamiento. A su vez los impuestos presentan una mayor carga sobre los autos de pasajeros que sobre los vehículos destinados al transporte público, a fines vinculados a la producción o a actividades de tipo social, como por ejemplo ambulancias.

SECCIÓN III

ASPECTOS ECONÓMICOS EN EL DEBATE DEL FUTURO REGIMEN AUTOMOTOR

1. Introducción

Hacia finales de la década de 1980, después de más de 30 años de altibajos en la producción local y de progresivo alejamiento de los estándares internacionales, con fuerte retraso en la tecnología de producto y de proceso, la producción de automóviles en Argentina apenas alcanzaba a las 150.000 unidades anuales. El cambio de la situación macroeconómica en los años noventa impulsó la demanda, al tiempo que las nuevas regulaciones sectoriales multiplicaron y modificaron el perfil de la oferta. En 1998 la producción doméstica se ubica en torno a los 500.000 vehículos anuales y se compone, en su mayor parte, de modelos y versiones que no presentan un rezago respecto de la oferta internacional y que, ahora, son fabricados en instalaciones mucho más modernas.

En la década actual se modificó radicalmente la concepción de la política industrial, abandonando la preferencia anterior por políticas sectoriales o verticales. Dentro de este cuadro general, la orientación seguida hacia el sector automotor fue una importante excepción. En efecto, las regulaciones específicas apuntaron a promover la inversión y la producción local de vehículos en un marco de relativa protección. Los rasgos distintivos principales consistieron en la promoción de procesos de actualización del producto, especialización, ganancia de escala productiva, desverticalización y mayor integración de componentes importados.

En estas condiciones, la estrategia de modernización y de incremento en la eficiencia de las firmas terminales fue acompañada por fuertes déficits externos y por una importante disminución de la densidad de los encadenamientos productivos locales. Por lo demás, los crecientes déficits comerciales generan algunas dudas sobre la sustentabilidad del crecimiento hasta aquí verificado.

En consecuencia, el desempeño de la industria en los próximos años dependerá fuertemente del tipo de estrategia que las firmas líderes implementen en el MERCOSUR y del papel que reserven para sus filiales locales en los negocios de la corporación a nivel mundial. El retorno social futuro de los recursos fiscales que han sido comprometidos en los incentivos nacionales, provinciales y municipales otorgados al sector, depende crucialmente, de ese desempeño en los próximos años. Éste, a su vez, está estrechamente asociado con la capacidad del MERCOSUR para establecer reglas del juego sectoriales que promuevan estrategias sostenibles de crecimiento, que estimulen la competencia entre las empresas y que no den lugar a la concesión de incentivos redundantes.

A fines de 1999 vence el régimen automotor que regula el funcionamiento de la actividad local. Tanto Argentina como Brasil están de acuerdo en poner en marcha un nuevo régimen, en este caso común, a partir del primer día del próximo milenio. El marco para ese régimen quedó establecido en los acuerdos de Ouro Preto de 1994: fijar un arancel externo común,

para vehículos terminados y autopartes, que no supere el máximo consolidado por nuestro país en la OMC; comercio libre dentro de la región; y, finalmente, ausencia de incentivos o de estímulos que introduzcan distorsiones en la competencia regional.

Existen diferentes propuestas en discusión: de las firmas terminales radicadas en la región; de las empresas de autopartes también establecidas en el MERCOSUR; y de los gobiernos. Lo que sigue constituye un intento de proporcionar, desde el ángulo de lo que podría darse en llamar “los beneficios sociales del régimen automotor”, una evaluación de las ventajas y desventajas de esas propuestas. En ese sentido, no se intenta hacer una evaluación del desempeño reciente del sector, ni considerar los matices coyunturales actuales. Al mismo tiempo, los impactos se evalúan en un escenario del nivel de producción, en el que se supone la no-existencia de cambios abruptos en los volúmenes con relación a los valores de los últimos tres años. Para ello, en la Sección II se establecen algunos puntos de partida para la evaluación: se revisan algunas cuestiones significativas del escenario actual de la industria y se sintetizan las cuestiones en discusión. En la Sección III se proponen criterios de referencia para la evaluación, los que incluyen cuestiones que se encuadran en los planos macro, meso y microeconómico. Finalmente, en la cuarta sección se presenta una evaluación de las propuestas en debate.

2. Los puntos de partida

2.1. El escenario actual

a) El marco internacional

Se observa un proceso de intensificación de la competencia y de creciente internacionalización de la producción automotriz mundial. Las inversiones acumuladas y las mejoras en la productividad han llevado a un aumento de la capacidad instalada que excede en más de un 30% a la demanda prevista. Los mercados tradicionales están relativamente saturados, y presentan una elevada tasa de vehículos/habitante, problemas de congestión y contaminación ambiental. Los mercados emergentes, en cambio, exhiben un desempeño más dinámico y mayores perspectivas de crecimiento de la demanda potencial.

En estas condiciones, las empresas terminales han adoptado una estrategia que combina: a) la reorganización de la cadena de valor, a efectos de adaptarla a la nueva situación de rentabilidad; b) la profundización de la internacionalización de la producción, con el fin de fortalecer su presencia en los mercados con mayor potencial; y c) la adecuación de sus estructuras de producción al surgimiento de grandes bloques comerciales en la economía mundial.

Por lo demás, la globalización de la competencia tiende a erosionar las bases nacionales de la industria automotriz y a privilegiar la fabricación de un “producto mundial”. Sin embargo, mucho más que a una efectiva integración de un mercado automotor mundial, se asiste a un proceso de regionalización de la industria. El imperativo para las firmas es el establecimiento de una base de producción en cada una de las principales regiones.

Las inversiones en los países en desarrollo responden a dos lógicas diferentes: a) tal como ocurre con las nuevas instalaciones en la periferia europea o en México, se busca la generación de centros de producción y de abastecimiento de los mercados centrales vecinos. En este caso, se privilegia un proceso de reducción de costos de producción, en un marco de estándares de eficiencia de excelencia; y b) tal como se observa con las inversiones recientes en China o MERCOSUR, se procura la captación de mercados emergentes. En este último caso, el tamaño del mercado y la existencia de reglas especiales para el sector sustentan la

decisión de localización. En líneas generales, estas inversiones incorporan tecnología de producto, técnicas y procesos de producción “de frontera”. A su vez, las firmas captan economías de escala a nivel global compartiendo componentes entre las plantas situadas en diferentes localizaciones.

Por último, se observa que las terminales japonesas continuaron invirtiendo principalmente en Asia, mientras que las norteamericanas y europeas concentraron sus inversiones en América Latina y la periferia europea. La capacidad de producción en los países asiáticos y latinoamericanos se duplicará para el año 2000 respecto de mediados de la década actual. El MERCOSUR se ha convertido en un espacio importante para la competencia global en esta industria. Para las firmas europeas constituye una base esencial para su estrategia de supervivencia. Para las firmas estadounidenses constituye el segundo mercado externo, después del europeo.

Este movimiento tiende a ser acompañado por los proveedores de autopartes, que siguen a sus clientes en las nuevas localizaciones. No es éste el único cambio significativo en el segmento autopartista. En el actual proceso de reestructuración, asociado a la búsqueda simultánea de ganancias de escala y especialización, cobran creciente importancia los llamados “proveedores globales”. Este nuevo *player* de la industria reúne capacidades tecnológicas propias, niveles crecientes de facturación, fuerte poder de mercado y, dado su carácter de independiente de las terminales, asume una situación estratégica en el posicionamiento competitivo del complejo sectorial.

b) Los factores de crecimiento en el MERCOSUR

El desempeño de la industria automotriz del MERCOSUR se vio facilitado por una combinación favorable de diversos factores. Por un lado, los cambios en el entorno macroeconómico impulsaron un fuerte aumento de la demanda interna, largamente reprimida en las condiciones de evolución de los años ochenta; en particular, la estabilidad de precios permitió el desarrollo de mecanismos de crédito y financiamiento apropiados para el consumo de bienes durables. Por el otro, tanto las políticas sectoriales adoptadas en Argentina y Brasil como el avance del programa de integración fueron elementos decisivos para la reactivación y reorganización de la producción local y la atracción de nuevas inversiones.

El rápido crecimiento de la economía argentina entre 1990 y 1994 fue impulsado principalmente por la expansión del consumo privado. En este contexto, el desempeño de la industria automotriz explicó, por sí sólo, aproximadamente la mitad del crecimiento conjunto de la industria manufacturera. La recesión posterior derivada del “efecto tequila” aceleró una fuerte corriente de exportaciones sectoriales hacia el mercado brasileño, sostenida posteriormente en la fase de reactivación iniciada en 1996. El fenómeno expansivo asociado a la estabilización de precios fue replicado en Brasil, a partir de la implantación del Plan Real, a mediados de 1994 y se mantuvo hasta finales de 1997. Con el avance del programa de integración, la demanda nacional y la demanda regional interactuaron positivamente en este período.

En el caso argentino, la apertura del sector fue administrada a través de exigencias de intercambio compensado, con el fin de impulsar una corriente de exportaciones. A su vez, el proceso de inversión fue promovido estableciendo aranceles preferenciales a las importaciones de vehículos terminados y autopartes realizadas por las propias terminales.

En Brasil, en una primera etapa, el principal instrumento adoptado fue un régimen impositivo especial para la producción de un vehículo de bajo precio (carro popular) que, a su vez, coexistía con un programa de relativa liberalización del comercio en las otras categorías.

A partir de 1995, esta normativa fue reemplazada por un régimen de líneas similares al argentino, aunque con niveles arancelarios más elevados y menores aranceles para la compra de insumos básicos. Adicionalmente, se fueron otorgando importantes subsidios estatales al proceso de localización de las inversiones. Los acuerdos en el ámbito regional convalidaron estas respectivas normas nacionales y las completaron con la liberalización del comercio intrazona. La existencia de subsidios diferenciales a las inversiones fue generando uno de los temas de mayor controversia.

La integración de los mercados de los cuatro países miembros del MERCOSUR significó el surgimiento de un mercado regional de grandes dimensiones, con una característica peculiar: el MERCOSUR es, a la vez, un importante “mercado emergente” (comparable al de Francia e Inglaterra, superior al de Italia, Corea, Canadá y España) y un importante “productor emergente” (con una capacidad instalada comparable a la de Corea, España y Canadá). La principal diferencia con estos últimos es su menor coeficiente de exportaciones, lo que lo asemeja a los grandes mercados nacionales como China e India.

El tamaño potencial de este mercado, el desempeño de la demanda en los últimos años y la constitución efectiva del mercado ampliado determinaron un cambio estratégico en las decisiones de las firmas automotrices respecto del MERCOSUR. Se estima que para finales de esta década se habrán invertido en la industria regional alrededor de U\$S 20/25 billones (en una proporción de 4 a 1 entre Brasil y Argentina) y existirá una capacidad instalada total de producción de 3,5/4 millones de unidades al año.

En línea con las tendencias mundiales, la industria regional mostrará, también, un exceso importante de oferta; excepto que se produzca un significativo incremento de las exportaciones extrazona o una multiplicación del dinamismo de la demanda interna. Ambas circunstancias parecen poco probables; dados fundamentalmente las estrategias de regionalización de las terminales y el perfil de ingresos y los costos de producción actuales.

Los respectivos regímenes promocionales vigentes hasta ahora en Argentina y Brasil establecieron condiciones de apertura a las importaciones fuertemente administradas, al tiempo que cedieron a las terminales –vía aranceles preferenciales e instrumentos de compensación de comercio– el control efectivo de este proceso. De este modo, en ambos países más del 80% de las importaciones es efectuado por las propias filiales radicadas, en consonancia con las partes de mercado que sus respectivas marcas ocupan. A su vez, en función de la estrategia predominante de división regional del trabajo, el comercio intrafirma dentro del MERCOSUR es particularmente intenso. En este marco, la competencia entre las marcas –vía precios y servicios pre y post venta–, acentuada por las distintas necesidades de posicionamiento y por las perspectivas de sobreproducción, opera como un importante elemento regulador del mercado.

El crecimiento del mercado regional es condición esencial para la existencia de una base moderna y regionalmente integrada de producción de automóviles en el MERCOSUR. Sin embargo, el crecimiento del sector será efectivamente sustentable en la medida que tienda a disminuir el actual déficit regional externo. A efectos de compensar a futuro el intenso flujo de importación de autopartes desde fuera de la región, surge la necesidad de aumentar las exportaciones extrarregionales de vehículos y componentes o de sustituir algunas de las importaciones de autopartes.

En este sentido, la incorporación de nuevos países al MERCOSUR o la firma de acuerdos comerciales con los principales compradores en América del Sur (Chile, Venezuela y Ecuador) son los medios más eficaces, a corto plazo, para aumentar las exportaciones. Empero, estos acuerdos se han visto, hasta el presente, obstaculizados por las dificultades registradas en

los avances hacia un Régimen Común. En cuanto a las exportaciones extrarregionales, la capacidad de las diferentes firmas es desigual y depende, esencialmente, de la inserción de las filiales en las redes globales de las respectivas matrices. Las decisiones estratégicas de las empresas son también cruciales para el resultado comercial, ya que el comercio intrafirma representa una parte significativa del total.

2.2 Las cuestiones en discusión

Los compromisos adoptados, en función de los acuerdos de Ouro Preto y sus ratificaciones posteriores, suponen el cese de las respectivas normativas nacionales vigentes y la adopción de un régimen sectorial común a partir del 1 de enero del 2000, el que, por otra parte, tendrá que ser compatibilizado con las normas negociadas en el marco de la OMC. Las principales cuestiones que están actualmente en discusión se refieren al régimen de comercio de extrazona y de intrazona y a la norma de origen que deberá satisfacer la industria instalada. Las decisiones que se adopten en estas materias definirán la nueva estructura de protección nominal y efectiva de los distintos segmentos del complejo automotor, y tendrán un impacto decisivo sobre los niveles relativos de competitividad y sobre las decisiones de inversión.

En principio, el interés de los gobiernos de Argentina y de Brasil parecería coincidir en reemplazar el actual régimen administrado de comercio intrazona (a través de diversos mecanismos de compensación) por condiciones de libre comercio y ausencia de aranceles diferenciales tanto para los vehículos terminados como para las autopartes. Asimismo, sería de interés de ambos gobiernos finalizar con el tratamiento arancelario preferencial para los productores instalados y establecer, para su flujo de comercio de extrazona, un régimen general de libre comercio sólo limitado por un arancel del máximo nivel permitido por la OMC a los dos países (35%). Una propuesta argentina, resistida por Brasil, apunta a excluir de este trato a las nuevas inversiones ya desarrolladas en el país vecino que han sido favorecidas con subsidios explícitos. Cabe señalar que, siempre según lo que ha trascendido de las propuestas oficiales, el arancel externo común para las autopartes quedaría establecido en un entorno del 16%, lo que implicaría un nivel de protección efectiva a la producción de vehículos significativo, aunque menor al que se estima actualmente –en especial, en Argentina–.

El sector privado local mantiene algunas diferencias con estos lineamientos. Las empresas terminales han insistido en una prórroga temporaria del régimen actual que les permite importar vehículos y autopartes con un arancel preferencial, a efectos de mejorar su perspectiva de adecuación. No obstante, a diferencia de las condiciones hoy vigentes, proponen que esta prerrogativa alcance a un cupo del 20% de su producción anual y que las favorezca con una preferencia equivalente a la mitad del arancel externo común del 35%. A su vez, acuerdan en un régimen de libre comercio intra MERCOSUR. En esencia, esta propuesta apunta a prorrogar el esquema de incentivos implícitos en la regulación vigente. En oposición, la industria autopartista reclama un mayor nivel de protección nominal para sus productos, y un nivel de protección efectiva relativamente similar al resultante para el sector terminal.

En cuanto a los requisitos de contenido, parece existir un amplio consenso sobre la posibilidad y conveniencia de asegurar un mínimo de integración de 60% de partes regionales. En principio, esta disposición será regida por la adopción de una norma de origen aplicada sobre cada modelo en particular. A partir de este acuerdo formal, se presentan discrepancias sobre si resulta necesario fijar una distribución entre las autopartes provenientes de uno y otro país. Las autoridades brasileñas se opondrían al establecimiento de un cupo determinado de partes producidas en cada uno de los dos países, tal como ha sido solicitado por el gobierno

argentino, transfiriendo una demanda del sector autopartista local en acuerdo con el sector terminal.

3. Criterios para Evaluar Las Propuestas

3.1 Los planos de evaluación

La perspectiva adoptada incluye tres planos de consideración: macro, meso y micro económico. En el primero, se intenta evaluar cuál es el efecto fiscal neto flujo y el efecto externo neto flujo de las propuestas en debate. La idea que subyace para concentrar la atención en el flujo fiscal y externo es que “lo hecho, hecho está” y que, por lo tanto, se partirá de la situación actual y se tomarán en cuenta los cambios que podrían presentarse –como resultado del nuevo régimen que se establezca– en ese escenario y en las variables involucradas.

En el plano que se ha dado en llamar mesoeconómico dos aspectos adquieren un particular relieve. De un lado, el efecto neto sobre los actuales niveles de empleo directo e indirecto de la actividad. Del otro lado, evaluar cuáles podrían ser los efectos sobre los encadenamientos productivos en cada una de las propuestas.

Por último, existe un plano que se ha elegido en llamar microeconómico y que concentra la atención en cuestiones relativas a los beneficios esperados por el consumidor: precio, calidad, nivel de prestaciones y seguridad de los vehículos. Al respecto, este criterio de evaluación no va a ser objeto de un tratamiento detallado. En efecto, se entiende que sería inaceptable, desde el punto de vista de los beneficios sociales, que el nuevo régimen automotor implique un deterioro, respecto de sus niveles actuales, en la calidad de los vehículos y en la seguridad y en las prestaciones que proporcionan a los usuarios.

Ahora bien, puede considerarse que la incorporación de un automóvil nuevo continúa siendo la manifestación de un poder adquisitivo o de endeudamiento superior. En líneas generales, los vehículos para uso personal presentan una baja elasticidad precio de la demanda, aunque más alta respecto del ingreso. En cambio, se trata de un bien sumamente elástico a la disponibilidad de crédito y a las expectativas de ingresos futuros. En este sentido, entonces, podría admitirse que el nuevo régimen sectorial conlleve un nivel de precios algo más elevado que el actualmente vigente, sin que esto afecte la posición ya conquistada por el consumidor.

Está claro que ese eventual mayor rango de precios no debería ser excesivo. En este sentido, es probable que un escenario de intensificación de la competencia –en tanto y en cuanto prevalezca la sobreoferta prevista– presione, de todas maneras, hacia una baja relativa de los niveles de precios. Por otra parte, se entiende que sería contraproducente que los precios de los vehículos utilitarios, camiones y ómnibus terminen siendo más altos como consecuencia del establecimiento de un nuevo régimen automotor.

3.2 Las restricciones

Las características del contexto considerado en la segunda sección sugieren que las acciones de las filiales instaladas se enmarcan en las estrategias prioritarias de regionalización de la producción mundial desarrolladas contemporáneamente por las principales firmas internacionales. En este sentido, puede suponerse que no existe para las filiales del MERCOSUR un margen de maniobra amplio para una redefinición de su esquema de inserción internacional y que los escenarios futuros parecen estar relativamente acotados. Sin embargo, aspectos relativamente marginales para la corporación se potencian en la perspectiva de la filial local. Así, por ejemplo, la decisión de la adjudicación o no de un nuevo modelo de auto

puede determinarle senderos evolutivos muy diferenciados. En este marco, las filiales tienen una cierta flexibilidad para adaptar sus respectivas estrategias al entorno productivo y de mercado inmediato, así como a las condiciones de competencia que las regulaciones establezcan.

Dicho esto, hay dos alternativas de evolución que deben ser descartadas de plano. La primera es que el escenario de “desaparición de la industria automotriz” tendría no sólo importantes perjuicios macroeconómicos a nivel del empleo y la balanza comercial, sino también costos sociales elevados, por la liquidación de empresas y, fundamentalmente, por la pérdida significativa de enormes esfuerzos acumulados en el desarrollo de capacidades tecnológicas y la calificación de recursos humanos. La segunda es que es evidente que, desde el punto de vista de la política pública, tampoco sería factible ni conveniente sostener la industria automotriz “a cualquier precio”.

Hay, por lo tanto, restricciones de contexto y de desempeño que deben ser precisadas y que, a su vez, limitan los escenarios a ser evaluados. Entre las primeras, quizás las más importantes sean que la existencia de un proceso de sobre inversión internacional y el predominio de una estrategia de regionalización de los centros de producción dificultan la posibilidad de una sostenida corriente futura de exportaciones desde el MERCOSUR al resto del mundo, con la probable excepción de una parte del mercado latinoamericano. Es cierto que, en el marco de la estrategia productiva actual, tanto el bien final como las partes son potencialmente intercambiables entre los diferentes centros de producción. Sin embargo, la política de segmentación regional del mercado mundial limita las decisiones de abastecimiento.

Es importante señalar que, en función del muy probable escenario de sobre capacidad instalada en el MERCOSUR en un horizonte previsible de mediano plazo, no deberían esperarse nuevas inversiones masivas más allá de las previstas en los actuales proyectos en marcha. El flujo futuro de inversiones –además de la reposición de máquinas y equipos y cambios organizacionales que requieren la actualización de las líneas de producción en funcionamiento– estaría básicamente destinado al proceso de optimización de las instalaciones y al desarrollo del mercado en caso del lanzamiento de nuevos productos. Tal como fuera anteriormente consignado, una segunda consecuencia esperada de la situación de sobre oferta debería ser una importante competencia, en todo el ámbito del mercado regional, entre las firmas terminales, vía precios y servicios pre y postventa. No debería descartarse, inclusive, el eventual cierre de algunas líneas de producción si predominara un escenario marcadamente recesivo.

Entre las aquí llamadas restricciones de desempeño, las cuestiones que merecen un tratamiento particular corresponden a las condiciones de sustentabilidad y conveniencia, en el mediano y largo plazo, de un régimen sectorial especial en el MERCOSUR, y de la operatoria particular de las empresas terminales en Argentina y la propia industria automotriz doméstica. Naturalmente, estos ámbitos están fuertemente entrelazados.

Más allá de las actuales indefiniciones, aparecen dos elementos constitutivos de la próxima “Regla MERCOSUR” para esta industria sobre los que hay un amplio consenso: un arancel externo común de 35% y libre comercio intrazona. Para que esta Regla MERCOSUR pueda ser aceptada y sostenida serían requisitos ineludibles, por un lado, la inexistencia de incentivos diferenciales (en los distintos países del bloque) a la inversión y la operación y, por el otro, la existencia de capacidad productiva (y una distribución razonable de la misma, en función del tamaño respectivo de cada mercado) en Argentina y Brasil.

La primera condición es obvia, si se quiere preservar el espíritu del libre comercio intrazona, y debería ser definitiva y taxativamente asumida en las actuales negociaciones y en la normativa común. La segunda requiere cierta explicación: probablemente siempre, pero más aún en las actuales condiciones de sobre oferta internacional, sea muy difícil que un país acepte conceder una preferencia comercial tan significativa a un socio –y, de ese modo, transferir al exterior todo el excedente potencial del consumidor– si no retiene una parte proporcional de la capacidad productiva, de los beneficios y de las externalidades potenciales que se derivan de la misma.

Esta cuestión remite inmediatamente al problema de las condiciones de “retención” de la actual capacidad instalada en la Argentina y a la consideración de eventuales movimientos de relocalización hacia Brasil. En primer lugar, aún cuando los costos directos de desmantelamiento y traslado de una planta actualmente instalada no fueran demasiado significativos, sea por “los costos hundidos” o por un problema de presencia de la marca en el mercado las firmas terminales se enfrentan a un costo no despreciable de relocalización. Pero, además y fundamentalmente, si no hubiera industria terminal local y por las razones antes invocadas, no estaría de ningún modo garantizada ni la conveniencia ni el sostenimiento de la Regla MERCOSUR de trato preferencial a la producción regional.

Ahora bien, la condición principal de sustentabilidad del accionar y de la permanencia de las empresas terminales en Argentina es, a su vez, la obtención de una tasa de rentabilidad operativa “normal”; habida cuenta, una vez más, de las condiciones en que está funcionando esta industria a escala internacional. Se entiende por tasa normal, a los fines de esta evaluación, aquélla que le permita reproducir su funcionamiento sin afectar, por una parte, sus niveles de competitividad en el mercado regional y, por la otra, los intereses de sus propios consumidores (precios, calidad, variedad) y de la sociedad en su conjunto (efectos macro y mesoeconómicos). El régimen de comercio que se adopte tendrá una influencia decisiva en este balance.

En líneas generales, estas consideraciones pueden ser extendidas para considerar la situación del sector autopartista. Así como sería difícil sostener una regla de acceso preferencial en el MERCOSUR si hubiera industria terminal sólo en un país, es igualmente improbable que aquélla sea aceptada en el largo plazo si hubiera industria ensambladora y, al mismo tiempo, no existiera capacidad productiva local de autopiezas. En este caso, tampoco se justificaría proteger con un arancel alto los vehículos ensamblados a partir de la mera importación de partes. Del mismo modo, debe señalarse que una integración eficiente del segmento autopartista doméstico y un mayor nivel de abastecimiento en el futuro desarrollo de nuevos modelos sólo pueden ser alcanzados con una mejora sustantiva de su entorno competitivo.

3.3 El Plano Macroeconómico

a) El Efecto Fiscal Neto Flujo

Por el régimen vigente las firmas terminales perciben una renta de importación –medida como la diferencia entre el arancel al cual traen al país los vehículos respecto del tributo que abonan los particulares–, y una renta de fabricación originada en el diferencial arancelario entre vehículos terminados y autopartes. A su vez, el régimen de compensación supone un esfuerzo de financiación de las exportaciones a las que están obligados. Por último, el incumplimiento de las mismas está penalizado con recargos.

El valor neto de esas rentas y de esos gastos ha implicado, en el régimen vigente, una transferencia implícita de ingresos hacia la actividad. En ese sentido, si se asume la hipótesis que se hubieran registrado los mismos volúmenes de producción local en ausencia del régimen

promocional, puede imputarse que, entre los años 1992 y 1997, las empresas terminales habrían sido beneficiadas con un flujo neto positivo de fondos públicos del orden de los 850 millones de dólares anuales en promedio, con una tendencia declinante en los últimos tres años. Obviamente, cualquier estimación del costo del régimen promocional implica un supuesto sobre la “elasticidad-incentivo” de la oferta. En este sentido, es tan válido suponer que la producción automotriz registrada es una consecuencia directa de las condiciones efectivas del régimen implementado, como incierto estimar cuál hubiera sido la respuesta del sector a un marco de reglas diferentes.

Pero las firmas también pagan IVA por las transacciones domésticas y por las importaciones. A su vez, abonan también el impuesto a las ganancias y otra serie de gravámenes que recaen sobre su actividad. Finalmente, contribuyen de manera importante a la seguridad social. La suma de estos pagos anuales excede, con seguridad, a las transferencias imputadas al régimen automotor. De ahí que pueda partirse de la idea que, en la actualidad, la posición fiscal neta total para el Estado sea positiva.

Podría argumentarse que ese enfoque no contempla el costo financiero que recae sobre el Estado si las empresas, como ha ocurrido en varias oportunidades, no cumplen con el régimen de intercambio compensado. En tal sentido, se señala, hasta que la auditoria externa anual del régimen no esté finalizada y, por tanto, indique cuáles son los montos pendientes que deberían abonar las firmas por aranceles y multas impagas, el Estado deja de percibir recursos que, a su vez, representan un costo financiero adicional. Es evidente que ese costo será mayor cuanto más lenta sea la auditoria y cuanto más sujeta a controversia esté por parte de las empresas involucradas.

Sin embargo, a este costo financiero en que incurre el Estado se opone el que recae sobre las finanzas de las firmas con la demora en los pagos en concepto de reembolsos y reintegros del IVA por las exportaciones. En este caso, ese costo será mayor cuanto más altas sean las ventas al exterior, mayores sean los porcentajes de reintegros y reembolsos y más lenta sea la devolución de esos tributos.

Resulta difícil estimar la posición financiera neta resultante de ambas circunstancias. Podría suponerse que ambos efectos son aproximadamente iguales o que si el costo para el Estado es mayor que el correspondiente a las empresas, el mismo no es suficiente para deteriorar de manera significativa la posición fiscal neta en el flujo del sector público. En otras palabras, podría considerarse que, actualmente, el efecto fiscal neto del régimen representa para el Estado un saldo positivo de relativa significación.

En este marco, podrían llegar a plantearse tres objetivos diferentes respecto del “beneficio social” esperado con el nuevo régimen. El de máxima, que aumente el efecto fiscal neto. Con este fin, el Estado podría a) suprimir todas las transferencias de fondos públicos que reciben las firmas, y b) suponiéndose sin cambios el régimen tributario del IVA, Ganancias y otros tributos que recaen sobre la actividad interna, diseñar un esquema arancelario y de reintegros y reembolsos que suponga un aumento de los ingresos fiscales: por ejemplo, subir los gravámenes a la importación y reducir los beneficios a la exportación.

Desde el ángulo de las políticas públicas y dado el actual grado de desarrollo de la industria, parece efectivamente tener sentido tratar de suprimir o reducir la transferencia de fondos derivada de la renta de importación y de fabricación mencionada y, con ello, mejorar la actual posición fiscal neta. Dicho esto, cabe señalar también que no parece tener sentido procurar aumentarla aún más. En particular, si ello está asociado con un incremento de los costos de producción doméstica, una penalización del consumidor local, una menor ventaja

competitiva en las exportaciones o, en el límite, con el eventual desmantelamiento de la capacidad de producción doméstica.

El objetivo intermedio sería que el efecto fiscal neto no se deteriore respecto de sus niveles actuales. Ello podría ser el resultado de dos decisiones diferentes. De un lado, introducir cambios “cosméticos” al régimen actual pero que, en los hechos, implique dejar todo como está. Esta alternativa no parece viable a la luz de los cuestionamientos que el régimen ha recibido por parte de la OMC. El otro camino podría consistir en reducir o suprimir la transferencia de fondos públicos, originada en el funcionamiento del régimen automotor, hacia sus actuales destinatarios, y reasignar los mismos hacia otros fines. En tanto y en cuanto la nueva modalidad de asignación no sea contraria o suscite fuertes controversias con la OMC, esta alternativa podría representar un importante aumento en el “beneficio social” del nuevo régimen sectorial.

El tercer objetivo estaría asociado con un deterioro de la posición fiscal neta. Esta alternativa debería ser descartada; toda vez que implicaría, por un lado, empeorar la situación fiscal en un marco financiero externo donde el requisito de la solvencia del sector público constituye una condición necesaria para acceder al financiamiento externo neto privado. Por el otro lado, podría implicar que el nuevo régimen realizaría mayores transferencias de fondos a las firmas automotrices. Ello no sólo podría ser cuestionado por la OMC sino, también, por otros sectores de la producción interna. Finalmente, tampoco parecen existir razones de peso que justifiquen aumentar el nivel de las transferencias de fondos públicos hacia una actividad en la que, de acuerdo con lo manifestado por sus protagonistas, el proceso de reajuste y de reconversión sectorial se realizó de manera exitosa.

La exposición anterior conduce a formular la pregunta sobre cuáles podrían ser los factores que, en el marco del nuevo régimen automotor que se plantea, podrían deteriorar la actual posición fiscal neta del Estado. Al respecto, no correspondería considerar aquellos cuyas modificaciones afectarían a todas las actividades económicas: por ejemplo, reducciones generales en las alícuotas de los tributos, exenciones o desgravaciones en las bases de imposición, una caída en los niveles de actividad (producción, exportación, importación).

Tampoco debería esperarse un cambio significativo en los ingresos por las contribuciones a la seguridad social; en particular, porque se trata de actividades con su nómina en blanco, con una reducida ponderación de los contratos más flexibles y con escasas posibilidades de eludir o evadir impuestos. Ello significa que sólo una variación muy significativa en los niveles de empleo podría mejorar la posición fiscal neta del sector público. Si se asume que, excepto en el caso de una brusca caída en los niveles de actividad o la introducción inesperada de un fuerte cambio tecnológico ahorrador de mano de obra, los ajustes en los planteles laborales en su mayoría ya han sido realizados, entonces sólo podría esperarse una mejora en la posición fiscal neta si se expande el empleo. No obstante, se estima que su contribución a las arcas fiscales sería marginal; más aún si, como se ha anunciado, los aportes patronales comenzarán a ser reducidos a partir del año próximo.

Existe la posibilidad de que se produzca un cambio radical en la composición del comercio exterior. El caso extremo sería que, dado el nivel de demanda interno, las importaciones se reduzcan a su mínima expresión, y las exportaciones alcancen su máximo nivel. En ese caso podría producirse un deterioro en la posición fiscal neta del sector público por el peso creciente que tendría la devolución del IVA de exportaciones. Empero, parece una alternativa difícil de verificarse; toda vez que resulta impensable, en el contexto de un mercado común regional, que una de las partes coloque toda la producción que le demanden en el otro país y, a su vez, éste encuentre inconvenientes para colocar la suya. Más aún, resulta difícil

aceptar la formulación de un nuevo régimen automotor común que implique, para una de las partes, un aumento en el saldo negativo de su balanza comercial externa.

En síntesis, en el marco de la perspectiva expuesta, sólo el régimen de administración del comercio que se adopte para el sector automotor podría alterar la posición fiscal neta del sector público, actualmente no deficitaria. En ese sentido, la posición fiscal neta en el flujo debería mejorar de manera significativa si no se prorrogara la vigencia de aranceles preferenciales de importación para unidades terminadas o autopartes. Cabe precisar una vez más que el flujo efectivo dependerá de la respuesta de los niveles de oferta a las condiciones que finalmente se establezcan.

b) El Efecto Externo Neto Flujo

En la actualidad, la posición externa neta total del sector automotor es claramente negativa: el déficit acumulado en el período 1992-1997 alcanza a 9.168 millones de dólares; esto es, casi 1.530 millones anuales. Empero, durante 1997 el quebranto fue menor: 1.385 millones.

Cabe destacar que, en el período 1992-1997, el origen del déficit acumulado se reparte, casi en partes iguales, entre terminales y autopartistas: 4.617 y 4.551 millones de dólares respectivamente. Pero, en 1997, la proporción cambia drásticamente: ahora, 1.140 millones de dólares de los 1.385 millones del déficit global corresponden al sector de las autopartes.

Por otra parte, vale señalar que el déficit de intercambio por el lado de las firmas es mayor en el caso de las terminales que en las autopartistas. La razón reside en que, por el régimen vigente, las empresas terminales también pueden importar partes y piezas. Por ese motivo, cuando se considera el valor de las compras externas de autopartes realizadas por las terminales, el promedio del período 1992-1997 se ubica en torno al 80% del monto total importado.

Cabe advertir, por lo demás, que el déficit conjunto registrado en 1997 podría no ser representativo del funcionamiento del régimen. En efecto, el balance por el lado de vehículos terminados arroja un pequeño quebranto de 245 millones de dólares. Ese valor está determinado por lo ocurrido en el intercambio con Brasil. En efecto, el saldo de comercio de vehículos terminados es positivo en 1.011 millones de dólares con Brasil, y deficitario en 750 millones con Europa y en 506 millones con el resto del mundo.

Dado que el saldo positivo registrado con Brasil está influido por las compensaciones acordadas por los desfases acumulados hasta 1995 (siendo heterogénea la situación por firma), parece razonable suponer que ese valor no sería fácilmente sostenible en el futuro. Al respecto, el promedio para el período 1992-1997 arroja un valor de 770 millones anuales. Si no se considera el déficit de 1994 por lo atípicamente elevado (1.609 millones de dólares), el de 1997 por la razón inversa (245 millones), y el de 1995 por la recesión, el saldo negativo promedio alcanza a un monto cercano a los 790 millones de dólares anuales.

En cambio, es posible que el actual déficit en el intercambio externo de autopartes responda más a la configuración de la nueva función de producción que permite el régimen de funcionamiento del sector. Si esta presunción tiende a reflejar razonablemente la realidad productiva de la actividad, podría esperarse que a los presentes niveles de demanda interna y externa de vehículos terminados satisfechos con producción nacional, el déficit en la rama de autopartes tienda a situarse en el entorno de los 1.200 millones de dólares anuales. Vale subrayar que, actualmente, la mayor parte del déficit externo de autopartes se origina en el intercambio de extrazona, en particular con Europa.

Si a ese monto se le adiciona un saldo negativo en la balanza de terminados del orden de los 800 millones de dólares por año, la posición comercial externa neta del sector sería

deficitaria en el orden de los 2.000 millones anuales; esto es, 600 millones más que el saldo de 1997.

En este contexto, el objetivo de mínima que debería plantearse el nuevo régimen sectorial sería no elevar el nivel de quebranto estimado en condiciones “normales” de funcionamiento del actual sistema. Sin embargo, si se atiende a las restricciones de tipo macro que deberá enfrentar la Argentina –una posición externa sostenible– para seguir accediendo al financiamiento externo, y a que el déficit de la actividad automotriz representa una parte muy significativa del saldo negativo total de la balanza comercial argentina, sería razonable postular que el “beneficio social” del nuevo régimen debería apuntar a reducir, en términos relativos, la carga del sector automotor sobre el conjunto de la economía.

No obstante, para cualquiera de los dos objetivos planteados –aumentar el déficit externo de la actividad suena, a todas luces, como un despropósito–, parece difícil suponer que el balance “normal” de divisas por el lado de los vehículos terminados cambie de manera significativa. De ahí, entonces, que el esfuerzo para reducir el déficit externo deba recaer sobre el intercambio externo de autopartes.

Ello implica un aumento de las exportaciones de partes y piezas o una sustitución de las mismas por producción local. Empero, si como se señaló, son las empresas que producen los vehículos terminados las que originan el mayor quebranto en el balance de divisas autopartista, entonces el camino para evitar que se deteriore la posición externa neta pasa, ineludiblemente, por un nuevo proceso de sustitución de algunas de las importaciones de partes, piezas, conjuntos y subconjuntos de la industria automotor. Nuevamente, este análisis lleva a la necesidad de acciones capaces de mejorar el entorno competitivo del sector autopartista local.

Es importante remarcar que, en función de la actual distribución geográfica del déficit externo autopartista, el esfuerzo de sustitución principal debe recaer en el intercambio con extrazona, lo que, a su turno, supone un crecimiento del componente relativo regional en el aprovisionamiento de partes. Supone también que no son las partes de mercado actualmente ocupadas por la industria brasileña las que están en cuestión, si bien, en el largo plazo, debería tenderse hacia una distribución proporcional de la oferta de abastecimientos.

3.4 El Plano Meso-económico

a) El Efecto Empleo Neto

Se considera que las firmas terminales ya han realizado todos los ajustes posibles en los niveles de empleo. Si se deja de lado las variaciones asociadas a la fase del ciclo económico –durante 1995 el personal ocupado total disminuyó en 4.372 personas y en 1997 el número había aumentado en 4.924 personas respecto de 1995–, sólo podría esperarse una reducción en los planteles de trabajadores si, junto con un aumento de la producción derivado de la ampliación de la capacidad productiva existente, se introdujeran tecnologías o procesos de fabricación fuertemente ahorradores de mano de obra, lo que resulta improbable.

En cambio, no parecería ser esta la situación en el caso de las empresas de autopartes. En particular, entre aquellas firmas que no integran el así llamado “primer anillo” de proveedores que rodea a la producción de las terminales. Al respecto, se estima que un proceso de desarrollo del sector y de adaptación a las condiciones de mayor competencia que implicaría la regla del libre comercio al interior del MERCOSUR, podría inducir un ajuste adicional en los niveles de empleo.

Dependerá de cuál de los dos efectos prevalezca –desarrollo del sector vs. ajuste en el sector– para que el efecto neto sobre el empleo del sector productor de autopartes sea positivo con la puesta en vigencia de un nuevo régimen automotriz. Más aún, parecería que el efecto

empleo neto dependerá de cómo cambie la producción y, a su vez, de cómo se modifique el régimen de administración del comercio externo, para que esa posibilidad sea un hecho.

b) El impacto sobre los encadenamientos

El salto en la tecnología de producto y la introducción de conceptos modernos de manufactura (“producción magra”) en la actividad automotriz inducen una reestructuración muy fuerte en la cadena de proveedores y en la industria autopartista en general. En primer lugar, el número de proveedores por planta se reduce en relación con las prácticas corrientes en la estructura anterior. Las filiales automotrices han encarado una selección de proveedores locales, que incluye, de hecho, a autopartistas instalados en Brasil en función de estrictas comparaciones de costos de aprovisionamiento. En segundo lugar, las propias terminales han “importado” proveedores, instalando firmas vinculadas patrimonialmente o alentando la radicación de autopartistas independientes que son proveedores internacionales de la corporación.

Existen algunos factores que han promovido la permanencia o el establecimiento de autopartistas locales, procesos facilitados por las capacidades y conocimientos fabriles acumulados en la larga historia sectorial previa. Por una parte, las regulaciones sectoriales y las normas de compensación de comercio exterior impuestas por el régimen argentino operaron hasta ahora como un techo genérico al componente de partes importadas. Por otra, los reducidos niveles de stock en planta y la generalización de métodos “*just in time*” tienden a hacer más conveniente, para la gestión productiva, la disposición de una oferta local relativamente próxima. Sin embargo, a medida que mejora la logística de aprovisionamiento de partes y componentes importados esta restricción técnica tiende a debilitarse. En los últimos dos años se han incorporado mejoras en la operatoria portuaria y de transportes en general y se han agilizado, en cierta medida, los procedimientos aduaneros: se ha reducido el ciclo de “nacionalización” de los insumos importados y se han disminuido sus costos de aprovisionamiento.

Los cambios en el producto y en la lógica de producción de las terminales redefinen, también, los estándares de producción en el sector autopartista. En general, aumentan fuertemente las exigencias de calidad, escala, costos y plazos de entrega. En este sentido, las firmas autopartistas que son proveedoras de las automotrices a escala internacional presentan algunas ventajas decisivas sobre los fabricantes locales; en la medida que pueden haber ya desarrollado y provisto a la corporación las partes requeridas para los modelos nuevos que van siendo incorporados a la producción local. Este factor explica en gran medida el ingreso de nueva IED al sector autopartista.

Las terminales nuevas reconocen un buen nivel de capacidad técnica de producción de varios segmentos de la industria autopartista nacional, pero encuentran fuertemente deficitarias su escala, equipamiento, rutinas organizativas y situación financiera; de ahí su mayor interés relativo en el arribo de productores internacionales. Además de estimular su instalación directa, las terminales promueven la asociación con autopartistas locales, a través de “*joint-ventures*” o licencias y contratos de asistencia técnica.

Este conjunto de tendencias y factores ha impulsado cambios importantes en la estructura de la oferta de las autopartes producidas localmente. A excepción de las plantas de motorización y transmisión asociadas a las terminales (instaladas con tecnologías *state of the art* a fines de los años ochenta o en la presente década), los segmentos más competitivos de la industria autopartista local se concentran en las etapas de tapicería interior, revestimientos y grandes paneles plásticos y, en menor medida, en los llamados componentes estandarizados. Estos elementos se ven favorecidos por una suerte de protección natural, dada por una baja relación precio unitario/costo de transporte. En cambio, y como un reflejo

del desplazamiento del lugar estratégico que supo ocupar la industria metalmecánica en el proceso de industrialización argentino, tiende a reducirse de manera significativa la oferta local de los segmentos de mecanización y estampado. En este último caso, el acortamiento del ciclo de vida y de la renovación del producto final, como así también su relativamente baja escala de producción local, limitan la incorporación de la matricería respectiva.

Hasta aquí, el aporte a la generación de una trama intensa de encadenamientos productivos o a la difusión de externalidades –por ejemplo, a través del desarrollo de proveedores o de la radicación de actividades de I&D u otras funciones estratégicas de la corporación– ha sido relativamente escaso. La evidencia muestra que, con la esperada excepción del desarrollo de aquellas capacidades que permiten optimizar el funcionamiento de la firma “puertas adentro”, los “spillovers” tecnológicos son débiles. En esta etapa, la regulación sectorial específica aplicada en el sector automotor pretendió promover externalidades de mayor impacto a través de encadenamientos y de una integración internacional más activa. Sin embargo, la imposición relativamente aislada de cierto requisito genérico de integración nacional ha sido insuficiente para maximizar las externalidades potenciales de la IED y aprovechar las capacidades fabriles adquiridas.

4. Evaluación del impacto de las modificaciones propuestas

4.1. Eliminación del Régimen de Intercambio Compensado

En los hechos, el vigente régimen de intercambio compensado ha cumplido con un doble propósito. Por un lado, ha estimulado las exportaciones y, por el otro, ha impuesto un límite a las importaciones. No obstante, su eventual mantenimiento a futuro encontraría objeciones en la OMC y, por otra parte, todas las partes involucradas parecen estar de acuerdo respecto de la conveniencia de su eliminación. En ese marco, uno de los primeros interrogantes que surge es si la supresión de dicho régimen puede reflejarse en una desmejora en la posición externa neta de la actividad automotor.

Una inferencia inmediata podría ser que el saldo de comercio de las empresas terminales debería deteriorarse, toda vez que ahora dejaría de existir el límite indirecto a las importaciones. Sin embargo, si se atiende a que la mayoría de las firmas están instaladas en Argentina y en Brasil, y a que la oferta regional ha creado su propia demanda regional, parecería difícil esperar que la estructura del comercio externo de la industria automotriz entre ambos países fuera a cambiar de manera significativa.

En otras palabras, este cambio en el vigente régimen de regulación no debería proporcionar estímulos de importancia para que las compras externas de vehículos terminados aumentaran desmesuradamente. Más aún, en el específico caso del comercio intrazona, todo estaría indicando que existe una estrategia intrafirma consolidada que inhibe la introducción de cambios mayores en la actual estructura de abastecimientos al mercado regional.

Por otra parte, las evidencias disponibles muestran que las importaciones de extrazona atienden a segmentos específicos de la demanda local: vehículos de alto y bajo precio unitario. Hasta ahora, la compra de esos automotores ha constituido una reducida proporción de las importaciones totales de unidades terminadas y, además, no se encuentran incentivos, en la restante normativa que actualmente se debate, para que las compras externas aumenten de manera significativa. Menos aún, todavía, si en cada una de las propuestas en debate se prevé un incremento en el arancel externo común.

En suma, no parecen existir argumentos de gran significación para sostener que la eliminación del régimen de intercambio compensado tienda a generar un déficit mayor en la balanza externa de automotores. En particular, porque se entiende que el desarrollo de la actividad automotor durante los años noventa y, en especial, con posterioridad a 1994, terminó por conformar una estructura de la demanda y de la oferta regional de vehículos terminados que, difícilmente, pueda ser modificada significativamente en el corto y mediano plazo. De igual manera, tampoco se encuentran razones de peso para que las ventas externas crezcan de manera tal que reduzcan, fuertemente, la brecha deficitaria “normal” de la balanza comercial de vehículos terminados.

Empero, la consideración del impacto de la eliminación del régimen de intercambio compensado en el comercio externo de autopartes presenta otras aristas. Por lo pronto, cabe tener en cuenta que el salto en los requerimientos de autopartes por unidad de vehículo terminado responde, centralmente, a la conjunción de tres factores. De un lado, a un cambio importante en la función de producción del sector; del otro, a las dificultades de la oferta interna para satisfacer –en volumen, precio, calidad y tiempo de entrega– los nuevos productos demandados por las empresas terminales. Finalmente, a la modificación del marco de regulaciones de la actividad automotor que había prevalecido hasta los comienzos de los años noventa.

Las circunstancias apuntadas se tradujeron en un creciente déficit en el intercambio externo de autopartes. De acuerdo con los datos existentes para 1997, ese quebranto alcanzó a los 1.140 millones de dólares; de los cuales 177 millones corresponden a transacciones con Brasil, y 963 millones originados en operaciones de extrazona –de cuales 674 millones son con Europa–. En esas condiciones, y bajo el supuesto razonablemente realista de que, al menos en el corto y mediano plazo, difícilmente se modifique la función de producción del sector, la supresión del régimen de compensación no debería alterar el saldo de la balanza de comercio de autopartes. Sin embargo, esa conclusión resulta válida sólo en el caso de que los actuales niveles de demanda se mantengan invariables.

En efecto, en ausencia de cambios en los requerimientos de autocomponentes por unidad de vehículo producida y del origen de su abastecimiento, y frente a un aumento de la demanda de unidades terminadas, el saldo de la balanza externa de esta actividad no empeoraría sólo en el caso de que la oferta local estuviera en condiciones de satisfacer las necesidades adicionales de autopartes de las firmas ensambladoras. A su vez, la composición del origen del quebranto externo también podría modificarse si la industria de Brasil tampoco se encontrara en condiciones de atender al incremento marginal de la demanda.

En síntesis, frente al interrogante de cómo podría afectarse la actual posición deficitaria externa del conjunto del sector automotor como resultado de la eliminación del régimen de intercambio compensado, la conclusión es que, en términos estáticos, no debería modificarse, de manera significativa, ni la magnitud del déficit, ni su composición entre vehículos terminados y autopartes, ni tampoco el origen del abastecimiento externo. Empero, en condiciones de un aumento de la demanda y de cambio de modelos, el déficit podría aumentar si la industria local de autopartes no estuviera en condiciones de satisfacer los requerimientos adicionales de partes, piezas, conjuntos y subconjuntos que las firmas terminales habrán de necesitar.

Otro interrogante que plantea la supresión del régimen de compensación es si ello puede afectar, de manera negativa, la actual posición fiscal neta, relativamente positiva, del sector público. Un primer efecto inmediato sería la desaparición del costo financiero en que incurría el Estado, cuando las empresas incumplían con el régimen, por el devengamiento de tributos de importación no pagados. Vinculado con esto, se perderían los eventuales ingresos

derivados de la aplicación de recargos a las firmas por no cumplir también con dicha compensación.

Nuevamente, a los actuales niveles de demanda y oferta, y en ausencia de cambios en la función de producción y en la composición del origen del abastecimiento tanto de vehículos terminados como de autopartes, el efecto de la supresión del régimen sobre la posición fiscal neta quedaría limitado a los aspectos antes señalados. Sin embargo, la misma podría mejorar si junto con la supresión del régimen de intercambio compensado se produce una modificación en la fuente de abastecimiento externo; esto es, una proporción mayor de la demanda es satisfecha, ahora, desde mercados extrazona. Claro está, que si la demanda de vehículos terminados aumentara y, con ello, los requerimientos de insumos y autopartes, la mejora en la posición fiscal neta del Estado sería superior; aunque ello sería independiente de la existencia, o no, de un régimen de intercambio compensado.

En síntesis, si se le asigna una baja probabilidad a un cambio de importancia en las fuentes del abastecimiento externo —es decir, un desplazamiento desde la oferta intrazona a la oferta extrazona—, la eliminación del régimen de intercambio compensado no debería tener un efecto de importancia sobre la actual posición fiscal neta.

Finalmente, la desaparición del régimen de compensaciones sólo podría tener un impacto positivo neto sobre el empleo y los encadenamientos si el mismo se diera junto con un aumento de la demanda de vehículos terminados y, con ello, de los requerimientos de autocomponentes que fueran satisfechos con producción local.

4.2 Cambios en el Régimen de Comercio Intrazona

Parece existir coincidencia entre todos los actores involucrados en respetar los contenidos del acuerdo de Ouro Preto. Es decir, el establecimiento a partir del 1º de enero del año 2000 de un régimen de libre comercio automotor dentro del ámbito del MERCOSUR. En principio, esa zona estaría reservada a todas aquellas firmas que, a la fecha de puesta en vigencia del régimen común, estuvieran radicadas en alguno de los países signatarios del acuerdo. Dado que el nuevo régimen implica la libre circulación de productos e insumos con un arancel del 0%, ello significa que se elimina toda posibilidad de establecer diferenciales arancelarios entre vehículos terminados y autopartes.

Sin embargo, dado que los bienes comprendidos dentro del régimen de intercambio compensado tampoco pagaban un arancel de importación, la puesta en marcha de la zona de libre comercio no introduciría, en este aspecto, cambios de significación respecto de la situación actual. Ello quiere decir, entonces, que el establecimiento de una zona de libre comercio no debería alterar fuertemente la posición fiscal neta, la del sector externo, la del empleo, ni modificar el perfil de los encadenamientos productivos. En especial, si se asume que la actual estructura del comercio regional de vehículos terminados y de autopartes refleja, de manera adecuada, las preferencias y conveniencias de las empresas ensambladoras y, en menor medida, de las firmas productoras de autocomponentes.

Empero, si se supone que, en el marco del régimen vigente, el déficit en el rubro de autopartes con Brasil se ubicaría en torno a los 200 millones de dólares anuales y, a su vez, que ese resultado sería la expresión de la parte no compensada del comercio regional, entonces la puesta en marcha de la zona de libre comercio podría significar un deterioro en la posición fiscal neta del sector público, equivalente al monto de los aranceles de importación que se dejarían de recaudar.

Por lo demás, podría producirse un cambio positivo en la posición fiscal y externa neta si hubiera prosperado la intención del sector autopartista argentino y de las autoridades

económicas de aplicar a las unidades terminadas provenientes de las plantas construidas en Brasil con subsidios estatales, un arancel similar al tributarían los automotores de extrazona. Empero, esta posición fue rechazada de plano por los negociadores brasileños.

En suma, el establecimiento de la zona de libre comercio no introduciría cambios en la posición externa neta, en la del empleo, ni en los encadenamientos productivos del complejo automotor. Podría generarse, empero, un deterioro en la posición fiscal neta derivado de la pérdida de recaudación de los aranceles que se dejarían de cobrar por el comercio regional no compensado de autopartes. No obstante, se estima que esa pérdida no modificaría, significativamente, la actual posición fiscal que exhibe el sector público.

4.3 Cambios en el Régimen de Comercio Extrazona

En el debate de las posiciones actuales, tres aspectos se encuentran involucrados: el nivel de los aranceles, la diferencia entre los correspondientes a los vehículos terminados y a las autopartes, y la existencia de alguna preferencia de tipo arancelario para ambos tipos de bienes. En el primer caso, parece existir un amplio consenso en fijar el arancel para los automotores en el máximo que la Argentina tiene consolidado en la OMC (35%). Ello implica, respecto de la situación actual, un aumento relativamente pequeño.

En cambio, para los autocomponentes, no existe coincidencia respecto del nivel en que deberían establecerse. Por una parte, las firmas ensambladoras plantean una moderada disminución respecto de los actuales niveles nominales –lo cual supondría un incremento en la protección efectiva de la actividad terminal–; por el otro, las firmas autopartistas buscan que se fije un arancel bastante mayor al actual –lo cual implicaría una importante disminución en la protección efectiva de las firmas montadoras y un aumento en la correspondiente a las empresas de autopartes–.

Finalmente, las autoridades apuntarían a que, en promedio, la protección nominal a las autopartes se mantuviera en los niveles formalmente vigentes. Esto significa que, en la medida que este nivel es superior al efectivamente aplicado en promedio y a pesar que se acordaría un nivel mayor de arancel a los automotores, las firmas terminales verían disminuida su protección efectiva actual, la que, de todas maneras, conservaría un rango alto. En otras palabras y tomando en cuenta sólo los niveles de los aranceles a los vehículos terminados y a las autopartes, excepto en el caso de la propuesta autopartista, las restantes –aunque en diferente grado– tienden a indicar que, en términos de la asignación de recursos, los incentivos se orientan hacia las firmas terminales.

Claro está, estas posiciones también tienen consecuencias respecto del nivel de precios vigente. Así, el aumento del arancel para el vehículo terminado podría implicar una penalización para los consumidores si la situación de competencia dentro del ámbito regional permitiera hacer un uso pleno de la tarifa. Esa posibilidad sería aún mayor si el arancel a los insumos y a las autopartes aumentara respecto de los valores vigentes.

La combinación de los cambios en los niveles de los aranceles finales y a los autocomponentes remite, a su vez, a la cuestión de los aranceles diferenciales y, por ende, a la renta de fabricación. En este caso dos posiciones quedan claramente delimitadas. De un lado, la de quienes buscan elevarla, aunque de manera moderada; sería el caso de las firmas terminales. Del otro, la de quienes buscan reducirla. Se trata de la posición del gobierno y de los autopartistas. Empero, mientras los primeros plantean una moderada disminución en la renta de fabricación de las terminales, los fabricantes autopartistas apuntan a una reducción mucho mayor.

Por último, esta la cuestión de la preferencia arancelaria; esto es, la posibilidad de que las empresas terminales y de autopartes pueden apropiarse de una renta de importación. También en esta oportunidad aparecen dos posiciones: la de quienes no sólo buscan mantenerla sino, también, acrecentarla –es el caso de las empresas ensambladoras– y la de aquéllos que buscan eliminarla –fabricantes de autopartes y autoridades–.

No obstante, con independencia de las cuestiones mencionadas, corresponde considerar cuales serían los efectos de estos cambios sobre los parámetros que definen el “beneficio social” de un régimen económico: posición fiscal, externa y de empleo netas y encadenamientos productivos.

En cuanto al primero de los aspectos señalados, desde un punto de vista estático, el cambio en el régimen de comercio extrazona supondría una mejora en la posición fiscal neta del sector público. En efecto, en el marco del mantenimiento de la actual estructura del comercio automotor y de la función de producción del sector, la aplicación de los niveles de aranceles en debate implicaría un aumento de los recursos fiscales. Ese incremento sería mayor en el caso de la propuesta autopartista; menor en el caso de los planteos gubernamentales y prácticamente equilibrada en el caso de las ideas del sector terminal.

La posición fiscal neta mejoraría, también, en el caso de las propuestas del sector autopartista y gubernamental como consecuencia, por un lado, de la disminución de la renta de fabricación y, por el otro, de la eliminación de la renta de importación, tanto para vehículos terminados como para autocomponentes. En cambio, la propuesta de las firmas terminales implicaría un moderado incremento en la transferencia de recursos hacia el sector, originado en la ampliación del diferencial y de la preferencia arancelaria. En particular, porque el sector sostiene la necesidad de mantener durante un período adicional la preferencia para importar vehículos terminados y autopartes.

En cuanto al impacto sobre la posición externa neta, se considera que el aumento del arancel a los vehículos terminados, en aproximadamente cinco puntos porcentuales, no debería producir cambios de importancia en el flujo de comercio externo de automotores. En particular, en las unidades de mayor precio unitario que son demandadas, básicamente, por sectores de altos ingresos. Y en el caso de las unidades de menor valor unitario, la situación de fuerte competencia en el mercado podría estrechar los márgenes para hacer un uso pleno de la tarifa. Esta circunstancia también podría ser aplicable a los vehículos más caros.

Por otra parte, se estima que el aumento del arancel externo común no produciría un efecto importante de desvío de comercio hacia el ámbito del MERCOSUR. En especial, porque los vehículos que se traen de extrazona, en general, no son fabricados en la región, o son producidos en cantidad insuficiente.

Un ángulo diferente presenta la cuestión del impacto de los cambios en el régimen de extrazona sobre la posición externa neta del sector de las autopartes. En efecto, la propuesta de los fabricantes de estos bienes supone, por un lado, un aumento de importancia en el arancel y, por el otro, la eliminación de la preferencia. Ello implica que ese incremento en los costos de introducción recaerá, principalmente, sobre los productos originarios de Europa y del Resto del Mundo.

A su vez, el planteo del gobierno, aunque implica que en promedio el arancel final sería semejante a los nominalmente vigentes, también incluye la eliminación de la preferencia. Por lo tanto, los costos de introducción de las mercaderías también serían mayores; aunque menores que en la propuesta autopartista. Por último, a pesar de que el sector terminal argumenta a favor de una moderada reducción de los aranceles, la circunstancia de que

plantee mantener el régimen de preferencia significa que, el promedio de los aranceles para las autopartes podría ser más elevado que los que resultan en la actualidad.

En otras palabras, todas las propuestas, aunque en diferente magnitud, suponen un incremento en los aranceles promedio de las autopartes. En estas condiciones, el interrogante es que sucede con la posición externa neta de las autopartes. En principio, si prosperara el planteo de las firmas terminales, no debería esperarse un cambio de importancia en la fuente de abastecimiento externo de las autopartes. Distinto sería el caso de las otras dos propuestas –y, en especial, la del sector fabricante de estos bienes– ya que el aumento promedio implícito en el arancel es muy superior.

Al respecto, el efecto externo neto sería positivo si el sector productor local está en condiciones de satisfacer una proporción significativa de las partes y piezas que provienen de Europa o del Resto del Mundo. Si no pudiera enfrentar ese desafío, el impacto sobre la posición externa neta podría ser neutro si la oferta brasileña de autopartes está en condiciones de sustituir esos requerimientos. Pero si tampoco ello pudiera ser posible, la posición externa no debería presentar modificaciones de importancia. Cabe recordar y subrayar que este ejercicio está siempre sujeto a una restricción de competitividad: la incorporación de una cuota mayor de autopartes no tendría que afectar el nivel de competitividad real de la producción automotriz local, dadas las actuales condiciones del mercado internacional.

En síntesis, la posibilidad de que mejore la posición externa neta del sector automotor pasa, centralmente, por la sustitución de algunas de las importaciones de autopartes provenientes de Europa y del Resto del Mundo. Para que ello sea posible es necesario que los productores locales estén en condiciones de enfrentar ese nuevo desafío. La alternativa de que ello sea abastecido desde Brasil, en el caso de que ello fuera posible, sería la peor de las opciones posibles. Por un lado, no modificaría el saldo deficitario de la balanza externa de autopartes y, por el otro, deterioraría la posición fiscal neta del sector público.

Por lo demás, y desde un punto de vista estático, el impacto de las modificaciones en las reglas del comercio extrazona sobre el empleo neto y sobre los encadenamientos productivos sería positivo sólo en el caso de que prosperaran las propuestas del sector autopartista o del gobierno y que, a su vez, el sector productor interno estuviera en condiciones de atender una proporción de los nuevos requerimientos que recaerían sobre los fabricantes locales. Claro está, que el efecto sobre el empleo neto, de por sí de escasa magnitud, y sobre los encadenamientos productivos sería mayor cuanto más alta fuera la proporción de autopartes originarias de Europa y del Resto de Mundo que pudieran ser sustituidas.

4.4 Cambios en los Requisitos de Contenido Nacional

Existen dos cuestiones involucradas en este debate. En primer lugar, si debiera existir, además de un requisito mínimo de contenido regional –sobre el cual están de acuerdo todas las partes interesadas–, otro requisito de contenido nacional, también mínimo. Sobre este último aspecto aparecen enfrentadas la posición argentina y la posición brasileña. En segundo término, se plantea la cuestión de la forma en que sería conveniente medir el requisito de contenido regional o nacional. En tal sentido, se plantean dos aspectos: por una parte, si se lo mide como en Argentina –que en los hechos hace posible un mayor volumen de autopartes importadas respecto del método usado en Brasil–, o se unifica en la forma en que lo hace nuestro mayor socio comercial.

Cabe señalar que, en teoría, la imposición de un requisito mínimo de integración regional o nacional implica el reconocimiento, en el primer caso, de que el MERCOSUR sería menos competitivo que el resto del mundo en la producción de autopartes y, en el segundo, de que

la Argentina sería menos competitiva que el Brasil. A su vez, significan también la imposición de alguna restricción al libre comercio mundial y regional y, al tratarse de una reserva de mercado –regional o nacional– opera, en términos económicos, como una suerte de arancel infinito. Sin embargo, debe recordarse que la mayoría de los centros productores a nivel internacional regulan con normativas similares o de efecto semejante el acceso a sus propios mercados, lo que no puede dejar de ser considerado en cualquier evaluación de las competitividades relativas en esta industria.

En este marco, ¿cuál sería el impacto de estas decisiones sobre la posición externa neta del sector automotor?. En la actualidad, puede estimarse que el contenido mínimo regional se ubica en torno al 60%. Todas las propuestas coinciden en mantener ese valor. En consecuencia, no habría ningún cambio sobre la posición externa neta de la actividad. Distinto sería el caso si se aceptara la imposición de un requisito mínimo nacional.

En efecto, si ese límite fuera superior al valor que, en la práctica, se verifica, entonces la posición externa neta de la Argentina mejoraría; aunque al costo de un posible conflicto con el Brasil. En cambio, si el valor a establecer fuera un reflejo de la actual composición nacional del contenido regional, la posición externa neta no tendría alteraciones. En ese caso, al tiempo que se evitaría un conflicto con el Brasil, se podría asegurar, mientras este vigente ese requisito, una reserva de mercado para la industria autopartista local.

Por lo demás, y de manera simétrica, la posición fiscal neta, la de empleo y los encadenamientos productivos sólo podrían mejorar en el caso de que la imposición de un contenido mínimo nacional significara un incremento respecto de la distribución vigente, dentro del contenido mínimo regional, entre autopartes de producción local y de Brasil.

El mismo ejercicio para las alternativas de cálculo del contenido nacional mostraría el siguiente cuadro. La mejor combinación posible de criterios, desde el punto de vista de los beneficios sociales, sería aquella que significara una mejora en la posición externa neta, en la del empleo y en los encadenamientos productivos, sin que ello implicara un deterioro de importancia en la posición fiscal neta. Esa opción podría ser el resultado de adoptar la base de cálculo que aplica el régimen automotor de Brasil, toda vez que la norma de origen debería aplicarse sobre cada uno de los modelos producidos.

Sin embargo, esa mejora en los beneficios sociales del régimen sería posible si la industria autopartista local se encuentre en condiciones de atender a esos mayores requerimientos de la industria terminal.

En suma, la consideración de los posibles efectos del cambio en los requisitos de contenido regional o nacional sobre los parámetros que definen los beneficios sociales asociados al nuevo régimen automotor pasan, ineludiblemente, por la posibilidad de que la industria autopartista nacional pueda hacer frente al desafío que podría significar satisfacer un aumento en la demanda de sus actuales productos, de otros que deberían sustituirse y que, en todos ellos, deberían cumplirse los requisitos de volumen, precio, calidad y actualización tecnológica que requiere la industria terminal.

SECCIÓN IV

EL SECTOR AUTOPARTISTA: LA INDUSTRIA AUTOPARTISTA

1. Principales cambios en la vinculación terminales-autopartistas a nivel internacional

La mayor competitividad en la industria mundial de automotores obliga a los ensambladores a buscar mecanismos para reducir costos, incrementar su competitividad y asegurar su participación en nuevos mercados cada vez más exigentes. Las partes y componentes de los vehículos constituyen los principales costos en el ensamble: del 60 al 70% del costo de producción de un automóvil. Su peso es importante también desde la perspectiva de su facturación (en 1992 en Estados Unidos su facturación se estimó en 40.000 millones de dólares) y de empleo (las 20 principales proveedoras de partes de automóviles en los años 1991-92 empleaban alrededor de 1.700.000 personas)

El nuevo escenario de configuración de la industria terminal exige responder a gamas variadas y a escalas de producción considerables para obtener precios competitivos. El sector autopartista atraviesa un período de composición-recomposición permanente, con el fin de responder a los desafíos centrados en la reducción de precios y en la eficientización de la logística de aprovisionamiento. La industria autopartista se ha internacionalizado a partir de *joint-ventures* y acuerdos entre empresas, que comenzaron entre las tres principales regiones (Europa, Estados Unidos y Japón) y que, más recientemente, se ha extendido hacia los mercados emergentes en los países del este de Europa y en América Latina. Asimismo, en los últimos años, se verifica un proceso de internacionalización cruzada entre ciertos polos regionales y localizaciones cada vez más alejadas.

Las transformaciones profundas que atravesó la industria automotriz en las últimas décadas en lo referido a los nuevos modelos productivos como a las estrategias de localización e internacionalización abarcaron también al sector autopartista. Los desafíos para la industria de componentes automovilísticos se focalizan en la escala de producción por un lado, y por el otro en la localización para responder a las necesidades de sus clientes, las empresas fabricantes de vehículos. Este proceso afecta de manera diferente a los tres principales grupos de las empresas de autopartes: a los productores diversificados (Bosch, Siemens, por ejemplo); a los grandes productores especializados en partes (GM, Valéo, Magnetti Marelli, Nippondenso, por ejemplo) y a las pequeñas y medianas empresas que tienen un rol muy importante en todos los países en el mercado de las autopartes.

En este marco, pueden distinguirse a escala internacional cuatro estrategias de las firmas, en algunos casos, desarrolladas sucesiva o simultáneamente: a) estrategias de exportación, b) alianzas estratégicas y decisiones de intervención financiera, c) inversiones directas en el extranjero, y d) globalización. A efectos de ponderar la importancia relativa de estos distintos movimientos, es necesario considerar que hay diferencias en las condiciones históricas, institucionales y económicas que rodean a las firmas y en los problemas que enfrentan.

Un rasgo principal del proceso de reestructuración de la industria terminal –junto con la creación de organizaciones matriciales de procesos de fabricación, la renovación de la gama de productos y la organización internacional de I&D– es el establecimiento de redes internacionales de distribución, servicios de post-venta y mantenimiento y la redefinición de la relación con los proveedores de autocomponentes. Predomina un movimiento tendiente a *la organización de una red mundial de aprovisionamiento fundado sobre el “global sourcing”, que permite utilizar de manera flexible las capacidades industriales de los proveedores implantados en diferentes regiones del mundo.*

Entre los principales cambios identificados en esta relación, se destacan la mayor responsabilidad de los proveedores en el diseño, una fuerte tendencia a la fabricación de subconjuntos más que de componentes individuales y un mayor involucramiento de las terminales en los sistemas de producción y calidad de los proveedores. Asimismo, es mayor el porcentaje de autopartes que las terminales adquieren de firmas autopartistas que lo que hacían en décadas anteriores, al disminuir los niveles de integración vertical. Los criterios internacionales de selección de los proveedores se concentran actualmente en parámetros ligados a estándares de calidad, competencia tecnológica, capacidad innovativa y posibilidad de dar respuesta a los nuevos sistemas de aprovisionamiento.

El análisis de estas transformaciones puede ser enfocado principalmente desde dos procesos, finalmente convergentes y útiles para el análisis del marco nacional de la actual relación entre las terminales y el sector autopartista:

- a) *los cambios en la estructura de aprovisionamiento y en la relación terminales-proveedores;*
- b) *los cambios en las estrategias de los proveedores mismos.*

El objetivo de este capítulo es delinear los principales rasgos de estas tendencias a nivel internacional, revisar algunas particularidades del caso brasileño, para situar y analizar la situación de la industria autopartista argentina. En este caso, además de la información disponible en fuentes secundarias y en diversos trabajos recientes, se ha utilizado ventajosamente material proporcionado por las entrevistas a las firmas y por la encuesta especialmente realizada para el Proyecto ADEFA-CEPAL.

1.1 Cambios en la estructura de aprovisionamiento

Las nuevas condiciones de fabricación y de competencia internacional de la industria terminal instalaron el dilema de la fabricación de un producto que posea el máximo posible de componentes estandarizados y que, al mismo tiempo, requiere una amplia variedad para permitir su comercialización en diferentes países y regiones. Esta circunstancia modifica de manera importante la demanda hacia los proveedores.

Las terminales requieren de sus proveedores de primer nivel estar en condiciones para entregar el tipo de componentes –destinado al vehículo para el que fueron seleccionados– en todas las regiones donde ese vehículo se fabrica. Bajo esas exigencias, el proveedor se ve impulsado a multiplicar sus implantaciones en el extranjero. De esta manera, son llevados a administrar, conducir, mejorar y/o desarrollar sistemas jerárquicos o más horizontales hacia los otros proveedores (sus propios abastecedores). Simultáneamente, deben coordinar a nivel internacional tres órdenes de problemas diferentes: capacidad de producción, diferenciales en las tasas de cambio y barreras aduaneras de diferente índole.

El número de empresas con capacidad para responder a estas exigencias se fue reduciendo, generándose mayor grado de concentración. En la actualidad, a nivel

internacional, pocos proveedores son responsables de porciones importantísimas del total de compras de las terminales, al mismo tiempo que la nueva gestión por parte de los constructores de vehículos reduce fuertemente el número de sus proveedores directos. El acortamiento del tiempo de vida de los productos, la reducción del tiempo de desarrollo de los nuevos modelos y la utilización de nuevos materiales requieren inversiones más importantes en I&D. Los proveedores de primera línea son los responsables de la relación con las empresas de segunda y tercera línea de aprovisionamiento. En líneas generales, estos tres niveles de subcontratación se componen de la siguiente manera: en la primera línea, se identifican los fabricantes de autopartes que cuentan con procesos de ingeniería y de fabricación global, con capacidad de producción modular y con capacidad de diseño. En el segundo anillo, se ubican aquéllos con experiencia en componentes y, finalmente, en la tercera línea, se agrupan los proveedores de componentes estandarizados –no exclusivos del sector automotor– o de materias primas. Naturalmente, esta estratificación es variable de acuerdo a la estrategia de las mismas terminales, de marcos regulatorios y de las capacidades del sector autopartista para responder a este esquema.

1.2 Cambios en la estrategia de los proveedores

La industria autopartista internacional atravesó por diferentes etapas en su sendero de expansión en las décadas de los ochenta y los noventa. En los ochenta, la industria autopartista encaraba una estrategia que podría ser caracterizada como de tránsito de un comportamiento multinacional (o a través de la concesión de licencias) a una lógica de carácter **global**. Por las necesidades particulares de cada región, la estrategia adopta en cada lugar cierta especificidad: se trata, entonces, de **proveedores regionales**. Terminales y proveedores se conciben a nivel regional, estableciéndose en alguno de los países de cada región y planificando producciones complementarias.

En los noventa se reformula la situación, en la medida que el sector de fabricantes reduce el número de plataformas, y la transformación se encamina hacia la constitución de **proveedores globales**. La especificidad de reestructuración en la industria terminal implica para las autopartistas cambios centrados en la necesidad de efectuar aprovisionamientos de carácter modular y secuencial. La industria de autocomponentes tiende a internacionalizarse por *joint-ventures* y acuerdos entre empresas, primero en los países de la “tríada” y, más recientemente, en los países “emergentes”.

La lógica de comportamiento predominante que adoptan los autopartistas mundiales se orienta a la:

- asociación con firmas que manejan tecnologías con potencialidad de desarrollo y de penetración en los mercados, a fin de estar presentes en “nichos” potencialmente rentables y crecientes en términos de la segmentación del mercado a nivel mundial.
- asociación o intercambio con proveedores que fabrican productos complementarios, cuya adquisición les facilita transformarse en proveedores y ensambladores de sistemas completos.
- vinculación y/o *joint-ventures* con proveedores que ya tienen fábricas en sitios cercanos a la implantación de sus clientes y de sus nuevas plantas y que mantienen relaciones comerciales con los fabricantes localizados en los países emergentes.

Hasta la década actual, la estrategia de internacionalización de los grandes autopartistas estaba focalizada en fortalecer su presencia en los países centrales, a través de alianzas estratégicas que permitían coordinar la concepción, la fabricación y la comercialización de funciones completas con fuerte contenido tecnológico. Estas alianzas se combinaban con

Una autopartista francesa en crecimiento Valéo

- *Había realizado un proceso de “europeización” e internacionalización temprano en los ochenta. Actualmente sólo 25 de sus 92 sedes están localizadas en Francia.*
- *Después de una coyuntura desfavorable financieramente, y de recibir una inyección de capital, la decisión fue colocar a la firma en el corazón de la industria de equipamientos para automóviles. Comenzó a expandirse hacia otros sectores industriales, a reagrupar ramas internamente y logró adquirir empresas en los sectores más rentables del automóvil: iluminación y señalización, motores y control de temperatura, seguridad electrónica y del pasajero.*
- *En 1990 estaba dividida en seis grupos: iluminación-señalización, sistemas eléctricos, limpia vidrios y sus motores, seguridad del pasajero (cerraduras y sistemas de alarma, etc.), manijas, materiales de fricción, control de temperatura del pasajero (sistemas de aire acondicionado, elementos de electricidad, etc.).*
- *El crecimiento estuvo acompañado por la creación de centros de I&D y de distribución. También estableció cinco oficinas técnicas de venta. A fines de los ochenta, la estrategia europea de desarrollo estaba caracterizada por unidades de producción localizadas en los países del sur europeo, dando mayor énfasis a los aspectos técnicos –en proporción a los lugares de fabricación– en Alemania y un número menor de fábricas asistidas por centros técnicos en Inglaterra. Se trata entonces, de localizaciones de carácter heterogéneo, posiblemente determinados por las características de los mercados locales.*
- *En 1990, al privilegiar el reagrupamiento de sus actividades de producción, lo hace al mismo tiempo que amplía su localización internacional. Especializa y reagrupa sus sitios de producción para ganar en términos de economía de escala y variedad. Cierra algunas unidades, reduce personal y deja de lado actividades consideradas poco rentables en función de su tamaño (vis à vis los mayores proveedores internacionales) por el específico know-how que requiere.*
- *La estrategia adoptada se caracterizó por cuatro líneas complementarias: a) abandono de las líneas consideradas de baja rentabilidad, en términos del posible crecimiento internacional de esas actividades, b) reorganización de su maquinaria productiva reagrupada según ramas de actividad y c) un reducido número de plantas que adoptaban el sistema Valéo de gestión (Involucramiento gerencial, sistema Just-in-Time de producción, innovación constante, integración de proveedores: selección y reducción del número, auditoría de calidad según normas Valéo y Calidad total). D) Creación de nuevas unidades de fabricación extendidas con inversión en centro de I&D y proceso de internacionalización (saliendo de Italia y España yéndose a Alemania e Inglaterra), aumento de ventas a los constructores japoneses y fortalecimiento en Norte y Sud América.*

Ejemplo 2: Una autopartista independizada Magnetti Marelli

- *El proceso de internacionalización de MM, la compañía de Fiat líder en fabricación de componentes de vehículos representa la respuesta al escenario competitivo. Es el pasaje de una estrategia (común a los fabricantes occidentales) de fuerte integración vertical con un parque de producción de componentes altamente diferenciado y donde los objetivos de rentabilidad estaban representados por los vehículos terminados a una nueva situación que requiere el incentivo de la fabricación de componentes al interior del grupo y la provisión a otras firmas automovilísticas.*
- *Del conjunto de fabricantes de componentes del grupo Fiat sólo MM y otras pocas habían abastecido anteriormente a otras firmas, lo que le permite –al redefinir Fiat su estrategia de autonomía y crecimiento por parte del sector de autocomponentes– adquirir rápidamente identidad e ir especializándose progresivamente en producción de partes electromecánicas y electrónicas (principios de los ochenta).*
- *El punto de inflexión se produce en 1986 cuando el grupo francés Matra vende una parte de su producción de componentes para concentrarse en su misión industrial principal. Como Matra era un proveedor importante de las terminales francesas, Fiat intenta –y lo logra– ganar ese mercado con el liderazgo de MM y la anuencia de la firma francesa. Simultáneamente se debe posicionar en una etapa de cambios de los productos caracterizados como de “hibridación electrónica”, ya que integraban tecnologías electromecánicas y mecánicas con sistemas de control electrónicos.*
- *Entre 1986 y 1989 el proceso de MM estuvo centrado en la reorganización de la estructura del grupo y en definir las políticas de producto y mercado a seguir. Se elaboró un nuevo programa con los siguientes objetivos: vender aquellas actividades que no podían tener un desarrollo adecuado; consolidar las tecnologías de producto que emergían como más competitivas; crecimiento internacional, especialmente en los mercados “emergentes”.*
- *En esta línea se propone no sólo ser un “comprador” de actividades para producir sino establecer relaciones de asociación con grupos industriales líderes, para verificar posibilidades de desarrollo futuro de cooperación tecnológica. El empleo del grupo decreció un 19% entre 1987 y 1995 y las ventas crecieron un 122%, por lo que las ventas por empleado experimentaron un crecimiento de 174%.*
- *MM actuó en la consolidación de tecnologías a partir del incremento de acciones de I&D y a través de importantes cooperaciones tecnológicas con Motorola, Nippondenso y Walbro.*
- *En 1996 tenía 53 plantas en 11 países con 7 áreas de negocios y una facturación de 3.570 millones de dólares, con una inversión en I&D de 7.7% y 5.6% de las ventas. De las 53 plantas, 9 están en América, lo que representa el 12% del empleo, el 9% de la producción y el 10% de las ventas del total de las firmas.*
- *En Argentina tiene una planta de guardabarros, con el 64% del capital, otra de escapes con convertidor catalítico y otra de productos térmicos, mientras que en Brasil, posee el 100% de una planta de productos electrónicos, control de tablero, y guardabarros; el 55% de una planta de sistemas de escape; y el 51% de una de alimentación del vehículo.*

asociaciones tecnológicas entre los proveedores y sus principales clientes-fabricantes de automóviles. En realidad, estas “sociedades” se constituyeron en verdaderas “rampas de lanzamiento” para la internacionalización de los autopartistas. Este proceso ha dado lugar actualmente a la aparición en el mercado de los **Mega Proveedores** y a las fusiones entre abastecedores regionales. Sólo los grandes proveedores pueden soportar la globalización que requiere una tecnología de última generación y una expansión mundial considerable.

Este proceso de internacionalización fue acompañado por la mencionada reducción en el número de proveedores directos y también por la desaparición de muchas firmas de capital nacional. Este complejo proceso de adquisiciones, fusiones y transformaciones de capital en las autopartistas fue suplantando a los proveedores nacionales, quienes desaparecieron del negocio o pasaron a formar parte del segundo o tercer cordón de abastecimiento.

El ejemplo de dos proveedores de carácter global y de algunos hitos de su evolución grafican las trayectorias “tipo” emprendidos por los autopartistas globales.

El ejemplo de Valéo muestra una tensión común en estos megaproveedores: por una parte, una necesaria concentración en determinadas actividades de producción para obtener economías de escala en mercados “maduros” y, por la otra, la relocalización hacia las nuevas implantaciones de los constructores automovilísticos, conflicto que aparece como una de las principales vallas y desafíos para la trayectoria de las autopartistas internacionales.

Estos dos ejemplos estilizan procesos de internacionalización de firmas caracterizadas como proveedoras globales, en los que predomina la lógica de la expansión, al mismo tiempo que la concentración en determinados nichos de mercado, complementados por procesos de redefinición, reestructuración e importantes mecanismos de alianzas estratégicas y fuertes inversiones en I&D.

2. El sector autopartista en el MERCOSUR y el sistema de aprovisionamiento

2.1. Algunos datos de la industria autopartista brasileña

A principios de los noventa, también en Brasil se produce un intenso proceso de redimensionamiento de la industria terminal y de la industria de componentes automovilísticos. Mientras que en 1990 el total de empresas del sector era de 2.000, en 1996 descendieron a 750. Este proceso tuvo dos fases, producto de distintos factores. En la primera fase, un grupo de empresas desapareció por perturbaciones económicas internas y fuerte recesión, siendo principalmente afectadas pequeñas y medianas empresas nacionales. Las empresas grandes y filiales extranjeras pudieron sortear la crisis aunque reduciendo personal, estructuras y transformando procedimientos. Como consecuencia de ambas situaciones (cierre de las pequeñas y reestructuración de las grandes, entre 1989 y 1992 el empleo se redujo en una cuarta parte (78.700 puestos).

En la segunda fase, las compañías nacionales líderes comenzaron a buscar relaciones tecnológicas de mayor complejidad para actuar en mercados de exportación. Para responder a las demandas de los Programas Mundiales, los proveedores brasileños debían estar a la altura de la frontera técnica internacional, para lo cual se asociaron para obtener licencias internacionales o invirtieron en tecnología y en I&D. Sin embargo, un nuevo entorno de presiones cada vez más competitivas sugiere que la mayoría de los proveedores nacionales quedará fuera del primer nivel de suministro. Esta dinámica está relacionada con importantes movimientos en términos de fusiones, adquisiciones, y un proceso de desnacionalización del

Cuadro 1
**Producción de autopartes según valor de ventas, distribución de los mercados
y valor de las exportaciones**
(1980/96, porcentaje del valor total de ventas)

Año	Facturación (millones US\$)	Distribución de mercado (% total de ventas)			Valor de exportaciones
		Terminales	Reposición	Exportaciones	
1980	5.287	70.7	18.4	5.8	733
1981	4.351	65.0	21.6	6.2	825
1982	4.986	65.0	20.0	6.7	659
1983	3.758	62.8	22.7	9.2	799
1984	4.819	58.9	21.6	15.0	1.265
1985	5.541	60.3	22.5	12.7	1.397
1986	6.637	56.2	25.1	13.4	1.402
1987	8.338	51.3	27.2	16.3	1.679
1988	10.462	60.3	21.3	13.1	2.081
1989	15.544	59.7	24.8	10.2	2.120
1990	12.244	57.7	26.0	11.1	2.127
1991	9.848	59.5	22.3	13.5	2.048
1992	10.122	60.1	20.3	15.1	2.312
1993	13.222	61.6	17.5	15.7	2.665
1994	14.376	60.4	19.3	15.5	2.985
1995	14.376	59.5	19.8	15.0	3.262
1996*	17.000	56.0	21.0	17.0	3.510

Fuente: Sindipecas, 1997, tomado de A. Posthuma *Autopartes en la encruzijada: modernización desarticulada o desnacionalización en De JK a FHC A reinvenção dos carros*, G. Arbix, M Zilbovicius, San Pablo, Scritta, 1997 sobre la base de información de Sindipecas, 1996.

* estimado.

sector. En el caso de Brasil, el marco combina al mismo tiempo consolidación y desnacionalización, con una tendencia clara a una sustitución de las empresas locales por extranjeras o con participación extranjera considerable. Las relaciones de aprovisionamiento y de relación terminal-autopartista está marcada por la coexistencia de modelos heterogéneos de vinculación simultánea a una política proactiva de exportaciones por parte del segmento de autopartes, según surge del cuadro siguiente:

En términos de la estructura de aprovisionamiento, coexistiendo con un esquema convencional (o al menos semejante en la segmentación) de estructura jerarquizada y vertical entre los distintos anillos y niveles de proveedores, han sido identificados otros modelos de vinculación que también implican la vigencia de relaciones estrechas entre terminales y autopartistas. Se trata de las formas llamadas de **“consorcio modular”** y **“condominio industrial”**.

Mientras que en la estrategia jerarquizada, la logística se constituye en una pieza esencial para asegurar el aprovisionamiento JIT, en el consorcio modular —desarrollado en particular por la empresa Volkswagen en sus plantas de España, Rezende (Brasil) y en menor medida en Argentina— se “asocia” al proveedor al mismo proceso de ensamble. En algunos casos, la totalidad del proceso de montaje está en manos de las autopartistas (que de esta manera son

responsables de la fabricación, del armado del subcomponente y del montaje en la línea); en otros, predominan experiencias mixtas en las que en las tareas de montaje se alternan la sección de la montadora y alguna autopartista.

El “condominio industrial”, en cambio, se refiere a la localización de las autopartistas en el mismo predio o en la cercanía de la planta de montaje. Son las empresas proveedoras de subconjuntos y no los responsables de los componentes individuales. La importancia no radica exclusivamente en la reducción de costos (de transporte, de riesgo, etc.), sino en la cercanía que permite una aproximación conjunta a la resolución de problemas, a la definición de estrategias, en análisis conjunto de temas de calidad, etc. En casi todos los casos, la cercanía física no se limita a una relación exclusivamente espacial sino que introduce la noción de “relación de provisión de servicio”.

A. Posthuma caracteriza cinco relaciones de contratación diferentes de proveedores-autopartistas en Brasil:

- El “cese en la relación de aprovisionamiento”, resultado de la aplicación de normas más exigentes de precio, calidad y tiempo de entrega, que interrumpieron la relación oficial que algunos proveedores tenían con algunas de las terminales;
- El incremento de la subcontratación de algunos procesos (primordialmente, servicios de limpieza, seguridad y comedores), aunque también de actividades productivas, con el objetivo de disminuir costos, reducir actividades periféricas y focalizarse en las actividades más redituables;
- El modelo tradicional basado en el precio de la relación contractual, donde la empresa ensambladora solicita cotizaciones a varios proveedores por la misma autoparte, a fin de reducir precios;
- Aumento de las importaciones de partes, facilitado por una reducción al 60% de contenido nacional, calculado sobre un período de tres años y sobre el valor global;
- Relaciones de primer nivel, basadas en vínculos más fuertes y más exigentes de asociación.

La hipótesis central en este caso indica que no se identifica claramente en Brasil una estructura jerárquica de proveedores, sino que predomina un modelo de abastecimiento en “red”, en la medida que un mismo fabricante de autocomponentes suministra a distintos niveles de la cadena de proveedores, una misma empresa adopta posiciones diferentes según el cliente. La coexistencia de mecanismos está también señalando que se trata de procesos en transformación, con importantes zonas de incertidumbre en cuanto a su futuro, así como la constatación de estrategias diferentes por parte de las firmas.

2.2. Rasgos principales de la industria autopartista radicada en la Argentina

El objetivo de este parágrafo es analizar la situación actual del sector autopartista en la Argentina, el perfil de aprovisionamiento en desarrollo y los principales ejes del debate sobre este tema y efectuar el análisis de la encuesta a las Gerencias de compras/proveedores dentro del proyecto ADEFA-CEPAL.

Hacia 1992, la industria autopartista local se componía de alrededor de 400 empresas. En ese momento, los analistas estimaban que sólo aproximadamente la mitad de ellas se encontraba en condiciones económicas para enfrentar el nuevo escenario de la apertura y de competencia instalado por el nuevo régimen automotor. La estructura central se basaba en un espectro importante de firmas, mayormente de tamaño mediano, que eran proveedoras

directas de las terminales. Debe recordarse que hacia mediados de la década del 80 hubo una tendencia de inversión del sector terminal en la industria de componentes, que da lugar a la existencia hoy de importantes fábricas especializadas de autocomponentes. Esta tendencia desplazaba el eje de la actividad automotriz de las terminales a la producción de autopartes. Los planes de inversión apuntaban a consolidar un nuevo patrón productivo que, centrado en la manufactura de autopartes, permitiría a las filiales locales ocupar un espacio definido dentro de los esquemas de especialización productiva que se estaban consolidando a nivel mundial. En ese período, la especialización en piezas era funcional a la franca retracción del mercado interno, pero más adelante la estrategia resultó funcional al posterior redespigüe y reestructuración regional de las terminales y a las necesidades de cumplimiento con el régimen de compensación.

A partir de 1991 un conjunto de acuerdos sectoriales y regulaciones estatales cambian el escenario sectorial y producen profundas modificaciones en las estrategias de las terminales automotrices que afectan el sendero evolutivo previo de un número significativo de autopartistas locales independientes. En primer lugar aumenta el contenido importado de los vehículos y se concentra la demanda local hacia conjuntos y subensambles. Se debe también hacer referencia a que en el marco de mercados más regulados y de relaciones menos jerarquizadas entre las filiales y las casas matrices, había un margen de autonomía mayor para la elección de proveedores nacionales. El resultado de este proceso de transformación de los marcos regulatorios, de cambios en la jerarquía de las filiales, y de la mundialización/regionalización de los mercados, facilita la exclusión en la cadena de abastecedores de los agentes que no pueden cumplir con las condiciones de aseguramiento de calidad que exige el primer núcleo de abastecedores de subconjuntos y se focaliza la demanda hacia las firmas que producen bienes orientados a subconjuntos que comienzan a importarse.

Se verifica un período de fuertes compras, fusiones adquisiciones, acuerdos estratégicos, que cambian, al mismo tiempo la estructura del sector autopartista, reduciendo significativamente el número de empresas y aumentando la internacionalización del capital. Si bien en este sub-período la posición de la mayor parte de los agentes (terminales y autopartistas) mejora respecto a la década precedente, comienzan a perfilarse ritmos de crecimiento significativamente diferentes entre ambos segmentos y un aumento de la heterogeneidad al interior del mercado de autopartes. Así, por ejemplo, la modernización del parque automotor disminuye significativamente la demanda dirigida hacia el mercado de reposición y, por tanto, la producción de las firmas oferentes de este segmento.

En los últimos años, el escenario se caracteriza por el predominio de **estrategias regionales desde una perspectiva global**, que se van delimitando con la consolidación del plan de estabilización en Argentina, con la aceleración de los plazos de constitución del MERCOSUR, con el inicio de la estabilidad en Brasil y en especial con las nuevas regulaciones del sector que surgen del acuerdo bilateral de Ouro Preto entre Argentina y Brasil en 1994. Esta política diseña un marco óptimo que facilita a las terminales radicadas en el país una producción regional en lugar de nacional, junto con la inclusión de las estrategias de importación y exportación en el marco de planes más globales. La existencia de una contraparte en Brasil comienza a ser una condición necesaria para maximizar los incentivos de las regulaciones regionales.

La dinámica diferencial de los distintos segmentos del complejo automotor argentino se aprecia en la desigual evolución de la producción y empleo de las terminales y autopartistas y en el desigual efecto del comercio exterior en su performance. Así, si bien a lo largo del período de crisis de la década del ochenta la evolución negativa de los productores de

Cuadro 2
**Participación de las importaciones en la producción de los
 distintos segmentos del complejo automotor**
(En porcentajes)

	1986	1993
Automóviles	4.1	25.0
Autopartes	15.3	38.1

Fuente: Novick, M., Yoguel, G. (*op. cit.*) sobre la base de Encuesta Industrial anual 1986, CNE 1983 e Información de Comercio Exterior.

autopartes estuvo fuertemente asociada a la caída de la producción de automóviles y camiones, a partir de la década de los noventa la demanda de autopartes está mucho menos asociada a la evolución de la producción automotriz interna, cuya tasa de crecimiento triplica la variación de los autopartistas locales. A su vez, las diferencias son más marcadas aún si se consideran los subperíodos 1991-1994 y 1995-1997. Mientras en el primer subperíodo las terminales automotrices crecen a una tasa 2.4 veces superior a los oferentes de partes, en el segundo la producción de las terminales crece 15% respecto al momento previo a la crisis y la producción de los autopartistas locales decrece levemente.

Como consecuencia de estos movimientos, se acentúa el proceso de concentración en el mercado de autopartes a partir de una agudización de la caída de la demanda en el mercado de reposición, de una consolidación de la tendencia a la demanda de subensambles y de la instalación de autopartistas “globales” que se instalan cerca de algunas terminales. En suma, la conjunción de las estrategias Global-Regional y las sucesivas adaptaciones del régimen automotor aumentaron significativamente en la última parte de los noventa la participación de las partes y subensambles importados en el consumo intermedio.

Este cuadro refleja el cambio en el peso de las importaciones de ambos segmentos de la producción automotriz, pero en particular en el sector de autopartes, que surge de contrastar la información de los censos económicos de las últimas décadas con los datos de comercio exterior. Entre 1992 y 1996 los porcentuales de importación de partes efectuadas por las terminales aumentaron en un 59%.

Entre compras, fusiones y aumento de la importación de ensambles y subcomponentes, las firmas autopartistas argentinas se ven reducidas en su número y el conjunto actual de proveedoras directas involucra a alrededor de 200 firmas, en la misma línea del escenario internacional y también del brasileño.

2.3 Los nuevos sistemas de aprovisionamiento en Argentina

En un marco de mayor importación de insumos y de reducción de la cantidad de proveedores, la industria terminal argentina fue introduciendo cambios significativos en materia de aprovisionamiento. Coexisten simultáneamente los tres niveles de proveedores a los que hace referencia la literatura internacional y nacional, importaciones o compras de subensambles y de componentes aislados, componentes críticos y componentes aislados. Al mismo tiempo, en materia de aprovisionamiento ha aparecido un nuevo actor que es el responsable de la logística (interna y/o externa según los casos) y hay situaciones cercanas tanto al “condominio industrial” (mencionado para Brasil) por la instalación de autopartistas en los parques industriales o muy cercanos a las firmas terminales (Renault y Fiat, por ejemplo) o al “consorcio modular” (como es el caso de la planta de Volkswagen Pacheco).

Se verifica una proporción importante de compra de subensambles terminados (armados localmente o mayoritariamente en el exterior), relaciones más estrechas con el primer nivel de proveedores y la manutención, al mismo tiempo, de la presión por el precio para continuar las relaciones de intercambio comercial.

Estas observaciones abren el debate sobre un modelo de aprovisionamiento realista y posible para la región. Uno de los temas de discusión gira alrededor de la factibilidad de una estructura de proveedores al estilo piramidal japonés o, en cambio, de un sistema de aprovisionamiento tipo “red” como fuera caracterizado para Brasil. En este último, no hay exclusividad en el abastecimiento, una misma empresa trabaja en anillos diferentes según el cliente, y los proveedores de las empresas proveedoras de subconjuntos son también abastecedores de la terminal. La hipótesis dominante se dirige a esta última dirección y está fundamentada tanto en los problemas de escala, flexibilidad y diversificación, como en la dificultad del autopartismo local para responder a las nuevas exigencias. Aparecen problemas para la obtención de las certificaciones de calidad correspondiente y para el abastecimiento en JIT.

Las terminales identifican en general distintos tipo de proveedores: **estratégicos** (para cuya producción se requiere un fuerte componente tecnológico) provistos en general por los proveedores internacionales, **integrados y tácticos**, con predominio de los proveedores locales en esta última categoría. Para otros, la clasificación está basada en proveedores de subconjuntos terminados, insumos críticos o estandarizados. En todos los casos, para la provisión de subconjuntos o de proveedores estratégicos se trata de firmas globales o al menos con *joint ventures* con firmas locales.

El tamaño posible para un desempeño exitoso en las empresas del sector de proveedores es otro tema en debate. A excepción de los casos de empresas de servicios o de alto contenido tecnológico, existe cierto consenso en que las empresas más pequeñas tienen dificultades para responder a las exigencias de inversión que se requiere para cumplir con los parámetros de calidad, precio y tiempo de espera exigidos. Más aún, el hecho que los constructores toman como requisito de selección de sus proveedores, la solvencia financiera (ver criterios de selección), es un obstáculo para las firmas de porte más pequeño.

Desde la perspectiva de los autopartistas, la dificultad en el abastecimiento de algunos insumos básicos caracterizados como críticos constituiría un problema importante en materia de competitividad. Debido a situaciones particulares del mercado local, tienden a verse afectados por precios superiores en un 20% al que obtiene su competencia brasileña. Las constantes variaciones en el volumen de los pedidos es un tema que afecta de manera importante a los autopartistas locales, contrapartida de la falta de volumen que las firmas terminales identifican como críticas. Otro problema que afecta al sector es el vinculado a la falta de escala o de especialización (productos claramente diferenciados) por parte de las terminales, ya que ello los conduce a competir de manera asimétrica con Brasil (a consecuencia de los subsidios estatales. En palabras de un productor, “cuando el mismo modelo se desarrolla en los dos países, pierde el autopartista argentino”.

Las empresas autopartistas en general se inclinan a caracterizar las relaciones con las terminales más como vínculos de tensión que de cooperación, por la falta de largo plazo en las relaciones contractuales, por las constantes presiones en términos de calidad y precio. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, hay un conjunto de firmas en distintos rubros que han realizado importantes esfuerzos en materia de desarrollo tecnológico cuanto organizacional. Algunos pocos han podido instalarse en el primer nivel de proveedores (tal como surge de la información aportada por las mismas terminales) pero hay otro conjunto (incluso de esas

mismas firmas mencionadas) de segundo nivel con una importante trayectoria ya efectuada y que podrían recorrer rápidamente el tramo faltante (metalmecánicas, tapicería, inyección de plásticos, iluminación, etc.).

3. Las autopartistas argentinas vistas desde las terminales

La encuesta realizada en el Proyecto ADEFA-CEPAL a las áreas de Compras/proveedores de las terminales (según el análisis de nueve formularios recibidos de los diez entregados) arroja información interesante para el debate al que se ha hecho referencia anteriormente.

- Se evidencia una disminución en el número total de proveedores y sobre todo de los directos, aunque en proporciones que guardan todavía cierta distancia respecto a los estándares internacionales y que constituyen un número mayor al deseado por parte de las terminales. En algunas empresas el número de abastecedores directos guarda poca diferencia con el número total de proveedoras. En la relación proveedores directos/proveedores totales es muy diferente la estrategia de las terminales, y van desde una ecuación del 17% (Ford) hasta el 100% (Mercedes Benz). En las encuestas recibidas se mencionan 189 proveedoras (aunque no es equivalente al número de firmas mencionadas, precisamente porque las mismas firmas abastecen de piezas o subconjuntos diferentes a las distintas constructoras. Al mismo tiempo podría suponerse que el número de empresas autopartistas relacionadas con las terminales es mayor al mencionado al abastecer a los proveedores de primera línea. Por esta razón, la información recibida referida a las firmas del segundo y tercer anillo es considerablemente menor.
- El análisis según origen de localización de proveedores de componentes y subcomponentes de la industria terminal en las empresas relevadas arroja una estructura con la siguiente distribución
 - 48.1%** proviene de proveedores nacionales
 - 30.9%** CKD (15.07% proviene de Brasil y 20.78% de otros países)
 - 5.9%** partes o subconjuntos de Brasil
 - 14.2%** partes o subconjuntos de otros países
- Esta información indica que, en la estructura de proveedores externos, el 37.5% proviene de Brasil y el 62.5% restante es de proveedores extra MERCOSUR. Esta composición presenta importantes variaciones por empresa y por producto. Tal como fuera mencionado en la reunión de ADEFA del mes de agosto, Motor y Estampado constituyen los rubros que son preferentemente importados desde los países de la “Tríada”, aunque elementos de motor también provienen de Brasil. El análisis discriminado por rubro es el que se consigna en el cuadro 3. Si se analizan conjuntamente los cuadros 3 y 5, no son estos los rubros (Estampado y Motor) donde se identifican los problemas de calidad más relevantes. En efecto, de las 27 empresas mencionadas en el rubro de Estampado, 21 pertenecen al primer anillo y 19 son clasificadas como de calidad “A”. En Motor y transmisión, calidad “A” es adjudicada al 85% de las proveedoras del rubro.
- Del total de 189 proveedores mencionados radicados en la Argentina la concentración mayor se encuentra en Estampado, Componentes eléctricos y Motor y transmisión (ver cuadro 5)

Cuadro 3
Estructura de compras de las terminales
en Argentina, según rubro y origen

Rubro	Nacional	Brasil	Otros	Sin información
Estampado	31.65	15.31	53.04	-
Forja	21.99	13.56	18.54	45.91
Aluminio	75.62	7.04	9.16	18.18
Metálicos	73.13	4.87	15.84	2.16
Motor	14.84	20.59	64.57	-
Plásticos grandes	77.18	5.01	17.81	-
Plásticos resto	59.22	9.04	25.57	6.17
Eléctricos	54.75	18.02	27.23	-
Vidrios	93.56	6.42	-	-
Neumáticos	99.99	-	-	-
Estándar	41.75	9.65	48.51	-
Goma	53.56	20.42	25.93	-
Pintura	98.15	1.76	-	-
Tapizado	76.34	5.65	17.94	-
Climatización	79.88	11.30	8.80	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Encuesta ADEFA-CEPAL.

- En términos de análisis por rubro, las mejores evaluaciones (rango de proveedores en calidad A sobre el total de firmas mencionadas por rubro) las reciben Climatización, Neumáticos y Partes estandarizadas. Es interesante destacar que el 100% de menciones de calidad de primer nivel para las firmas proveedoras de los insumos de climatización corresponde a empresas sin certificación de calidad. Un segundo grupo es el que nuclea a Componentes eléctricos, Pinturas y selladores y Tapizado interior. Inversamente, los sectores con menor número de menciones dentro de la primera calidad son Vidrios, Inyección de plástico (excepto los grandes componentes) y conjunto de Armados metálicos (Ver Cuadro 7)
- En materia de servicios, si bien la cantidad de firmas mencionadas es mucho menor, la *performance* es aún más débil. Parecería haber déficits importantes en las áreas de mantenimiento preventivo, informática y comunicaciones. Las empresas de logística que reciben una buena calificación son sólo la mitad de las seis mencionadas (ver cuadro 6). Los servicios a la producción no aparecen como muy demandados y es relativamente bajo el número de empresas identificadas por las terminales (44 firmas, de las cuales diez son del área de capacitación). La evaluación realizada por las terminales (tal como fuera mencionado por los Gerentes de compras en la reunión en ADEFA) induce a suponer que parte de estos servicios podrían mejorarse, ya que en la evaluación efectuada pocas veces es caracterizada como muy buena.
- La logística evidenciaría algunos problemas. Si bien un argumento sustentado en la reunión con los gerentes de compras de las terminales en ADEFA era la menor importancia que adquiriría la localización de una autopartista en función del abaratamiento de la logística, la evaluación deficitaria sobre las firmas proveedoras de ese servicio pone a esta área en debate.

Cuadro 4
Encuesta CEPAL- ADEFA: comportamiento terminales-proveedoras

	Primer anillo	Segundo anillo	Tercer anillo
Principales problemas de aprovisionamiento	Precio Cumplimiento plazos de entrega Calidad	Calidad Precio Cumplimiento plazos de entrega	Calidad
Principales problemas identificados en los proveedores	Gerenciamiento Escala de producción Productividad Proceso productivo Tecnología de producto	Gerenciamiento Equipamiento Proceso productivo Productividad	Calificación de la mano de obra Gerenciamiento Tecnología de producto Escala de producción
Acciones estandarizadas que desarrollan con relación a los proveedores	Visitas de control del producto y/o proceso Asistencia técnica al proceso productivo Asistencia técnica para calidad del producto Capacitación del personal Participación del proveedor en el diseño	Asistencia técnica al proceso productivo Asistencia técnica para la calidad del producto	
Condiciones que se pactan en la contratación	Plazos de contratación Nivel mínimo de calidad Mejoramiento de calidad en plazos preestablecidos Reducción de precio en tiempo preestablecido	Nivel mínimo de calidad Mejora de calidad en tiempo preestablecido Reducción de precio en tiempo preestablecido	
Descripción de acciones específicas que desarrollan con relación a los proveedores (s/especificar anillo)	Asesoramiento sobre implementación de sistemas de calidad Asesoramiento sobre control de procesos productivos Seminarios / capacitación Actualización de normas técnicas Asistencia técnica Colaboración para el desarrollo de herramental		
Rubros (estampado, vidrios, etc.) Donde considera más viable el desarrollo de acciones para fortalecer la capacidad competitiva de los proveedores	Plástico (incluye inyección de plástico) Partes estandarizadas Componentes eléctricos Piezas de motor Vidrios Máquinas rotativas	Estampado Goma (incluye neumáticos) Fundición Forja Mecanizado Baterías Tapizados	

Cuadro 5
Encuesta CEPAL-ADEFA: Información consolidada
recibida sobre proveedores por rubro

Rubro	Número	Anillo de proveedores *			Calidad *			Norma ISO 9000 *			
		1	2	3	A	B	C	SI	NO	SI/NO	NC
Estampado	27	21	5	-	19	8	3	6	10	-	11
Forja y fundición	17	14	6	-	12	4	-	4	7	2	4
Fundición de aluminio	9	6	6	-	5	3	1	1	5	1	2
Conjunto de armados metálicos	17	12	1	-	9	8	1	8	7	1	1
Motor y transmisión	20	16	1	-	17	4	2	11	5	1	3
Inyección plástico grandes conjuntos	7	3	1	-	6	5	-	1	3	-	3
Inyección plástico otros	14	7	2	-	6	8	1	1	7	-	6
Componentes eléctricos	20	12	2	-	16	7	1	4	8	1	7
Vidrios	3	2	1	-	1	2	2	1	1	-	1
Neumáticos	4	4	-	-	4	1	-	4	-	-	-
Partes estandarizadas	11	11	5	-	11	1	-	6	3	-	2
Piezas goma	12	8	1	-	7	9	1	4	1	2	5
Pinturas y selladores	12	11	-	-	9	7	1	7	3	2	-
Tapizado interior	13	9	-	-	10	4	2	1	6	1	5
Climatización	3	2	-	-	3	-	-	-	2	-	1

(*) La falta de coincidencia entre el número de proveedores mencionados y su calificación se debe a que hubo más de una respuesta por terminal.

- En muchas dimensiones del suministro hay dispersión entre los proveedores de las distintas terminales. Cada autopartista, salvo notables excepciones, trabaja con una, o a lo sumo dos o tres, ensambladoras. Esta observación no se aplica a los rubros de Neumáticos, Vidrios y alguna otra pieza más estandarizada, que son compartidos por casi todas las terminales. El caso de Vidrios es significativo: una empresa, recientemente instalada provee a todas las terminales.
- Los criterios de selección están sustentados en la garantía de calidad en primer lugar, y precio y ser proveedor global aparecen en segunda instancia. También adquieren importancia la capacidad tecnológica, el aseguramiento de tiempos de entrega/logística y solvencia económica-financiera como los otros factores considerados claves a la hora de la elección. Significativamente, es baja la importancia asignada a Ingeniería o a I&D.

Precio y calidad constituyen los principales problemas mencionados en materia de aprovisionamiento. Por otra parte, un déficit también importante detectado en las empresas proveedoras se focaliza en la capacidad de gestión y el *management*. El gerenciamiento es señalado como factor problemático para los tres anillos, lo que indicaría la necesidad de fortalecer algunas acciones en esta materia.

La productividad aparece como una dificultad visualizada en los proveedores del primer anillo, como así también dificultades en el proceso productivo. No surge con claridad de las encuestas si el origen está centrado en problemas de tecnología o de gestión (incluso de organización del trabajo). Es probable que resulten de una combinación de estos mismos factores.

Cuadro 6
**Encuesta CEPAL- ADEFA: Información consolidada recibida
sobre proveedores de servicios por rubro**

Rubro	Número empresas	Evaluación de calidad (*)		
		A	B	C
Logística	6	3	4	
Auditoría de calidad	1		1	
Apoyo tecnológico	1	1		
Comunicaciones	5	2	3	
Capacitación	10	5	5	
Servicios de ingeniería	4		4	
Informática	4	1	4	
Consultoría de calidad	1	1		
Mantenimiento preventivo	10	2	7	2
Otras consultorías	2	2		

(*) Respuestas múltiples.

De acuerdo con los datos de la encuesta, las principales acciones regulares que realizan las terminales para con los proveedores se concentran en acciones de asistencia técnica, referidas tanto al producto como al proceso. Cada terminal genera acciones específicas de acuerdo a sus estrategias particulares y a las dificultades que visualiza en sus proveedores. Parece ser importante que la oferta de capacitación que las automotrices brindan, sea de carácter formal como “informal”.

Según lo caracterizado con relación a las cláusulas que se pactan en la relación de aprovisionamiento, es significativo el esfuerzo que se le exige al proveedor en materia de calidad, productividad y precio, durante la duración misma del contrato.

La evaluación de la calidad efectuada sobre las firmas autopartistas no siempre mantiene relación directa con las certificaciones de calidad obtenidas (ya sea ISO o las correspondientes de cada firma). Algunas de las empresas que han obtenido la certificación ISO 9000 son evaluadas como de calidad intermedia por sus clientes.

No hay coincidencia por parte de las terminales respecto a la certificación alcanzada por sus proveedores (para una misma empresa, y un mismo producto, algunas terminales informan que ha alcanzado la certificación y otras que no). El cuadro 5 identifica una zona de incertidumbre importante al respecto.

Tampoco es homogénea por parte de los distintos fabricantes la evaluación general sobre los proveedores. Una misma empresa autopartista es acreedora a calificaciones diferentes según las distintas montadoras. Es probable que esa heterogeneidad resulte de los distintos productos que una misma empresa provee, aunque esta situación no puede confirmarse con la información recibida.

A partir de la información recibida, se elaboró una clasificación por rubro –de acuerdo a la evaluación de calidad efectuada por las terminales– dividida en tres grandes agrupamientos: los que se encuentran en un alto nivel de calidad, los que presentan dificultades en función de la baja calificación recibida y los que se encuentran en un punto intermedio. En el primer grupo se encuentran Climatización, Neumáticos, Partes Estandarizadas, Estampado y Piezas

Cuadro 7
Encuesta CEPAL- ADEFA: Agrupamiento de Calidad de
proveedores según rubro (*)

Mejor evaluación de calidad	Calidad intermedia	Dificultades de calidad
Climatización	Forja/Fundición	Vidrios
Neumáticos	Fundición de aluminio	Piezas de goma
Partes estandarizadas	Tapizado interior	Inyección de plásticos (grandes conjuntos)
Estampado	Componentes eléctricos	Inyección de plástico (otros)
Motor y transmisión		Conjunto de armados metálicos
		Pinturas y selladores

(*) Cálculo efectuado sobre la base de la cantidad de respuestas en calidad "B" y "C" sobre el total de proveedores del rubro.

de motor y transmisión. En el agrupamiento con mayores problemas figuran Vidrios, Piezas de goma, Inyección de plásticos, Armado de conjuntos metálicos y Pinturas y selladores (ver cuadro 7)

Sin embargo, en la pregunta específica que identifica sectores con potencialidad de desarrollo fueron mencionados los correspondientes a **plástico** y **estampado** en primer lugar. El segundo grupo de fabricantes de componentes con posibilidades de desarrollo son los correspondientes a **Goma, Fundición y forja, Mecanizado, Partes estandarizadas y Componentes eléctricos** (a pesar de estar relativamente bien evaluados). Por su parte, representantes del sector autopartista mencionan con potencialidad de desarrollo a los subsectores de Estampado, Interiores y Plásticos, lo que estaría indicando una convergencia importante en estos rubros. En esta línea, cabe mencionar lo señalado por alguna de las terminales que enfatizó la falta de proveedores locales de partes electrónicas.

Las terminales que realizaron alguna experiencia de desarrollo de proveedores la focalizaron en acciones vinculadas con Plásticos livianos y Plásticos reforzados, Manijas de puerta, Cerraduras, etc.

4. Síntesis y conclusiones

- El sector autopartista nacional se encuentra atravesando un nuevo e importante período de cambio caracterizado por la disminución en el número de proveedores totales, así como de los directos. Este proceso es acompañado de una fuerte tendencia a la participación de capitales internacionales, ya sea a través de la adquisición de la firma en su totalidad o a través de *joint-ventures* o licencias. Se observa la presencia fuerte de empresas brasileñas (en general formando partes de *joint-ventures* internacionales) en el mercado local o de aquellas que tienen plantas en ambos países.

- La estructura de aprovisionamiento nacional de las terminales combina formas aún no claramente perfiladas en términos de estructuras de tipo jerárquico (anillos claramente identificados de proveedores) o en “red”. No surge con claridad si la forma existente responde a estrategias particulares de las empresas automotrices o están fundadas en la especificidad de la oferta local y la falta de desarrollo en algunos casos de las empresas autopartista.
- El sector autopartista radicado en el país aún mantiene una considerable heterogeneidad, tanto en lo que respecta a la calidad de la producción como respecto a los tiempos de entrega, cumplimiento de plazos y otras condiciones de la prestación, que deben ser subsanados para lograr mayor competitividad.
- En este marco de heterogeneidad, no son pocas las firmas que se encuentran en transición haciendo importantes esfuerzos financieros, de gestión y tecnológicos para permanecer en el mercado de proveedores, conformando un segmento de empresas potencialmente aptas para acciones de desarrollo.
- Simultáneamente, el desarrollo histórico previo, los senderos de aprendizaje y algunas experiencias exitosas relevantes en el ámbito local conforman un sector con potencialidad, a pesar de las dificultades mencionadas y algunas carencias detectadas en materia de gerenciamiento.
- Estas observaciones permiten pensar que, si se coordinan apropiada y consistentemente instrumentos ya existentes y acciones factibles, la necesidad de avanzar en un proceso racional, selectivo y eficiente de sustitución de importaciones de autopiezas y componentes –a efectos de garantizar la sustentabilidad del desarrollo del complejo automotor en las actuales condiciones– puede encontrar un nivel de respuesta satisfactorio en el medio local.
- Estas acciones deben partir del reconocimiento, por un lado, de los cambios ya producidos en el segmento autopartista y, por el otro, de la inconveniencia de continuar desperdiciando capacidades y recursos largamente acumulados en la trayectoria evolutiva sectorial.
- A este efecto, debe considerarse que, en la mayor parte de los rubros, el primer anillo de proveedores tiende a consolidarse fuertemente alrededor de un núcleo duro de proveedores globales, sean éstos filiales y empresas asociadas a las firmas terminales, o bien productores independientes. Por las propias características de estas firmas, no deberían ser el objeto de aquellas acciones y preocupaciones.
- Por el contrario, este primer anillo y, obviamente, las terminales deberían incrementar sus esfuerzos para el desarrollo de proveedores locales capaces de integrar y ampliar el alcance del segundo y tercer nivel de aprovisionamiento. Hacia este conjunto de productores deberían dirigirse, al mismo tiempo, las acciones específicas de política.
- Se entiende que esta oferta potencial, a ser desarrollada en las condiciones requeridas para el sostenimiento de la competitividad del conjunto, incluye no sólo partes y componentes, sino también una serie relativamente extensa de servicios técnicos a la producción. Aparece actualmente en este segmento una oferta incompleta que induce a las terminales a mantener en algunos casos una estructura propia que podría ser tercerizada.

ANEXO I

SITUACIÓN ACTUAL DE LA INDUSTRIA AUTOPARTISTA NACIONAL

El panorama actual de la industria autopartista, a partir de los datos suministrados por AFAC (junio 1998) es el siguiente:

Consta de un universo de 400 empresas que ocupan un total de 38.000 personas. En término de tamaño: 42% de las firmas tienen menos de 100 trabajadores; 28% entre 101 y 200; 11% entre 201 y 300 y 19% más de 300, siendo el tamaño medio de las empresas de 30 ocupados. Su contribución al PBI es de 0.45 y al PBI de la industria manufacturera: de 3.50%.

La estructura de las firmas según origen del capital de los autopartistas radicados en el país se compone de un 30% de nacionales; otro 30% de internacionales; *Joint-ventures*: 21% y licenciatarias; el 19%.

Algunos rasgos evolutivos de los últimos años en materia de empleo y ventas, arroja la siguiente información:

El empleo crece levemente en 1993 y 1994 (7.7% en esos dos años) y sufre una caída brusca en el 95 del 13% (efecto "tequila"). Se nota un leve repunte (inferior al 1%) en 1996 y 1997.

Las ventas atravesaron un ciclo similar (fuerte aumento 1993/94) y caída abrupta en el 95 (21.9%) y leve repunte en 1996 y 1997, aunque los guarismos son mucho más altos que para el empleo y se perdió un número importante de empresas.

En términos de la balanza comercial, el saldo con Brasil es altamente desfavorable a pesar del aumento permanente de exportaciones que se verifica al país vecino. La estructura por origen de las importaciones corrobora los datos que resultaron de la encuesta aplicada en el Proyecto ADEFA-CEPAL mientras un 34% se importa de Brasil, 52% es de países de Europa, Estados Unidos y Japón y un 14% proviene de otros países. En cambio, el 67% de las exportaciones nacionales es a Brasil. La información de carácter más cualitativa obtenida en entrevistas realizadas en AFAC perfila un sector cuyas principales empresas están radicadas tanto en Argentina como en Brasil y las otras sujetas también a cambios en la relación nacional -importado tanto en lo que se refiere a materia prima como a componentes. Simultáneamente, hay emprendimientos nuevos (filiales locales de proveedores globales), que optan por instalar plantas en ambos países acompañando la radicación de las terminales.

ANEXO II

Empresas Autopartistas con certificación ISO línea 9000: Empresas Socias

EMPRESA	NORMA
A. Montich y Cia S.A.	9002
AMP Argentina S.A.	9001
Armetal S.A.	9002
Autoliv Argentina S.A.	9002
Bertrnad Faure S.A.	9002
Benteler RB	9002
Bundy Argentina S.A.	9002
C.R.A.F.M.S.A.	9002
Cablesa S.A.	9002
CIBIE Argentina S.A.	9001
Coinsa S.A.	9001
CORNI fundiciones SIAC	9002
Dana Argentina S.A. (Aros Pistón) Ex Daneri	9001
Dana Argentina S.A. (Susp. y direcc.) Ex Thompson	9002
Dana Argentina S.A. / THA S.A.	9002
ETMA S.A.	9002
E.M.U. Establecimientos Metalúrgicos Unidos S.A.I.C.	9002
Emelar S.A. (Valeo Embragues)	9002
Establecimientos Met. Ochoteco S.C.A.	9002
Establecimientos Met. EDIVAL S.A.	9002
Establecimientos Romet S.A.	9002
Fabutor S.A.I.C.	9002
Fate Argentina S.A.	9002
Favicur S.A.	9002
Ferrosider S.A.	9002
Filtros Mann S.A.	9001
Ford Argentina S.A. Planta Metcon	9002
Fric Rot S.A.	9001
Henkel S.A. (Ex Teroson)	9002
Hutchinson Argentina S.A.	9002
InDeCo H. Minoli S.A.	9002
lochpe Maxion Argentina S.A.	9002
Isringhausen Argentina S.A.	9002
Juntas Ciccarelli S.A.	9002
L'Equipe Monteur S.A.	9002
LEMP S.A.	9002
Liggett Argentina S.A.	9002
Magnetti Marelli Argentina S.A.	9001
Magnetti Marelli Denso S.A.	9002
MMA S.A.	9002
PROMESA S.A.	9002
Puerto Seco S.A. / TCA S.A.	9002

Anexo II – Empresas Autopartistas con . . . (continuación 2)

EMPRESA	NORMA
Rafaela Motores S.A.	9002
Robert Bosch Frenos S.A.	9002
Sabó Argentina S.A.	9002
Sachs Argentina S.A.	9002
Santa Lucía Cristal S.A.C.I.F.	9002
SKF Argentina S.A.	9002
Sogefi Argentina S.A.	9002
Taranto S.A.	9002
Tecnoquímica S.A.	9001
Transax S.A. Motores + Transm y frenos	9002
TRASA San Luis S.A.	9002
Walker Argentina S.A.	9002
UTE: SAS Automotriz Arg. y Estblecimientos Romet S.A.	9002
Total Empresas certificadas	55
EMPRESAS NO SOCIAS:	
Acca S.A.	9002
Basso S.A.	9001
CGR S.A.	9002
Cirubon S.A.	9002
Corven S.A.	9002
Diacrom S.A.	9002
Dinatécnica S.A.	9002
Dunlop Argentina S.A. (correas y mangueras automotrices)	9002
Famar Fuegoquina S.A.	9002
Firestone de la Argentina S.A.	9002
Glasurit de Argentina S.A.	9001
Industrias Viauro S.A.	9002
Matrimet S.R.L.	9002
Mercurio Pappiani	9002
Metalúrgica Degeorgis S.A.	9002
Metalúrgica Kysnar S.A.	9002
Metalúrgica Roma S.A.	9002
Metalúrgica Tandil S.A.	9002
Neumáticos Good Year S.A.	9002
Nicieza y Taverna S.A.	9002
Petruzzi S.A.	9002
Philco Fuegoquina S.A. (Autoradios)	9001
Pirelli Neumáticos S.A.I.C.	9001
RAR S.A.	9002
RK Moldeados S.A.	9002
Rubol S.A.	9002
Wence S.R.L.	9002
Total Empresas certificadas	27

Empresas Autopartistas con certificación QS 9000:

EMPRESA

Armetal Ind. Arg. de Met. S.A.
Autoliv Argentina S.A.
Benteler RB
Bundy Argentina S.A.
Corni S.A.
EMU Est. Met. Unidos S.A.
Establecimiento Met. EDIVAL S.A.
Establecimiento Romet S.A.
Fabutor S.A.I.C.
Famar Fuegoína S.A.
Fate Argentina S.A.
Filtros Mann S.A.
Firestone de la Argentina S.A.
Henkel Argentina S.A.
Lemp S.A.
Liggett Argentina S.A.
Metalúrgica Tandil S.A.
MMA S.A.
Neumáticos Good Year S.A.
Pirelli Neumáticos S.A.I.C.
Sachs Argentina S.A.
Taranto San Juan S.A.
TCA S.A.
Tecnoquímica S.A.
Walker Argentina S.A.

SECCIÓN V

CRITERIOS BÁSICOS PARA LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE APOYO PARA MEJORAR EL ENTORNO COMPETITIVO DEL COMPLEJO AUTOMOTOR ARGENTINO

El Sector Automotor Argentino

1. Breve descripción

Para poder entender con profundidad la problemática del sector autopartista, debe comprenderse primeramente el rol desempeñado por la industria automotriz en su conjunto. Con tal fin, se efectúa a continuación una somera descripción de las principales características de dicho segmento productivo.

La industria automotriz constituye una parte importante del sector manufacturero nacional. Esto se aprecia con claridad al observar los principales datos correspondientes al sector:

- Contribuye con el 9% del valor de la producción del sector manufacturero, el cual asciende a \$ 95.499.762.000.
- Es responsable del 7% del valor agregado bruto de este sector, alcanzando los \$ 2.195.025.000.
- Con cerca de 68.000 puestos de trabajo, ocupa el 6,4% del sector, de los cuales el 94% son personal asalariado.
- Asimismo, dentro de la industria automotriz se destaca el sector autopartista, el cual ocupa el 57% de los puestos de trabajo (37.985), generan el 41% del valor agregado bruto (906.576) y el 46% del valor de la producción (2.475.067). Las ventas anuales estimadas ascienden a \$3.400 millones y las exportaciones por \$ 1.000 millones.
- Considerando la estructura de las firmas en el sector autopartista, según cantidad de personal ocupado, se observa que se encuentra fuertemente sesgado hacia pequeñas y medianas empresas, ya que el 42% posee menos de 100 empleados y un 28% entre 100 y 200.
- La distribución geográfica de este segmento se encuentra fuertemente concentrada en Buenos Aires (51%), Córdoba (20%). Capital Federal (10%) y Santa Fe (9%).
- El destino de las ventas se focaliza en el mercado de origen (55%), para reposición (28%) colocando en el mercado externo sólo el 11% restante.

- En lo que hace a inversión bruta fija, el sector autopartista contribuye con el 46% de la rama automotriz, mostrando un fuerte sesgo hacia la inversión en maquinarias y equipos, en donde ha contribuido con el 78% de lo contabilizado. A su vez, el sector tiene una alta heterogeneidad de agentes en relación con sus niveles de competitividad. Se pueden delinear, sin embargo, tres grupos: a) un reducido segmento de empresas que poseen niveles cercanos a los de las mejores prácticas internacionales; b) un grupo de firmas que han mejorado notablemente respecto de performance en el pasado reciente, y que aún están en transición; y c) empresas con dificultades para posicionarse y readaptarse a las nuevas condiciones.

Se debe mencionar que esta breve síntesis de los principales datos del sector bajo estudio no pretende ser exhaustiva, sino sólo brindar un marco de referencia básico que refleje la importancia de este sector para nuestra industria manufacturera.

2. Enfoque y Metodología del Trabajo

En Argentina, el segmento de las PYMES se enfrenta con diversas dificultades. En respuesta a esto, el sector público ha diseñado instrumentos de política para contrarrestar sus efectos y ayudar al crecimiento de las mismas.

Es importante resaltar que cada uno de los programas existentes apuntan a solucionar uno o varios problemas con que se enfrentan las firmas de menor tamaño en el entorno económico en el cual se desenvuelven. Es por eso, que en el abanico de instrumento existentes, se encuentran aquellos elementos necesarios para solucionar diferentes problemas, tales como asimetría de información, restricciones de acceso al mercado de crédito, falta de inserción a los mercados internacionales, capacitación, etc.

Si bien estos programas son viables como medio para resolver las imperfecciones económicas en que se originan, se encuentran diseminados a lo largo de diversas oficinas del Estado, por lo que, en un primer ejercicio, se seleccionaron todos aquellos programas existentes que más se relacionan con el sector automotor, con el fin de analizarlos y, en consecuencia, poder explotar y potenciar eficientemente los beneficios que se derivan de su ejecución.

Con tal fin, se sintetizaron sus aspectos más importantes en una matriz, para visualizar con claridad las características principales de cada uno. El objetivo subyacente fue clasificar y jerarquizar la información existente, para evaluar la utilidad de éstos instrumentos en el proceso de mejora de la competitividad del complejo automotor.

Es importante que, a partir del análisis de la información contenida en la matriz de los programas, se adviertan las complementariedades de los mismos. Como consecuencia de lo anterior se podrá también evaluar correctamente dónde se duplican ineficientemente asignaciones presupuestarias. En este sentido, respetar las restricciones presupuestarias del sector público es un aspecto que no puede ser dejado de lado: la política fiscal debe adecuarse al régimen monetario y cambiario vigente establecido a partir del plan de convertibilidad. Por tal motivo, adherir a la mencionada restricción implica una disciplina fiscal que, no necesariamente implica incrementar el gasto público per se, sino hacer una política fiscal eficiente, con los recursos disponibles.

Posiblemente, en algunos casos hubiesen sido deseables desde el punto de vista del beneficio social, en particular asociado a las externalidades que se dan en el proceso de aprendizaje dinámico, el establecimiento de nuevos apoyos desde la política pública, en este

documento se adopta el criterio de aprovechar más adecuadamente lo existente, sin alterar las restricciones fiscales.

El actual esquema impuesto por la política económica determina un nuevo comportamiento del sector privado. No obstante, no todos los agentes privados que intervienen en el proceso productivo responden de la misma manera debido a sus diferentes características. Entre las más distintivas se pueden mencionar el nivel de capacitación de los recursos humanos (tanto del management como de la mano de obra no calificada), el acceso al mercado de crédito, la flexibilidad o capacidad de adaptación ante cambios en el entorno, el nivel de estandarización de la calidad de los productos y procesos, etc. A partir de esta caracterización surge naturalmente una estratificación de los proveedores de la industria automotriz, tipificándose de esta manera: los proveedores globales, los proveedores susceptibles de desarrollarse eficientemente y, por último, aquellos proveedores con escasa capacidad de adaptación.

Se entiende por proveedores globales a aquellos que pueden atender eficientemente las demandas de las terminales, lo cual implica que se encuentran perfectamente integrados en la cadena de producción. Es importante destacar que este segmento incluye megaproveedores, los que a veces llegan a facturar más que las mismas terminales, empresas transnacionales, con patrones de eficiencia internacional en sus productos y procesos, así como empresas con alta participación en el comercio exterior.

En un segundo grupo se encuentran aquellos proveedores que tienen un elevado potencial de desarrollo eficiente. Estas empresas tienen la capacidad de aprovechar de mejor manera los beneficios derivados de la política pública destinada al fortalecimiento del sector automotriz dado que ya se encuentran en un sendero viable de producción.

Finalmente, en el tercer grupo se encuentran las empresas que no tienen la capacidad de adaptarse a los procesos de cambio vigentes. Por lo tanto, este tipo de programas de asistencia para empresas proveedoras del sector automotor no fue desarrollado contemplando la problemática que estas firmas enfrentan.

El sector terminal, conjuntamente con los proveedores globales, a través de su capacidad de posicionarse dinámicamente con sus proveedores podrá motorizar los avances en las mejoras de eficiencia del sector autopartista, lo que genera la necesidad de establecer un programa articulado de mediano plazo, para incluir los efectos dinámicos de un proceso de aprendizaje y reestructuración.

A su vez, instrumentando un programa de tales características se logrará involucrar a las terminales y los proveedores competitivos, dado que los beneficios que se derivan de la nueva interrelación con los proveedores autopartistas en la producción, generarán una mejor asignación de los recursos del sector privado, es decir un incremento en la eficiencia a nivel microeconómico. Entre los aspectos más salientes de la rama autopartista –los cuales deben tenerse en cuenta para la elaboración del mencionado programa– se destaca la necesidad de coordinar las inversiones. Tal ordenamiento se fundamenta en los elevados costos hundidos que el sector demanda dada la especificidad de los activos, lo que requiere una mayor certidumbre estratégica en la toma de decisiones de inversión (tanto en máquinas y equipos como en el cambio organizacional y de formación de recursos humanos).

Por otra parte, la alta irreversibilidad de la inversión, derivada de dicha especificidad, genera importantes costos de oportunidad que deben ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones de inversión. La incertidumbre asociada a tal especificidad requiere señales suficientemente claras como para atenuar la variabilidad y el riesgo de los retornos esperados

de tales inversiones. Teniendo en cuenta esto, lo que se intenta es poder reducir tal incertidumbre en el sector proveedor autopartista en transición, articulando de alguna manera, políticas de coordinación entre las terminales, los proveedores globales y los proveedores, a fin de lograr que éstos tengan mayor certidumbre a la hora de invertir en activos específicos. Es menester entender la necesidad de asegurar una demanda futura por parte de las terminales y los proveedores globales con respecto a los bienes producidos por las empresas autopartistas. Esto es así porque la alta especificidad de los activos en el sector, que implican elevados costos hundidos para cada una de las empresas autopartistas, genera la necesidad de establecer incentivos en estas últimas para que tomen decisiones de inversión que de otra manera no serían llevadas a cabo en una economía regida solamente por el mecanismo de precios. Asimismo, las terminales y los proveedores globales sólo pueden incrementar el uso de proveedores locales en la medida que las mismas se adecuen en calidad y precio a los requerimientos, ahora evaluados en el contexto de una economía más abierta.

Lo que se intenta es poder estimular a los empresarios del sector a invertir en el presente en lugar de esperar a que surja más información. En este sentido, entre los objetivos del programa se debe destacar una suerte de incentivo a la inversión presente antes que la futura. De esta forma, la manera de brindar la mencionada señalización se sustenta en la necesidad de optimizar los procesos productivos de las empresas, intentando generar las condiciones necesarias para que las terminales encuentren beneficioso tercerizar determinadas tareas, lográndose de esta forma una integración vertical entre grandes empresas y PYMES que sea mutuamente conveniente. Debe tenerse en cuenta que gran parte de la producción que dejarían de realizar las terminales serían procesos que en la actualidad se encuentran realizando o importando. Con tal fin, la relevancia de este programa destaca aspectos de calidad que las pequeñas y medianas empresas nacionales deben poseer para ser competitivas respecto de los productos extranjeros. Entre otras cosas, la asistencia gubernamental debe manifestarse mediante el establecimiento del marco apropiado para que tal integración productiva se vea facilitada.

Como consecuencia, las terminales y los proveedores globales asumen un nuevo rol ya que cuentan con la capacidad de posicionamiento dinámico frente a sus proveedores, lo cual genera la necesidad de establecer un programa articulado de mediano plazo.

3. Matriz de interrelación de programas existentes

En este apartado se observa muestra la matriz de interrelaciones, la cual cuenta con los programas de asistencia a pequeñas y medianas empresas que pueden brindar algún tipo de beneficio específico para las firmas del sector autopartista.

Superposición y complementariedad de los programas existentes.

Seguidamente se sintetiza la información, agrupando los programas en función de las diversas fallas de mercado a las que apuntan a dar solución.

Existen múltiples “falencias” con que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas en la economía de mercado, debido a problemas en la transmisión de la información de las señales más standard (precios, cantidades, etc.). Los programas listados se focalizan básicamente en el siguiente cuadro, es decir restricciones de acceso al mercado de crédito, poca integración vertical en la producción, problemas de asimetría de información, falta de adecuada capacitación en temas gerenciales, de competitividad y de acceso a los mercados.

Problemas de mercado	Programas
Restricción en el mercado de crédito	MYPES, MICRONACIÓN, SGR, PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO MULTISECTORIAL, PROMECOM, PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, FONTAR
Integración vertical	SGR, COMPRE PYME
Asimetría de la información	SUIIP
Mercados externos	PYMEXPORTA
Competitividad	PYMEXPORTA, PROGRAMA DE RECONVERSIÓN EMPRESARIAL, PROMECON, PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, FONTAR, PROGRAMA DE INTERCAMBIO COMPENSADO
Simplificación tributaria	MONOTRIBUTO
Regularización de empresas informales	MICRONACIÓN
Capacitación	MYPES, COMPRE PYME (cupo fiscal), MICRONACIÓN, CAPACITACIÓN LABORAL PARA SECTOR O RAMA DE ACTIVIDAD

El racionamiento del crédito con que se enfrentan las PYMES, se manifiesta tanto por cantidad como por precio. Esto es una implicancia directa de la estructura contable y administrativa de las empresas de menor tamaño, lo cual genera que las instituciones crediticias se vean obligadas a subir el precio de los préstamos (la tasa de interés) y disminuir las cantidades (menores volúmenes) con el fin de no sufrir los problemas de riesgo moral y selección adversa, usualmente abordados por la teoría económica. Este racionamiento es la respuesta correcta de un sistema financiero que resuelva su problema de optimización, maximizando los beneficios sujeto a las restricciones con que se enfrenta. Se debe tener en cuenta que el racionamiento no sólo se efectuará por precio sino por cantidad, dado que a mayores tasas de interés sólo estarán interesados en tomar los créditos aquellos individuos que posean proyectos de mayor riesgo. En cierto sentido se podría interpretar que la inexperiencia de los bancos para la correcta evaluación de los proyectos se ve reemplazada por las exigencias en lo que a garantías reales se refiere. En cierta medida, esto es una forma de proyectar problemas de eficiencia en la calificación de los riesgos, lo cual impacta en forma directa sobre los procesos productivos.

La falta de integración vertical surge como respuesta a múltiples causas. Durante el primer quinquenio de la década de los años noventa, Argentina fue sujeto de una serie de cambios estructurales: privatizaciones, apertura económica, desregulación, estabilización monetaria. Estos factores llevaron a instalar nuevas reglas de juego que incidieron directamente sobre la estructura productiva nacional, generando un nuevo patrón de producción.

La asimetría en la información, así como la falta de capacitación son problemas que se profundizan sobre las firmas que no puedan adaptarse a cualquier proceso de cambio. En este sentido, poder brindar algún tipo de herramienta que tienda a atenuar los costos que la asimetría mencionada genera, y en cierta medida, poder equiparar el nivel de información que las empresas y el sector público manejen, las decisiones de producción e inversión que se encaren podrán obtener mayores tasas de beneficio.

Éstos, sumados a otros aspectos no citados, prácticamente forzaron el cierre de muchas empresas que no pudieron adaptarse a las nuevas necesidades del mercado. Las grandes empresas, frente al debilitamiento de sus proveedores, o bien activaron líneas de producción secundarias, para suplir tales inconvenientes, o bien comenzaron a importar dichos bienes. Este tipo de problemas incrementa los costos de producción de las grandes empresas, las cuales se verían claramente beneficiadas si pudiesen tercerizar la producción de tales insumos. Asimismo, en la medida que los bienes sean producidos en empresas argentinas se beneficia a la industria nacional, lo cual a su vez genera efectos de derrame sobre otros sectores productores de bienes y servicios. En cuanto a la organización interna de las terminales, el hecho de contar con proveedores locales favorece el manejo de los stocks a través de procesos “*just in time*”. En respuesta a estas trabas con que se vieron enfrentadas las pequeñas y medianas empresas, junto con las necesidades que surgieron para adaptarse a las nuevas condiciones que imponía el modelo, se diseñaron los programas detallados en la matriz precedente.

Con respecto a los programas, se clasificaron en función de su orden prioridad para el sector autopartista. Así, para simplificar el análisis se intentó rankearlos en forma decreciente en función de tres niveles: A, B, C.

A continuación se describirán en forma sintética qué programas se superponen o complementan entre sí.

4. Superposición de programas

– Restricciones del mercado de crédito

Si bien a primera vista se asemejan, el MICRONACIÓN y el MYPES, el primero de ellos posee un componente de capacitación para los empresarios que tomen el riesgo de inversión. Asimismo, dado que el MICRONACIÓN opera a través de las ventanillas del Banco de la Nación Argentina lo que implica que su alcance es de carácter nacional.

En general no se observan superposiciones entre los programas de asistencia crediticia.

– Integración vertical

En cuanto a los programas de integración vertical, no se aprecian superposiciones sino una clara complementariedad entre SGR y COMPRE PYME.

Es importante destacar que el SGR es una asociación destinada a complementar las garantías reales de la PYMES (logrando de mejores tasas de interés), mediante la integración de grandes empresas con las de menor tamaño. El *COMPRE PYME*, mediante el incremento de la participación de las PyMes dentro de las compras de las grandes firmas genera, entre otras cosas, desarrollo de proveedores regionales, de formas cooperativas, de proveedores para competir con mercado externo, abastecimiento a medida de la demanda, división del trabajo para reducir costo, con normas de calidad standard, etc.

Asimismo, el SGR se complementa con cualquier otro programa, que se focalice en suplir alguna falla de mercado. Sin embargo, se visualiza un inconveniente de índole práctico: el incentivo que tienen las grandes empresas para ser socios protectores consiste en desgravaciones impositivas del impuesto a las ganancias, pero mayormente en este sector específico, estos socios que podrían ser las terminales, normalmente no tributan dicho impuesto. En este sentido, si bien esta herramienta es fundamental para solucionar los problemas de escala, se vuelve ineficaz sino se efectúa algún tipo de adaptación pertinente.

– *Competitividad*

Son varios los programas que tienen como finalidad incrementar la competitividad. Sin embargo, es importante destacar no todos asignan recursos al misma etapa o factor del proceso productivo:

El Programa Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología apunta a desarrollar la inversión en Investigación y desarrollo mediante préstamos y subsidios para financiamiento de proyectos de base tecnológica.

El FONTAR, se superpone con el Programa Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología por financiar aspectos relacionados con Investigación y desarrollo pero al mismo tiempo se complementa con el mismo por asignar recursos para gastos en personal de dirección e investigación, adquisición de bienes de capital tecnológicos, etc. Asimismo, se complementa con el PROMECON por tener en cuenta los nuevos procesos y productos.

El PYMEXPORTA y el Programa de Reconversión Empresarial (PRE) se centralizan en la reconversión de empresas. Estos programas se superponen en el componente de apoyo a empresas el cual consiste en subsidiar los servicios de consultoría necesarios para en el primer caso desarrollar un proyecto exportador y en el segundo no sólo abarca este aspecto –es decir, fortalecer la competitividad– sino que también incorpora mejoras en temas de flexibilidad y predisposición al cambio de las PYMES para la producción de bienes como de servicios. Por su parte, se complementan con relación a sus otros componentes. El PYMEXPORTA apunta al fortalecimiento institucional mientras que el PRE se focaliza en apoyo a la reorientación empresarial y a la oferta de servicios y en la coordinación de información

El PROMECON es netamente financiero y está concentrado en aspectos de adquisición de trabajo inicial, equipamiento, inversiones en activos físicos.

– *Capacitación*

El MICRONACIÓN se puede complementar con el COMPRE PYME, debido a que el primero de éstos está orientado a la capacitación de los empresarios y niveles gerenciales; en cambio el segundo de ellos se focaliza en el personal asalariado de las empresas existentes. Por otra parte el Programa de Capacitación Laboral para Sector o Rama de Actividad, abarca una población objetivo más amplia (incluye desempleados); sin embargo, el COMPRE PYME (CUPO FISCAL) posee el incentivo de las deducciones impositivas para su implementación.

Por todo lo antepuesto, como las empresas pueden enfrentar más de un problema, la integración de los programas resulta una buena medida de política pública dentro del campo de la política industrial. En este sentido, sugerir “paquetes” de programas que asistan a las pequeñas y medianas empresas del sector autopartista, maximizaría los beneficios que se pueden extraer de los mismos. Más aun, se podrían proponer modificaciones en aquellos casos en que se encuentren trabas para el normal desarrollo de los mismos, así como también nuevos programas en caso de observar falencias o fallas de mercado no cubiertas aun.

MATRIZ CLASIFICADORA DE PROGRAMAS

NOMBRE DEL PROGRAMA	ORGANISMO RELACIONADO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	ESPECIFICIDAD DEL PROGRAMA	COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	ESTADO DEL PROGRAMA	TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL DEL PROGRAMA	QUIENES SE BENEFICIAN	IMPERFECCIONES ECONÓMICAS ORIGINARIAS	SUBPROGRAMAS Y ELEMENTOS INCLUIDOS	PRIORIDAD
MYPES	BID	Ampliar el acceso y la cobertura de crédito así como la asistencia técnica a los micro y pequeños empresarios.	Programa específico: destinado a la adquisición de activos físicos, necesidades de capital de trabajo y servicios de asesoría técnica.	Programa complementario al Programa Global de Crédito Multisectorial y al Programa de Reestructuración Empresarial.	Decreto 522/92, la aplicación depende de la SEPYME.	Tasa promedio del 13,5%.	Monto total de \$45 millones de pesos. Máximo \$ 20 mil por operación.	Las micro y pequeñas empresas nuevas o existentes cuya facturación no supere los \$ 200 mil anuales y no más de 20 empleados.	Imperfecciones en el acceso al crédito y fallas de información.	1) Subprograma de Capacitación; 2) Subprograma de Estudios; 3) Subprograma de Fortalecimiento Institucional; 4) Subprograma de Medio Ambiente.	B
COMPRES PYME	BICE	Fomentar, desarrollar e incrementar la participación de la PYME en la provisión de bienes y servicios a las grandes compañías y al sector público.	Programa no específico.	Complementario al Programa Global de Crédito Multisectorial.	Comunicación A 2089 del BCRA con resolución SEPYME.	Para el sector privado a determinar con la entidad financiera cuando se apruebe la operación.	El monto máximo del programa para créditos es de \$ 100 millones. Desde \$ 10 mil hasta \$ 1,5 millones por operación.	Destinada a empresas PYME proveedoras de bienes o servicios de las empresas productoras de bienes de capital o consumo durable.	Segmentación de mercado y problemas de coordinación intertemporal. Problemas de especificidad de los activos físicos y decisiones de inversión.	Esta conformado de dos elementos principales: el primero es el aspecto financiero (COMPRES PYME) y el segundo es el aspecto de capacitación, a través del CUPO FISCAL.	A
SUIIP	SEPYME	Solucionar los problemas en las fallas de información generadas por los costos, dispersión o falta de conocimiento para el acceso a la información.	Programa integral o general (no específico)		Aplicado por la SEPYME.			Para todo tipo de PYME.	Reducción de costos transaccionales por fallas de información.	Lo comprenden: la Guía de organismos y entidades, que prestan servicios financieros y de comercio exterior.	C
PYMEEXPORTA	BANCO MUNDIAL	Asistir a las empresas, preferentemente pequeñas y medianas, en la adquisición de capacidades y Know How que les permitan orientarse al mercado externo.	Programa específico: reconversión empresarial para las exportaciones.	Programa complementario al Programa para Mejoramiento de la Competitividad y el Programa de Reconversión Empresarial.	Aplicada por la SEPYME.		El monto total es de \$ 27 millones. La cofinanciación cubrirá hasta el 50% de los servicios contratados por cada proyecto exportador que presenten las empresas. Estableciéndose topes para aportes no reembolsables de \$ 75 mil por proyecto o \$ 125 mil por empresa.	Empresas exportadoras argentinas o con potencial exportador, con capacidad de expandir y/o diversificar sus exportaciones. Estas empresas deben tener una facturación anual inferior a los \$ 20 MM.	Altas barreras de entrada a los mercados externos y problemas de información, acceso al mercado de crédito privado. Efectos positivos similar a una interacción estratégica.	El programa brinda deferentes servicios: Desarrollo de Mercado, de proyectos, Promoción Comercial, Desarrollo de productos y de la empresa.	B

MATRIZ CLASIFICADORA DE PROGRAMAS (continuación 2)

NOMBRE DEL PROGRAMA	ORGANISMO RELACIONADO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	ESPECIFICIDAD DEL PROGRAMA	COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	ESTADO DEL PROGRAMA	TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL DEL PROGRAMA	QUIENES SE BENEFICIAN	IMPERFECCIONES ECONÓMICAS ORIGINARIAS	SUBPROGRAMAS Y ELEMENTOS INCLUIDOS	PRIORIDAD
PROGRAMA DE REESTRUCTURACIÓN EMPRESARIAL	BID	Contribuir al proceso de reestructuración productiva focalizando esfuerzos en el desarrollo de la organización, calidad de procesos y los productos de las pequeñas y medianas empresas.	Programa específico: re conversión empresarial.	Programa Complementario del PYMEXPORTA y el Programa para Mejoramiento de la Competitividad.			Las actividades de apoyo directo a empresas contemplar aportes no reembolsables de hasta el 50% de servicios contratados para los proyectos empresariales y de hasta el 85% de los proyectos de reorientación empresarial. Para asistencia técnica: \$75 mil por plan y \$ 125 mil por empresa. Para los servicios de capacitación \$ 20 mil por plan.	Empresas argentinas, preferentemente pequeñas y medianas, demandantes de servicios de asistencia técnica de capacitación y de información a través de cofinanciamiento.	Problemas de costos y de información para reorganizar la empresa. Facilitar acceso a servicio de consultoría.	Subprogramas de asistencia técnica y servicios de capacitación. El programa consta de tres componentes: apoyo directo a empresas; coordinación de información y apoyo a la reorientación empresarial.	A
MICRONACIÓN	BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	Permitir el desarrollo de las pequeñas y microempresas brindándoles capacitación.	Programa específico: adquisición de bienes de capital nuevo o usado, capital de trabajo y aporte para ingresar al programa de SGR.	Programa complementario al Programa de Capacitación para sector o rama laboral, del MTSS.	En ejecución por convenio entre SEPYME y BNA.	Tasa de interés anual del 13.5%. De la cual un 11.5% corresponde al financiamiento directo y un 2% corresponde al financiamiento de capacitación.	Monto total del programa son \$ 200 MM. El 30% de esta cifra esta dirigida a microempresas cuya titularidad sea ejercida por mujeres. Financian hasta el 75% de la inversión incluida IVA sin exceder los \$ 35 mil o un mes de facturación y para sector informal hasta \$ 5 mil.	Microempresas del sector formal de la economía y del sector informal que regularice su situación, en las ramas industrial, comercial o de servicios; se excluye la actualidad agropecuaria de carácter primario.	Falta de capacitación de RRHH; restringido acceso al mercado de crédito; regularización de firmas del sector informal.		B
SGR	BID	Otorgar garantías reales a las PYMES que se asocien a una SGR. Por otro lado, la SGR puede brindar servicios de asesoramiento técnico, económico financiero a socios partícipes.	Programa no específico.		En ejecución por parte de la SEPYME.			Las empresas beneficiadas son los PYMES que sean socios partícipes definidas por la resolución MEyOSP 401/89, 208/93 y 52/94.	Imperfecciones en el acceso al mercado de crédito.		B*

MATRIZ CLASIFICADORA DE PROGRAMAS (continuación 3)											
NOMBRE DEL PROGRAMA	ORGANISMO RELACIONADO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	ESPECIFICIDAD DEL PROGRAMA	COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	ESTADO DEL PROGRAMA	TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL DEL PROGRAMA	QUIENES SE BENEFICIAN	IMPERFECCIONES ECONÓMICAS ORIGINARIAS	SUBPROGRAMAS Y ELEMENTOS INCLUIDOS	PRIORIDAD
MONOTRIBUTO	AFIP	Simplificación de los pagos impositivos de las PYMES.	Programa no específico.		En ejecución.			PYMES que no supere \$ 144 mil de facturación anual, tenga una superficie afectada a su actividad menor a 200 m ² y un consumo anual de energía inferior a 20 mil KW.	Evitar evasión y distorsiones en la recaudación impositiva.		C
CUPO FISCAL	BICE	Capacitación del personal de la empresa.	Programa específico: sólo para capacitación.	Programa complementario al programa de capacitación para un sector o rama de actividad del MTSS.	Resolución SEPYME.			Destinada a empresas proveedoras de bienes y servicios, a empresas productoras de bienes de capital o consumo durable y al sector público.	Fallas en la calificación del personal, mejoramiento del capital humano.		A*
PROGRAMA GLOBAL DE CRÉDITO MULTISECTORIAL	BICE Y BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	Financiar inversiones, capital de trabajo permanente y exportaciones de bienes de capital y bienes de consumo durable, nuevos, y de servicios de ingeniería y montaje.	Programa específico: destinado a proyectos de inversión y adquisición de nuevos activos fijos del sector privado, exportación de bienes de capital y de consumo durables y constitución o incremento del capital de trabajo permanente.		BICE-Banco de la Nación Argentina.	La que pacten libremente el beneficiario final del crédito y la entidad interviniente. Podrá ser fija o flotante sobre base LIBOR.	El 80% del monto total del proyecto, teniendo en cuenta que el saldo deudor de los préstamos otorgados por una entidad financiera un beneficiario final no podrá exceder de \$ 30 millones.	Personas físicas o jurídicas residentes en el país y que cuenten con capacidad legal, técnica y financiera para ejecutar y operar los proyectos objeto del financiamiento.	Posibilitar el acceso a mercados de capitales.	No contiene subprogramas.	B

MATRIZ CLASIFICADORA DE PROGRAMAS (continuación 4)

NOMBRE DEL PROGRAMA	ORGANISMO RELACIONADO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	ESPECIFICIDAD DEL PROGRAMA	COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	ESTADO DEL PROGRAMA	TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL DEL PROGRAMA	QUIENES SE BENEFICIAN	IMPERFECCIONES ECONÓMICAS ORIGINARIAS	SUBPROGRAMAS Y ELEMENTOS INCLUIDOS	PRIORIDAD
PROMECOM	BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	Promover y asistir las inversiones que garanticen el mejoramiento de la competitividad y evolución de las PYMES.	Programa específico: destinado a mejorar la competitividad, solventar gastos de capital de trabajo inicial, adquirir equipamiento, inversiones en activos físicos y reconversión productiva.	Programa complementario al PYMEXPORTA y al Programa de Reconversión Empresarial.	Aplicación del programa a cargo del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Banco de la Nación Argentina.	Cada uno de los subprogramas estipula una tasa del 9%.	Para el PROMECOM 1: hasta un 75% del monto total del emprendimiento, con un máximo de \$ 100 mil. Para el PROMECOM 2: hasta un 60% del monto total, con un máximo de \$ 250 mil.	Personas jurídicas o físicas del sector industrial.	Permitir el acceso al crédito y la inserción en los mercados mundiales debido a las altas barreras de entrada.	El programa consta de dos subprogramas: el PROMECOM 1, que consiste en créditos para la organización productiva y la preinversión, destinado a mejorar la competitividad; y el PROMECOM 2, que consiste en el financiamiento de la inversión, que permite la reconversión productiva de la empresa e inversiones en activos fijos.	B
PROGRAMA NACIONAL DE INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	Mejorar la capacidad competitiva de las empresas, a través de la promoción de las actividades de investigación y desarrollo y de la transferencia de tecnología.	Programa específico: transferencia de tecnología y desarrollo de actividades I & D.	Programa complementario con el FONTAR.	Aplicación por parte del Ministerio de Educación, a través del Subprograma de Innovación Tecnológica, por ley 23877.	Durante la ejecución del proyecto la tasa de interés a pagar será un 50% menor a la tasa del BNA para prestamos bancarios. Luego de concluida esta etapa, la menor tasa ofrecida por el BNA.	En cuanto a los prestamos para el financiamiento de proyectos I&D, hasta el 80% del costo total del proyecto. En cuanto a la subvención para el financiamiento de servicios técnicos de desarrollo de empresas de base tecnológica, hasta el 80% del costo total. En lo referente a la subvención para el financiamiento de servicios técnicos para capacitación y reentrenamiento de RRHH, el beneficio no podrá superar el 50% del costo total.	Se benefician las Unidades de Vinculación, es decir, sociedades de tipo civil, cooperativa, comercial o mixto, que tengan como objetivo elaborar proyectos de investigación o desarrollo. Se priorizarán los proyectos de las PYMES.	Posibilidad de lograr la generación de actividades I&D que sean capaces de ser apropiadas por ellos mismos. Evitar el fenómeno de la tecnología como bien público.	Para cumplir con el programa se han implementado diferentes mecanismos de asistencia financiera: 1) Prestamos para el financiamiento de proyectos I&D; 2) Subvención para el financiamiento de proyectos I&D. 3) Subvención para el financiamiento de servicios técnicos de desarrollo de empresas de base tecnológica. 4) Subvención para el financiamiento de servicios técnicos de capacitación y reentrenamiento de los recursos humanos.	A

MATRIZ CLASIFICADORA DE PROGRAMAS (continuación 5)

NOMBRE DEL PROGRAMA	ORGANISMO RELACIONADO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	ESPECIFICIDAD DEL PROGRAMA	COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	ESTADO DEL PROGRAMA	TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL DEL PROGRAMA	QUIENES SE BENEFICIAN	IMPERFECCIONES ECONÓMICAS ORIGINARIAS	SUBPROGRAMAS Y ELEMENTOS INCLUIDOS	PRIORIDAD
FONTAR	BID Y BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	El Fondo Tecnológico Argentino tiene como principal objetivo ofrecer financiamiento para la modernización tecnológica de las empresas productivas locales. La LINEA 1 del FONTAR tiene como objetivo financiar, en dólares, los gastos incrementales de personal de dirección e investigación, personal de apoyo técnico, servicios, materiales y equipamiento para I&D, bienes de capital e infraestructura, equipo y programas de computación, adquisición de licencias de tecnología y gastos de patentamiento. La LINEA 3 del FONTAR busca apoyar la ejecución de proyectos de desarrollo tecnológicos ejecutados por instituciones públicas o privadas que prestan servicios a empresas productivas, financiando la capacitación de los recursos humanos asociados al proyecto. La LINEA 4 del FONTAR busca financiar los proyectos de desarrollo tecnológico dirigidos a la producción de nuevos productos y procesos.	Programa específico: modernización tecnológica de las empresas locales, capacitación de RRHH y reestructuración empresarial.	Complementario con el Programa Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología y el Programa para Mejoramiento de la Competitividad.	Aplicación del Programa a través de la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.	La tasa de interés de la LINEA 1 del FONTAR es de 9,59% anual en dólares. La LINEA 3 del FONTAR financia a una tasa del 6,84% anual en dólares. La LINEA 4 del FONTAR financia al 6,84% y 8,21% durante el período de gracia y amortización respectivamente.	En la LINEA 1 el monto máximo por proyecto es de \$2 millones, con la posibilidad de financiar hasta el 80% del total del proyecto. En la LINEA 3 el monto máximo por proyecto es de \$2 millones, con la posibilidad de financiar hasta un 50% del total del proyecto. La LINEA 4 plantea un monto máximo de \$ 1,5 millones, y permite financiar hasta el 80% del costo total del proyecto.	Aquellas micro, pequeñas y medianas empresas productoras de bienes y servicios; que presente proyectos de alto riesgo tecnológico, proyectos de investigación, desarrollo experimental e innovación. Para acceder a la LINEA 3 las instituciones deberán demostrar una organización interna en los aspectos técnicos, administrativos y de control financiero que garantice la adecuada utilización de los recursos adjudicados por el FONTAR. Los proyectos deberán demostrar la existencia de una demanda real para los servicios a prestar, y una TIR ajustada al riesgo no inferior al 12%. Los beneficiarios de la LINEA 4 son aquellas empresas, entidades públicas o privadas, productoras de bienes o servicios, agrupaciones de colaboración, etc., que cuenten con una unidad operativa de I&D.	Reestructurar y mejorar el ambiente tecnológico de la empresa, logrando mejoramiento de los procesos productivos. Se generan importantes ventajas de propiedad y de internalización.	El FONTAR esta compuesto por siete instrumentos de financiamiento: 1) Créditos de reintegro obligatorio, para modernización tecnológica; 2) Créditos especiales de reintegro obligatorio, para modernización tecnológica; 3) Créditos de reintegro obligatorio para PYMES, para desarrollo tecnológico; 4) Crédito de reintegro obligatorio para instituciones, para servicios tecnológicos; 5) Créditos de reintegro contingente, para desarrollo tecnológico; 6) Crédito Fiscal, para desarrollo tecnológico; 7) Subsidios para PYMES, para plan de negocios, formulación de proyectos, capacitación, consejeros tecnológicos y desarrollo tecnológico.	A

MATRIZ CLASIFICADORA DE PROGRAMAS (continuación 6)

NOMBRE DEL PROGRAMA	ORGANISMO RELACIONADO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	ESPECIFICIDAD DEL PROGRAMA	COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	ESTADO DEL PROGRAMA	TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL DEL PROGRAMA	QUIENES SE BENEFICIAN	IMPERFECCIONES ECONÓMICAS ORIGINARIAS	SUBPROGRAMAS Y ELEMENTOS INCLUIDOS	PRIORIDAD
PROGRAMA DE INTER-CAMBIO COMPENSADO		Promover la exportación de automotores logrando un mayor desarrollo de la industria autopartista nacional.	Programa específico: desarrollo de la industria de autocomponentes nacionales.	Programa de complementario.	En ejecución, a través de la Secretaría de Industria y el MEyOSP.			Las empresas autopartistas y automotrices.	Promover el desarrollo de la industria de autocomponentes a través de la exigencia de un requisito mínimo de componentes nacionales para automóviles exportados.	Los elementos que están incluidos en el programa son: a) las exportaciones de vehículos terminados o incompletos, autopiezas y matrices para la producción automotriz, que sean efectuadas por las empresas terminales; b) las exportaciones de autopartes de autopartistas independientes; c) los montos de inversiones en bienes de capital fabricados en el país, que se destinen en forma permanente a la producción en el país, efectuadas por las terminales o por empresas autopartistas que se las cedan; d) los incrementos en las ventas al exterior que realicen las empresas productoras de bienes de capital; e) cien por cien de las adquisiciones en matrices o prensas a ser utilizadas en la producción de automotores realizadas por ellas o por otras autopartistas que se las cedan y f) el incremento del contenido de autopiezas fabricadas en el país con respecto al año anterior.	A

MATRIZ CLASIFICADORA DE PROGRAMAS (conclusión 7)											
NOMBRE DEL PROGRAMA	ORGANISMO RELACIONADO	OBJETIVOS DEL PROGRAMA	ESPECIFICIDAD DEL PROGRAMA	COMPLEMENTARIEDAD DEL PROGRAMA	ESTADO DEL PROGRAMA	TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN	MONTO TOTAL DEL PROGRAMA	QUIENES SE BENEFICIAN	IMPERFECCIONES ECONÓMICAS ORIGINARIAS	SUBPROGRAMAS Y ELEMENTOS INCLUIDOS	PRIORIDAD
CAPACITACIÓN LABORAL PARA SECTOR O RAMA DE ACTIVIDAD	BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA	Incrementar las competencias y la productividad de la mano de obra dentro de un específico sector o rama de actividad, a nivel regional, provincial o local.	Programa Específico: capacitación.		Aplicado por el MTSS.		Monto total asignado al programa \$ 16 millones, de los cuales \$ 11.6 millones están asignados directamente al programa de capacitación y \$ 4,4 millones para financiar los costos que demanden las acciones dispuestas por el MTSS.	Los beneficiarios son desempleados adultos y subocupados, preferentemente aquellos de larga duración, que acrediten experiencia en el sector de actividades del proyecto, trabajadores en actividad pertenecientes a PYMES y titulares de microemprendimientos; cuadros directivos y profesionales de PYMES que requieran desarrollar o mejorar competencias de gestión y desarrollo de emprendimientos.	Mejorar perfil de capacidades de los agentes involucrados.		A

Nota: la clasificación por prioridades en A,B y C muestra el nivel de importancia que reviste cada programa para el sector de empresas proveedoras autopartistas.

5. Propuestas de Acciones de Apoyo para el Desarrollo de Proveedores Autopartistas en un Entorno Competitivo

– Coordinación de los programas

Los programas de asistencia a pequeñas y medianas empresas, independientemente del sector productivo al que sean aplicables, se encuentran dispersados a lo largo de diversas ventanillas del sector público.

Sin embargo, para poder brindar una política pública más eficiente, la coordinación de las acciones por parte de un ente estatal resulta vital. Si lo que se pretende es generar las condiciones necesarias para el mejor desarrollo de las firmas de menor tamaño, la integración de estos programas en una suerte de “paquetes programáticos” combinados requiere indefectiblemente la acción de un único receptor y coordinador de los mismos. Esta acción sincronizada de varios de los programas listados, los cuales deben ser escogidos convenientemente en función de los requerimientos, es una forma atractiva de promover el crecimiento de las PYMES. Para lograrlo, es menester poder ser el responsable de la implementación de todos los programas, de modo tal de componer la interacción de los diversos tipos de estos, obteniendo de esta forma la respuesta adecuada para la amplia gama de necesidades que pueda surgir.

Cabe destacar que el único medio para poder estructurar combinaciones suficientemente flexibles como para que las demandas de todo tipo de empresa, en especial las autopartistas, se vean satisfechas, es concentrando el estudio y la implementación de las acciones tendientes a promover el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en una sola “ventanilla” pública. En síntesis, poder integrar la política pública PYME generará un sinnúmero de beneficios directos a las PYMES, los cuales se agregarán a los que se deriven de las externalidades positivas indirectas, consecuencia de una mejor performance del resto de los sectores productivos.

Como un hecho a destacar, en cuanto a la coordinación de los programas, se encuentra la necesidad de encontrar los mecanismos por los cuales la política pública puede lograr tal cometido. Por supuesto, es de esperar que, dentro de este proceso de coordinación y asignación de prioridades por parte del ente encargado de llevar a cabo las decisiones de instrumentar los programas de una determinada manera, aparezcan o tengan presencia algunos tipos de comportamientos oportunistas originados en las diversas cámaras, o empresas que quieran establecer conductas lobbistas para verse más beneficiadas. Para evitar esto, las medidas que deben tomarse corresponden al ámbito de la transparencia institucional que, potenciada con un mecanismo de asignación de premios y castigos, para aquellos que no obren de buena fe, generará la manera más coherente y limpia de realizar políticas públicas, la que motivarán el crecimiento y el desarrollo de la PYMES.

A grandes rasgos, se dificulta la estimación de la población objetivo sobre la cual se debe concentrar la aplicación de los programas de asistencia a las pequeñas y medianas empresas autopartistas. Con tal fin, y en una primera etapa, la acción de los mismos debe focalizarse sobre aquellas empresas que tengan la capacidad de obtener mejores resultados. En este sentido, dada la escasez de recursos se debe priorizar la toma de decisiones eficientes. Esto implica ordenar las prioridades de la asistencia en función de la eficacia de las empresas sobre las que se actúe. En forma más simple, lo que se sugiere es comenzar por los proveedores susceptibles de desarrollarse eficientemente para luego ir expandiendo la acción en forma progresiva.

Es importante, a la vez resaltar la necesidad de establecer políticas de monitoreo dirigidas a las empresas beneficiadas para evitar todo tipo de conductas oportunistas, como moral hazard, etc., que surgen debido a la existencia de contratos incompletos. Estas políticas deben estar orientadas a realizar un seguimiento en cuanto a la asignación y al uso de los recursos que se derivan del proceso de inversión, para analizar el concreto impacto que tienen los programas sobre las empresas y, por otra parte, controlar que las inversiones deseadas se correspondan con las efectivas o realizadas.

– *Creación de nuevas empresas*

Luego de recorrer el espectro de programas existentes, se observó una falencia de carácter general. Si bien existe asistencia en materia de remoción de las restricciones de acceso al mercado de crédito, incentivo a la integración vertical, disminución de la asimetría de información, promoción de la apertura hacia los mercados externos, promoción de mejoras en la competitividad, simplificación tributaria, capacitación, etc., no se han encontrado programas focalizados hacia la creación de nuevas empresas.

En lo que al sector autopartista se refiere, el rol que desempeñan las nuevas empresas como forma de sustituir importaciones es fundamental dado que el vínculo entre la nueva empresa autopartista y la terminal genera externalidades positivas que pueden ser apropiadas por la primera. La importancia de este proceso radica en la posibilidad de establecer una mayor integración y una más amplia flexibilidad entre productores y proveedores en el sector automotor.

En la medida que se puedan desarrollar nuevos emprendimientos productivos capaces de competir en igualdad de condiciones, con similares estándares de calidad, el crecimiento del sector autopartista se verá potenciado. Asimismo, existe la posibilidad de externalizar aquellas actividades que se realicen en forma más eficiente fuera de la empresa terminal, canalizando éstas hacia empresas de origen nacional.

Podemos encontrar algunos factores que propician el desarrollo y otros que son nocivos para la creación de nuevas empresas. Dentro de los primeros podemos encontrar la existencia de un espíritu innovador o creador.

Este a su vez reacciona en el medio donde se desarrolla en función de las oportunidades que el propio medio le brinda. Por lo general el conjunto de oportunidades de un determinado medio se encuentra determinado por el propio sistema y, es casi imposible que el empresario pueda modificar esta situación por sí sólo. Por lo tanto aquí es necesaria la aplicación de políticas públicas que permitan ampliar el conjunto de oportunidades, y de esta manera lograr una mejor inserción del empresario dentro del medio en el cual se desarrolla. Dentro de este contexto de limitadas posibilidades, las oportunidades para desarrollarse por parte de una empresa nueva son casi nulas, dada otro tipo de restricciones de información, otras que actúan en el mercado de capitales, etc.

Otro elemento que propicia el desarrollo de nuevos emprendimientos es la estabilidad del sistema económico. Este término se refiere tanto a estabilidad de precios como a la estabilidad jurídica, ya que ambas son necesarias para el surgimiento de nuevas empresas. En nuestro país, la estabilización de los precios mediante el programa económico puesto en vigencia en 1991 tuvo la capacidad de reducir la incertidumbre de los agentes económicos, dado que estableció expectativas de inflación cercanas a cero. Este punto es fundamental para entender la importancia de estabilidad de precios con respecto al proceso de asignación de fondos prestables en el mercado financiero. La estabilidad permite a los entes financieros la posibilidad de prestar su dinero, y recuperarlo en términos reales, de esta manera los

deudores no se benefician del efecto de licuación de pasivos. Por otro lado, es necesaria la estabilidad jurídica, ya que define las condiciones bajo las cuales un Estado funciona, y establece el conjunto de reglas y normas jurídicas que permiten el normal desenvolvimiento de la sociedad.

El más importante de los factores impulsores de nuevas empresas es el crecimiento de la demanda, ya que al reducir el riesgo de inversión permiten a los empresarios asumir las decisiones de inversión en forma más precisa. En cuanto a este punto, es importante resaltar la necesidad de lograr una disminución de la incertidumbre que el empresario posee con respecto al proceso de inversión. La política pública debe generar el entorno necesario para garantizar implícitamente un nivel de demanda futura para que se realicen las inversiones en el sector. Debe destacarse la importancia de generar programas de desarrollo de empresas orientados por la demanda y no por la oferta como ha sido en el pasado.

Otro problema que enfrentan las nuevas empresas es la incapacidad de los bancos e instituciones financieras para calificar proyectos en lugar de empresas. Dado que los bancos privados y públicos presentan numerosas fallas respecto al análisis de proyectos de inversión, es indispensable pensar en la necesidad de actuar vía políticas públicas para solucionarlas. La falla más común en este sentido es que los bancos generalmente no evalúan proyectos sino que sólo hacen análisis de empresas, ya existentes, utilizando sus hojas de balance. Por lo tanto este tipo de acciones elimina toda posibilidad de creación de nuevas empresas, destruyendo en primer lugar los incentivos a desarrollar el proceso creativo, al estilo schumpeteriano. Es necesario por esta razón entender la importancia de desarrollar programas para la creación de nuevas empresas que permitan a las mismas crecer. Este debe ser el objetivo de las políticas activas en cuanto a los programas para el desarrollo de nuevas empresas, tendiendo de esta manera a evitar las fallas originarias en el sector financiero que impiden la posibilidad de desarrollo de los nuevos emprendimientos.

Otro tipo de factores que dificultan la creación de nuevas empresas son aquellos de carácter estructural, tales como problemas de localización y/o escasez de suelo industrial. Los problemas de localización de industrias o empresas no son un problema menor, ya que el incremento de los costos de producción que generan los elevados costos de transporte, debido a la falta de infraestructura correcta en caminos y carreteras, como en comunicaciones y en servicios asociados a la instalación de un parque industrial, como hospitales y escuelas, generan un efecto altamente negativo sobre la creación de nuevas empresas. Aquí también es necesario la participación activa del Estado que permita el mejoramiento de las redes de transporte y comunicaciones, la construcción de puentes y hospitales, y servicios comunales de apoyo a las industrias.

Por otro lado, coexisten con los anteriores una serie de factores internos, propios de las capacidades, la situación puntual del empresario y de su proyecto empresarial. Estos son de más difícil solución por parte de las políticas públicas, ya que dependen del propio empresario. Aquí lo que debería hacer el estado es generar las oportunidades para que el empresario las aproveche.

Vale la pena hacer referencia a la experiencia internacional en este tema. Por ejemplo, en Israel, se incentiva el desarrollo de emprendimientos a través de incubadoras que impulsan el crecimiento de nuevas empresas. Los emprendedores aportan sus ideas y planes de trabajo, los cuales se ven complementados por asistencia y capacitación en áreas afines, dentro de la incubadoras. Tal es así, que las dos terceras partes de estos emprendimientos resultan exitosos una vez que ingresan al mercado competitivo.

En resumen, las oportunidades que se encuentran en el entorno son muy limitadas para esperar que los empresarios, por sí solos, puedan explotarlas. Lo que deben hacer las políticas públicas activas es ampliar el campo de las oportunidades y brindar las herramientas con las cuales los empresarios encuentren el camino para crear nuevas empresas.

6. Conclusiones

La necesidad de desarrollar la industria autopartista argentina ha dado convincentes razones para idear, formular, ejecutar y coordinar diferentes programas de desarrollo de proveedores de la industria de autocomponentes. Estos programas tienen como objetivo lograr un mejoramiento, desarrollo y/o creación de nuevas empresas.

Dada la existencia de fallas de mercado, además de la incapacidad del sistema de precios para transmitir señales correctas a los empresarios, es necesario buscar algún mecanismo para lograr corregir este tipo de problemas. Aquí es necesario la aplicación de políticas activas por parte del sector público. Este tipo de políticas debe estar orientada a lograr la mayor eficiencia en cuanto al desarrollo de los programas, teniendo en cuenta las posibles complementariedades y superposiciones de los mismos.

Para lograr este objetivo, los instrumentos de política, que surgen de los programas específicos o generales, deben ser coordinados mediante una política activa, siendo este tipo de políticas esenciales para el desarrollo conjunto de los mismos.

Existen diversos elementos dentro de éstos, tales como líneas de crédito, que permiten su acceso a tasas más bajas que las que actualmente pagan las PYMES, reduciendo de esta manera la brecha entre la tasa activa que pagan las PYMES y las grandes compañías; asesoría técnica específica o general, que permite el mejoramiento de la capacidad de management de la empresa; programas de capacitación laboral, para lograr el mejoramiento y la especificidad del recurso humano y programas de reestructuración o mejoramiento de la competitividad cuyo objetivo es lograr la inserción en el mercado mundial de las empresas, vía exportaciones.

El punto importante a resaltar, en cuanto a los criterios básicos de programas de desarrollo de proveedores, es que se necesitan ciertas pautas, normas o reglas que deben ser seguidas para que los programas sean ejecutados en forma eficiente.

En primer lugar es necesario la participación activa del Estado a través de políticas de coordinación de programas. Creemos, necesariamente, que sin estas políticas de coordinación es muy difícil desarrollar los programas en forma eficiente. Asimismo, es necesaria incluir la participación de los agentes privados involucrados (terminales, proveedores eficientes, proveedores en transición, sindicatos, servicios técnicos de apoyo, principales proveedores de materia prima y el resto de los actores intervinientes). Los lineamientos básicos de este mecanismo de consenso debe estar sustentado en el enfoque moderno de la demanda, en lo que respecta a la igualación de los beneficios marginales sociales con los privados.

Por otra parte, entendemos que la coordinación de los programas no es condición suficiente para lograr el desarrollo conjunto de los mismos, es decir, no necesariamente una política de coordinación, solamente, logre este objetivo. Es necesario sin lugar a dudas políticas de monitoreo y auditoría externa de los programas.

En cuanto al punto anterior es menester resaltar la necesidad de un monitoreo permanente por parte del organismo ejecutor de los programas, que permitirá analizar su

desarrollo. Es fundamental, a nuestro entender, que las políticas públicas persigan el cumplimiento, al menos, de dos acciones: la coordinación y el monitoreo de los programas.

Por otra parte, las políticas deberían estar orientadas no sólo a la coordinación sino a la optimización en términos de eficiencia en la asignación y uso de recursos. Es decir, la eficiencia no solo debe presentarse en cuanto a la asignación, sino debe hacerse lo mismo en cuanto al uso de los recursos, ya que, la eficiencia en la asignación de los recursos no garantiza, *per se*, la eficiencia en el uso de los mismos.

Todo este conjunto de elementos debe ser desarrollado en un marco de transparencia institucional. Cuando se plantea la transparencia institucional se debe establecer algún régimen o normas de contralor externo, que estipule los mecanismos por los cuales los potenciales beneficiarios de los programas pueden acceder a ellos. En cuanto a la transparencia en la gestión de los programas es menester entender la necesidad de, en lo posible, erradicar algún tipo de comportamiento oportunista por parte de las empresas beneficiadas, presiones políticas y conductas lobbistas, etc. Para evitar este tipo de comportamientos oportunistas que surgen de la existencia de contratos incompletos es prioridad establecer un mecanismo de premios y castigos para aquellas empresas que no cumplan los objetivos del programa.

Para no desincentivar las decisiones privadas de inversión, el Estado deberá coordinar, monitorear y facilitar los mecanismos que generen mayores oportunidades a los empresarios. Sin embargo, es fundamental que estos mecanismos se desarrollen en base a la demanda de necesidades del sector privado y no a una oferta *ad-hoc* del sector público.

Los mecanismos por los cuales los empresarios tomaran decisiones de inversión están directamente asociadas a la reducción de la incertidumbre en cuanto la colocación de sus productos. Los procesos de inversión, por lo general, altamente inciertos, implican la necesidad de establecer ciertas garantías al inversor en cuanto a lo que ocurrirá con su oferta futura de productos. Entendiendo a la inversión como oferta futura de bienes, se deben tener en cuenta que los costos de oportunidad del inversión no solo representan los costos financieros de la misma sino todo aquello en lo que podría participar y no pudo hacerlo por tener recursos destinados a otros fines. Esta problemática del costo de oportunidad genera elevada incertidumbre, y es aquí donde la política pública debe actuar para corregir este tipo de dificultades.

Finalmente, como medio para poder alcanzar una plena aplicación de los objetivos que se han expuesto en este trabajo, se plantea la necesidad de conformar una especie de mesa de concertación, a la cual deben sentarse a negociar tanto la conducción política, cuanto las cámaras, los empresarios de las terminales, los propios autopartistas, los sindicatos, terminales, proveedores eficientes, proveedores en transición, sindicatos, servicios técnicos de apoyo, principales proveedores de materia prima y el resto de los actores intervinientes e inclusive los mismos proveedores de los autopartistas, tanto globales como en transición. La relevancia de índole práctica que implica esta suerte de mesa de concertación e interconsulta permanente es inmediata: la mejor forma de propulsar el avance y la evolución continua de las políticas y programas tendientes al desarrollo del sector autopartista es mediante el esfuerzo conjunto de todos sus protagonistas.

ANEXO III

INFORMACIÓN POR PAISES Y REGIONES DE ACCESO A LOS MERCADOS Y CONTENIDOS NACIONALES: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

1. Principales países productores

JAPÓN

Condiciones generales de acceso al mercado

Las importaciones de autos de pasajeros se pueden realizar de la siguiente manera:

Importaciones directas de los productores del exterior

Importaciones a través de concesionarios

El primer caso comprende solamente vehículos nuevos, mientras que el segundo abarca nuevos y usados.

Los concesionarios que importan vehículos no tienen acuerdos de representación con las terminales, y por lo tanto compran vehículos para importar directamente a concesionarios del exterior.

Los canales de distribución más comunes para un vehículo nuevo incluyen:

Importaciones de vehículos directamente desde las terminales por concesionarios con cadenas de venta a nivel nacional

Compras de vehículos por distribuidores, los cuales son revendidos por agencias y representantes locales

Ventas de vehículos a través de cadenas nacionales de concesionarios, agencias y representantes locales.

Transplantes japonesas y joint ventures establecidos por terminales del exterior han comenzado a actuar simultáneamente como importadores, distribuidores y concesionarios.

Actualmente los acuerdos entre las terminales japonesas y los concesionarios no contienen cláusulas de exclusividad, ni tampoco de consulta previa por parte del concesionario antes de iniciar relaciones comerciales con otra terminal. A pesar de ello, subsisten muy fuertes presiones informales de las terminales japonesas hacia los concesionarios para que solo comercialicen una marca.

En términos generales, se requieren entre tres y cinco meses desde el momento en que se ordena una importación hasta que se registra el vehículo y el usuario lo recibe.

Aranceles

Japón posee arancel cero para vehículos de pasajeros, comerciales, camiones y autopartes.

Contenido local y cuotas de importación

Japón no tiene requisitos de contenido local o restricciones de cantidad.

El sistema de distribución

El sistema de distribución presenta impedimentos para la venta de autos importados, fundamentalmente en el acceso directo a los canales de distribución existentes. Las terminales japonesas subsidian de manera significativa las operaciones de sus concesionarios. Esto resulta en un alto grado de dependencia del concesionario respecto de la terminal.

La estrecha relación entre los proveedores de autopartes y las terminales japonesas hacen muy difícil el acceso al mercado por parte de los autopartistas del exterior.

Impuestos

El impuesto a los combustibles es de 53.8 yens por litro (U\$S 0.37).

Dentro de los impuestos nacionales se encuentra el impuesto al consumo que alcanza al 5%, y el impuesto al tonelaje que es de 6.300 yens (U\$S 43.75) por año por cada 500 kilos.

Entre los impuestos municipales se aplica el impuesto a las compras (5%), y el impuesto al automóvil que va desde 34.500 yens (U\$S 240) hasta 111.000 yens (U\$S 770), dependiendo del tamaño del motor. Estos impuestos se aplican a la compra y a los propietarios de autos de pasajeros para uso privado. Los impuestos se aplican de igual manera a los autos de producción local como a los importados.

IMPUESTO AUTOMOTOR	
Tamaño del motor	Por año
Hasta 1000 cc no paga impuesto	
1001-1500cc	34.500 yen
1501-2000	39.500 yen
2001-2500	45.000 yen
2501-3000	51.000 yen
3001-3500	58.000 yen
3501-4000	66.500 yen
4001-4500	76.500 yen
4501-6000	88.000 yen
6001 cc +	111.000 yen
Impuesto al combustible	53.8 yen por litro

Austria 20.0% Italia 19.0%

Restricciones que dificultan el acceso al mercado

Existe una importante resistencia de los usuarios japoneses a comprar productos extranjeros. La mentalidad del “compre sólo japonés” instalada en el período de posguerra fue la llave del crecimiento japonés. Como consecuencia, los japoneses tienen una actitud de rechazo hacia los productos importados, a la vez que procuran encontrarles defectos rápidamente.

Para el caso de las terminales de Estados Unidos, el método de ventas constituye un factor importante en su presencia en el mercado japonés. En los Estados Unidos las ventas se realizan a través de grandes salones de exhibición hacia los cuales se atrae al cliente. En Japón, las ventas son puerta a puerta, comenzando por una relación social, a la espera de obtener resultados comerciales con posterioridad.

Para los nuevos oferentes en el mercado japonés, el costo de abrir locales de ventas en lugares de primera línea resulta prohibitivo, lo cual limita sus posibilidades de expansión. A esto se suma la dificultad de reclutar vendedores y equipo técnico con experiencia. La necesidad de contar dentro del staff con vendedores con experiencia se agudiza dada la gran cantidad de trámites que requieren las operaciones de venta. Se estima que, como consecuencia de ello, si un vendedor vende más de cinco unidades por mes necesita un asistente para ayudarlo con el papeleo.

En el caso de los autopartistas del exterior, su acceso al mercado japonés de posventa, se ve dificultado como consecuencia de regulaciones internas tales como la existencia de un listado de partes críticas –que deben fabricarse localmente–, y las exigibles respecto de los talleres mecánicos.

Como consecuencia del acuerdo firmado entre los Estados Unidos y Japón en 1995, el gobierno japonés implemento un número de medidas para desregular el mercado de posventa. A pesar de ello, aún se sigue discutiendo respecto del listado de partes críticas. Dentro de este listado un punto importante es el referido al sistema de frenos, el cual representa un 20% del total de ingresos por reparaciones del mercado japonés.

Los talleres deben contar con al menos un mecánico certificado por el gobierno japonés. Estos mecánicos deben ser entrenados en los siete sistemas de reparaciones que incluyen el desarmado de los mismos, aunque se los emplee en solo uno de los sistemas. Esto representa costos adicionales, a la vez que demora el entrenamiento de nuevos operarios, generando dificultades adicionales a las terminales extranjeras.

De acuerdo con el último informe de monitoreo del acuerdo Estados Unidos-Japón, la caída de las ventas producto del momento económico por el cual atraviesa Japón, agrega dificultades a las terminales de Estados Unidos para incorporar nuevos concesionarios de primer nivel. A esto se suma la continua reticencia por parte de los concesionarios de trabajar con vehículos importados por temor a dañar su relación de años con las terminales locales.

Si bien en los últimos meses se produjeron algunos acuerdos entre terminales de Estados Unidos y concesionarios japoneses, se estima que se requerirán mayores esfuerzos por parte del gobierno y las terminales japonesas para eliminar este tipo de restricciones comerciales en el sector.

La desregulación del mercado de autopartes todavía es lenta, y se requiere que se profundice en las áreas que afectan el mercado de postventa. Como por ejemplo, las inspecciones periódicas de los vehículos, partes críticas, certificación de los mecánicos y la certificación de los talleres de reparaciones.

Las regulaciones que rigen actualmente exigen que las reparaciones de los siete componentes críticos de un vehículo (p.e. transmisión, frenos), se realicen en concesionarios o talleres autorizados por el Ministerio de Transporte. Estos talleres tienden generalmente a utilizar sólo repuestos japoneses, ya sea porque sus dueños son las terminales japonesas mismas o porque tienen una estrecha relación con ellas.

Bajo el Acuerdo, el gobierno japonés se comprometió a desregular el mercado de autopartes a través de varias medidas, entre las cuales se cuenta la entrada al mismo de

pequeños talleres independientes. Esta categoría de talleres crea nuevas oportunidades para los autopartistas del exterior ya que pueden realizar reparaciones que antes estaban limitadas a los concesionarios o talleres certificados. Estos pequeños talleres son más propensos a utilizar repuestos importados. Las terminales de Estados Unidos plantean que la existencia de estos nuevos talleres sea más publicitada y por lo tanto los propietarios de vehículos estén mejor informados acerca de la existencia de los mismos y de los servicios que prestan.

A esto se suma el tema de los mecánicos certificados por el Ministerio de Transporte. El gobierno de Estados Unidos solicitó a dicho Ministerio la desregulación de este sistema de certificación, limitando la misma solamente a la especialización del taller en el cual trabaja esa persona.

Este tipo de medidas locales, que afectan al sistema de distribución y las prácticas imperantes en la compra de repuestos, sumado a las regulaciones que afectan al mercado de reparaciones, limitó el acceso de las terminales del exterior a ese mercado durante varias décadas.

Los concesionarios vinculados tradicionalmente en forma directa con las terminales japonesas son reacios a generar acuerdos con terminales del exterior, dado que suponen que ello podría dañar su relación con el proveedor local.

Al presente (1998), las Tres Grandes (Ford, GM, Chrysler), están vendiendo a través de 754 locales de venta, lo que representa aproximadamente el 5% de los 16.200 locales que operan en Japón. La mayoría de estos locales se dedican a la venta de los productos de una sola terminal.

Desde la firma del Acuerdo, las Tres Grandes han firmado acuerdos con un pequeño número de concesionarios vinculados con las grandes terminales japonesas. La mayoría de los locales de ventas obtenidos corresponden a alianzas con empresas independientes, como ser importadores, distribuidores y minoristas no vinculados en forma directa con ninguna terminal japonesa en particular.

El Acuerdo con Estados Unidos

En lo que respecta a vehículos el Acuerdo incluye tres criterios cualitativos y dos criterios cuantitativos:

Criterios cualitativos:

Esfuerzos por parte de las terminales japonesas para promover un sistema de distribución abierto y competitivo dentro del mercado japonés.

Esfuerzos por parte de las terminales del exterior para ofrecer productos competitivos en Japón bajo condiciones y términos competitivos, incluyendo en ello precio, variedad de productos, entrega, y servicio de posventa.

Acciones del sector privado para asegurar el cumplimiento de la legislación antimonopólica japonesa.

Criterios cuantitativos:

Aumento en el número y valor de las ventas de nuevos automotores importados por Japón en cuanto al número total y también por país exportador, y también en el número de automotores importados vendidos en Japón por cada terminal

Aumento en el número de acuerdos de franquicia realizados entre las terminales del exterior y los concesionarios japoneses, y en el número de automotores importados vendidos a través de dichos concesionarios.

Para los equipos originales el Acuerdo plantea:

Criterios cualitativos:

Esfuerzos por parte de las terminales japonesas en Japón y en los trasplantes para ampliar las oportunidades de los proveedores a través de programas de diseño y de desarrollo, localización de R&D, y de transparencia en las prácticas comerciales.

Adquisición de partes por las terminales japonesas y por sus trasplantes sin discriminación contra proveedores basada en el origen de su capital.

Esfuerzos por parte de los proveedores de partes extranjeros para ofrecer productos competitivos bajo condiciones y términos competitivos, incluso con respecto a precio, calidad y entrega en tiempo.

Criterios cuantitativos:

Aumento en el valor de las autopartes importadas (equipo original y service de equipo original de posventa) a Japón medidos por estadísticas tanto japonesas como de otros países, y por otra información disponible.

Cambios en el área de localización, como parte de los esfuerzos de globalización de las terminales japonesas, tomando en cuenta información sobre compras de partes producidas en Estados Unidos y la producción de vehículos de los trasplantes japoneses en los Estados Unidos

Aumentos en las compras de autopartes de producción Estados Unidos por los trasplantes japoneses localizados en ese país.

Para las autopartes en el mercado de posventa:

Criterios cualitativos:

El estado de desregulación del mercado de reparaciones, los estándares para los talleres especializados, y de otras acciones desregulatorias dentro del marco de las medidas que comprenden a las autopartes en el mercado de posventa.

Regulaciones del mercado de reparaciones

Requerimientos para los talleres certificados

Talleres especiales

Modificación de las inspecciones

Inspecciones de las reparaciones

La comprensión del Gobierno Japonés de las quejas y requerimientos efectuadas por los interesados con respecto a la clarificación o desregulación de las definiciones vinculadas a las inspecciones de las reparaciones y/o modificaciones.

Criterios cuantitativos:

Aumento en el valor y en la participación de partes importadas compradas por Japón para ser usadas en el mercado de posventa.

Aumento del número de talleres especializados certificados y designados.

Otras medidas

Los Gobiernos de Japón y Estados Unidos han acordado otras medidas que incluyen:

Compromiso por parte del Gobierno Japonés de proveer apoyo para la promoción de autos y partes importados por Japón y de asegurar igualdad de acceso a la información referida al registro de propietarios de automotores.

Compromiso por parte del Gobierno Japonés de alcanzar un acuerdo de mutua satisfacción sobre estándares y temas de certificaciones.

Compromiso por parte del Gobierno de Estados Unidos de alentar los esfuerzos de las terminales y de los autopartistas para expandir las exportaciones y fomentar su competitividad.

ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA

Las tarifas de aduana

Estados Unidos aplica las siguientes tarifas a sus importaciones de vehículos:

Autos de pasajeros	2.5%
Comerciales	25.0%
Autopartes	2.5%
Camiones de más de 5 tn y menos de 20 tn	14.5%
Chasis de cabinas para camiones	4.0%

Se encuentran vigentes disposiciones respecto de seguridad, emisión de gases y consumo de combustible.

Está en vigencia un impuesto federal al lujo (luxury tax) sobre automóviles de pasajeros cuyo precio de venta al usuario supere los U\$S 36.000. Este impuesto tiene una alícuota del 7%, la cual se aplica sobre el precio excedente de U\$S 36.000.

Existen varios impuestos a las ventas, estatales y municipales, como así también un impuesto al elevado consumo de combustible por parte de los vehículos (gas guzzler tax). Este impuesto está vinculado al consumo de combustible por tipo de modelo. Los vehículos con un consumo equivalente por lo menos a 22.5 millas por galón (mpg) están exentos de este impuesto, aquellos con un rendimiento inferior a 22.5 millas por galón se encuentran alcanzados con un impuesto del orden de U\$S 7.700 por auto. Este impuesto se paga por única vez al momento de la compra del vehículo.

El estándar de la Corporate Average Fuel Economy (C.A.F.E.) requiere un nivel de consumo no inferior a 27.5 mpg (11.6 km por litro), tanto para producción de origen Estados Unidos o Canadá como para importaciones.

Contenido local

Los niveles de contenido local alcanzan al 50% para autos de pasajeros, y al 60% para vehículos comerciales.

CANADÁ

Cerca del 95% del comercio automotor entre Estados Unidos y Canadá es libre de tarifas bajo el pacto Automotive Products Trade Agreement (1965).

Para ser alcanzadas por lo establecido en el Pacto las terminales deben cumplir con:

Mínimo de 60% de valor agregado canadiense en vehículos de pasajeros; 50% en comerciales, ambos producidos en Canadá.

Mantener una relación de 1:1 de unidades de producción local para vender en Canadá, en las tres clases de vehículos (autos, camiones y ómnibus).

Bajo los términos de este acuerdo, ninguna firma nueva puede adherir al mismo, sus miembros quedaron congelados al 1° de enero de 1989.

Para los extra-pacto, Canadá tiene una tarifa del 8.6% sobre las importaciones de vehículos. La importación de autopartes esta alcanzada por la misma tarifa, aunque puede diferir en algunos casos.

Canadá prohíbe la importación de autos usados, excepto desde Estados Unidos. Se pueden importar autos con dos años de antigüedad o más. Con anterioridad a 1993 no se tomaba en cuenta la antigüedad.

Bajo la implementación del FTA (Free Trade Agreement) se produjeron los siguientes cambios:

Las tarifas bilaterales serían eliminadas en 1998 sobre los vehículos y equipos originales elegibles que no se encontraran bajo el Pacto.

Las tarifas bilaterales sobre autopartes para posventa serían eliminadas por etapas desde 1993.

Canadá pondría fin a sus programas de exportación y de producción con reducción de aranceles para las exportaciones a Estados Unidos (esquemas de reducción de aranceles basados en el monto de valor canadiense contenido en los productos automotrices exportados desde o producidos en Canadá).

COREA DEL SUR

No hay requisitos de contenido local o restricciones cuantitativas sobre vehículos.

A pesar de ello Corea mantiene la prohibición de importar vehículos japoneses.

La tarifa de importación, en los últimos años, tuvo la siguiente evolución:

17%, 15%, 10% y 8%

Además de las tarifas aduaneras, Corea del Sur tiene un impuesto en cascada de ocho niveles para los autos. Algunos de los ocho impuestos están basados en el tamaño de los motores y tienen como objetivo penalizar los autos de gran cilindrada.

Históricamente el gobierno de Corea del Sur ha desalentado la importación de automóviles instituyendo varias barreras no arancelarias. Dentro de estas barreras se encontraban auditorías impositivas a los propietarios de autos importados. A pesar de las manifestaciones por parte del gobierno diciendo que la campaña anti importación de autos finalizó, muchos usuarios

coreanos continúan creyendo que la misma continúa, lo cual actúa como freno a las importaciones.

Las restricciones aplicadas por Corea fueron muy exitosas. La participación de las importaciones de autos en el mercado coreano no supera el 0.2%. Como resultado de negociaciones con Estados Unidos, 28 de los 38 estándares de seguridad de Corea son aceptados como equivalentes a los de Estados Unidos.

FRANCIA

Adicionalmente a las tarifas y barreras no arancelarias de la Unión Europea (UE), las importaciones de autos japoneses no pueden superar el 3% del total del mercado de vehículos francés. El gobierno manifestó que adherirá al acuerdo de la UE con Japón. La cuota para importación de vehículos japoneses fue fijada en 89.600 unidades. Francia aplica un IVA del 20.6%.

ALEMANIA

Adicionalmente a las tarifas y barreras no arancelarias de la UE, Alemania mantiene un impuesto gradual a los vehículos basado en la potencia de los motores y el año de registración. Si el auto fue registrado con anterioridad a 1986, el impuesto es de DM18.80 por cada 100cc del motor. Si el vehículo fue registrado después de 1986, el impuesto pasa a DM 21.60 por cada 100cc. Adicionalmente a esto, el gobierno alemán estimula el uso de naftas libres de plomo a través de incentivos a la compra de vehículos con estas características. Mantiene rígidos estándares de seguridad.

ITALIA

Además de las tarifas y barreras no arancelarias de la UE, Italia tiene un IVA que va desde el 19% al 38%, dependiendo del tamaño del motor de los vehículos.

Los autos de pasajeros con motores nafteros de más de 2000cc, y diesel de más de 2500cc tienen un IVA del 19%. Los autos con cilindrada mayor que la anterior pagan un IVA del 38%. Los vehículos comerciales con menos de 2800cc pagan un 19%, mientras que los que superan esta cilindrada pagan el 38%.

Si bien la importación de vehículos japoneses con anterioridad a enero de 1993 se encontraba limitada, el gobierno italiano ha manifestado que adherirá al acuerdo de la UE con Japón. La cuota para importación de vehículos japoneses fue fijada en 56.800 unidades.

ESPAÑA

Adicionalmente a las tarifas y barreras no arancelarias de la UE, España aplica un IVA del 15% a los automóviles, el cual se paga sobre todas las ventas de vehículos, sin importar el país de fabricación del mismo. El IVA para camiones y otros vehículos es del 12%. La registración de vehículos tiene un cargo equivalente al 13% del valor del mismo.

Mientras que las importaciones de autos japoneses, con anterioridad a enero de 1993, se encontraban limitadas, el gobierno manifestó que adherirá al acuerdo UE-Japón. La cuota fijada para importaciones de vehículos japoneses alcanza a 42.900 unidades.

REINO UNIDO

Adicionalmente a las tarifas y barreras no arancelarias de la UE, el Reino Unido aplica un IVA del 17.5% sobre la comercialización de vehículos.

Las importaciones de autos japoneses, con anterioridad a enero de 1993, se encontraban limitadas al 11% del mercado. El gobierno manifestó que adherirá al acuerdo UE- Japón. Las normas aprobadas por la UE son exigidas por el Reino Unido. La cuota para importaciones japonesas de vehículos es de 186.300 unidades.

2. Otros países productores

MALASIA

Malasia prohíbe importar autos desde Israel y Sud Africa. También mantiene cuotas de importación de CBU (Unidades completamente terminadas) las cuales no pueden exceder del 10% del volumen total de su mercado de vehículos.

Actualmente no existen requerimientos de importación o restricciones cuantitativas sobre la importación de autos.

Las tarifas para la importación de autos van de 140% a 300% sobre la importación de autos completamente terminados (CBU -Completely Built Up), y 40% sobre la importación de kits (CDK-Completely Knocked Down). Adicionalmente a las tarifas mencionadas se aplica un impuesto a las ventas del 10%.

Los vehículos para usos deportivos están sujetos a un impuesto interno del 45%. Este mismo impuesto para autos de pasajeros cuyo precio supera los 25.000 RM es del 65%.

Tanto los vehículos nuevos como usados están sujetos a un permiso de importación (llamado AP), emitido por el Ministerio de Comercio Internacional en Kuala Lumpur.

Malasia ha modificado su sistema de incentivos a los inversores y algunos de ellos incluyen excepciones para el impuesto a los ingresos de las compañías y rebajas en el impuesto a las inversiones.

La reciente liberalización del mercado permite a los inversores extranjeros tener el 100% de participación accionaria en una firma que exporte el 50% de su producción o emplee de manera full time a no menos de 350 malayos.

Desde 1996 se requiere un 60% de contenido local en vehículos de pasajeros y 45% en los comerciales.

SUDAFRICA

Las barreras comerciales incluyen aranceles, sobrecargos, impuestos y requisitos de contenido local.

Para los autos completamente terminados hay un arancel de aduana que se ubica entre el 20% y el 54%. A esto se suma un sobrecargo de entre 5% y 15%, un 14% de IVA, y un 40% de impuestos internos.

En cuanto a los valores de importación de autos usados se acepta un valor de depreciación que alcance hasta un 40% del valor del vehículo nuevo.

Las importaciones de partes y accesorios están sujetas a un arancel de entre el 20% y el 30%. Esto no rige para los equipos originales importados por las terminales.

Existe un contenido local mínimo obligatorio del 50% para los vehículos fabricados en Sud Africa. Anteriormente el régimen en vigencia requería un 60% de contenido local, medido sobre el peso del vehículo. El mismo programa inducía a las compañías a alcanzar un contenido local del 75% para 1997, a la vez que permite a los fabricantes de vehículos importar equipos originales libre de impuestos de aduana y de sobrecargos.

Está en marcha una reducción de la tarifa para autos de pasajeros y pickups, la cual decrecerá hasta alcanzar el 40% en el año 2002, mientras que la de camiones lo hará hasta llegar al 20% en el año 2000.

Los aranceles de importación para componentes también se encuentran bajo un programa de reducciones y bajarán del 49% al 30% para el año 2002.

Dentro de los incentivos al contenido local y a las exportaciones, los productores se benefician con un descuento de 0.5 RAND por cada RAND adicional de contenido local alcanzado (hasta un límite del 75%), y con descuentos que pueden alcanzar el total de los aranceles pagados según los niveles de exportaciones realizadas.

AUSTRALIA

La tarifa actual aplicada a la importación de autos y partes es del 15%.

De acuerdo con un programa de reducción de tarifas, el 1º de enero de cada año las mismas serán reducidas en 2.5 puntos porcentuales hasta el año 2000. Entre el año 2000 y el 2004 la tarifa de importación automotriz se mantendrá en el 15%.

Los vehículos comerciales livianos y los vehículos con tracción en las cuatro ruedas tenían una tarifa del 18% que se redujo a 15% en 1992.

Bajo el programa de contenido local para los productores de vehículos, las terminales pagan un 35% de impuesto sobre los componentes importados que excedan el 15% del contenido del vehículo, medido por su valor.

Para 1995 la tarifa de importación para vehículos nuevos, con origen en países desarrollados, se ubicaba en un 22.5%, excepto para las importaciones de origen canadiense, para las cuales era del 20%.

Las tarifas para autos usados son las mismas que para los nuevos, pero los usados pagan un adicional de \$12.000 (dólares australianos) por vehículo. Este sobrecargo no se aplica cuando el vehículo es importado para uso propio, o si el importador importa menos de 25 vehículos por año.

La tarifa general para vehículos del tipo 4WD (vehículos con tracción en las cuatro ruedas) es del 10%.

Las terminales automotrices podrán ingresar a Australia importaciones libres de derechos de aduana hasta el 25% del valor de su producción, más un descuento en los impuestos de importación de bienes elegibles equivalente al 10% del valor de sus inversiones en activos productivos (sin indicar si son importados o nacionales), sobre el promedio de los tres años anteriores.

Los proveedores de componentes, fabricantes de bienes de capital, y firmas proveedoras de diseño e ingeniería tendrán un descuento en los impuestos de importación igual al 25% del valor de sus inversiones en activos productivos, sobre el promedio de los tres años anteriores, más el 45% del valor de sus inversiones en investigación y desarrollo, en promedio sobre los tres años anteriores.

El impuesto federal a las ventas para vehículos nuevos valuados en menos de \$34.399 es del 16%, para vehículos de mayor valor alcanza al 45%. El mismo impuesto para vehículos 4WD es de 21% para un valor inferior a \$26.063; y de 45% para los de mayor valor.

La aduana australiana aplica un adicional del 20% sobre el costo de “puesto en tierra” de cada vehículo, para determinar el precio nominal mayorista sobre el cual se aplica el impuesto a las ventas.

Los vehículos importados deben alcanzar las Reglas de Diseño Australianas (ADR). En el caso de los vehículos de manejo a mano izquierda, los mismos deben ser cambiados a mano derecha con anterioridad o posterioridad a ser importados.

Los productores locales de vehículos pueden ser eximidos del pago de algunos aranceles de importación en proporción a sus exportaciones de vehículos o componentes producidos localmente.

SUECIA

Suecia tiene una tarifa del 6.2% sobre el valor CIF de las importaciones de autos de pasajeros y un 7.7% sobre los vehículos comerciales. A esto se agrega un 25% de IVA sobre el CIF más aranceles.

No tiene licencias de importación restrictivas, y mantiene fuertes condiciones de seguridad y estándares de fabricación.

Los productores locales reciben un reembolso por todas las tarifas pagadas por la importación de componentes que sean incorporados a vehículos que luego serán exportados.

TURQUÍA

La liberalización del régimen de comercio exterior de Turquía permite la importación irrestricta de vehículos.

Además de las tarifas de aduana, actualmente entre 7% y 15% sobre el valor CIF, el régimen de importación establece para el importador el pago de un impuesto interno que va del 30% al 91%, dependiendo del modelo y del tamaño del motor. Adicionalmente todos los vehículos están sujetos al pago del IVA que es de 23%, sobre el valor CIF más aranceles de aduana e impuestos internos.

Los requisitos de contenido local para autos producidos en Turquía pueden alcanzar hasta el 90%, dependiendo del modelo.

HUNGRÍA

No hay requisitos de contenido local, ni de exportaciones. Tampoco restricciones a la importación.

Las tarifas aplicadas a la importación de autos de pasajeros con motores mayores de 1.600cc se ubican en el 18%, mientras que autos con motores de entre 2.000 y 2.500cc pagan el 28%; motores de más de 2.500cc pagan el 48%, con una tasa especial del 13% para autos provistos con convertidores catalíticos.

Un IVA del 25% se aplica a las importaciones de autos, a lo cual se agrega un 3% de gastos administrativos de aduana.

Hungría eliminó las licencias de importación de autos a mediados de 1991.

En octubre de 1993 se prohibió a los particulares la importación de autos de pasajeros con una antigüedad superior 6 años.

La edad límite para la importación de vehículos comerciales fue fijada en 8 años.

Las empresas comerciales de autos continúan habilitadas para importar vehículos de mayor antigüedad dentro de la cuota establecida para autos usados, si es que los vehículos pasan un test técnico especial.

POLONIA

No hay regulaciones de contenido local ni restricciones a la importación de vehículos.

La tarifa a aplicar a la importación de vehículos nuevos o usados es del 35%, basada en el precio CIF.

La importación de autos con más de 8 años de antigüedad está prohibida.

En diciembre de 1992 se sumó a las tarifas vigentes un adicional del 6%, aplicado sobre el valor de aduana más el impuesto aduanero.

Adicionalmente se aplica un impuesto al total del movimiento comercial que alcanza al 20%, basado en el valor de aduana más el impuesto de aduana, para los automóviles de más de 1.600cc; al 30% para los de entre 1.600 y 2.000 cc; y al 35% a los de más de 2.000 cc.

La mayor barrera para la importación de vehículos con origen en los Estados Unidos es el requerimiento de que todos los autos deben alcanzar las especificaciones europeas. Esto trae como resultado que los autos con faroles delanteros simétricos, luces traseras de posición rojas, y luces de estacionamiento delanteras amarillas, (todos estándares en Estados Unidos), no pueden ser registrados.

Todos los vehículos están sujetos a un "impuesto de frontera" del 6%, calculado sobre el precio CIF más los aranceles de aduana.

Se aplica un impuesto interno del 15% en el caso en que el precio CIF resulta igual o superior a 7.000 ECU. Este impuesto está basado en el precio CIF más el impuesto de aduana y el impuesto de frontera.

El IVA, que es del 22%, se aplica sobre el precio CIF, incrementado por los aranceles de aduana, el impuesto de frontera y el impuesto interno.

Está prohibida la importación de autos con más de 10 años de antigüedad, y la de camiones de más de tres años.

Todos los autos importados o producidos en Polonia deben estar provistos con convertidores catalíticos.

RUSIA

Las tasas y tarifas de importación dependen de sí un vehículo es importado por un particular o por una empresa.

Un particular paga una tarifa de 5 ecus o aproximadamente 6 dólares por centímetro cúbico de capacidad del motor.

Las empresas al importar autos de pasajeros están sujetas a un régimen más complicado y más costoso, que consiste en:

1) tarifa uniforme del 46% basada en el valor CIF del vehículo.

2) impuesto interno el cual varía de acuerdo al tamaño del motor:

Motores de 1.500cc o menos	35%
1.501 a 3.000cc	50%
Más de 3.000cc	70%
Autos de pasajeros con motores diesel de 1.501 a 2.500cc	50%
Más de 2.500cc	70%

3) IVA del 20%, el cual es calculado sobre la suma del CIF más la tarifa y más el impuesto interno

Los vehículos comprados a través de un concesionario pero por un particular se rigen por el régimen para particulares.

Rusia permite la importación de autos usados. Los autos usados, de dos o más años de antigüedad, importados por empresas, pagan una tarifa del 40% en lugar del 46%, más el impuesto interno y el IVA.

Los particulares que importan autos usados pagan la misma tarifa de alrededor de \$6 dólares por cc de capacidad de motor.

Los camiones diesel con motores de más de 2.500cc tienen una tarifa del 10%, otros camiones con un peso bruto de no más de 20 toneladas métricas pagan el 15%; los camiones volcadores tienen cero de arancel. Todos los demás vehículos para el transporte de mercaderías pagan el 25%. Los camiones con una capacidad de carga de 1.25 tn o menos también pagan un 25% de impuesto interno.

Los vehículos para fines especiales pagan un 20%. Las autobombas tienen una tasa del 1%.

Chasis equipados con un motor y estructura para pasajeros, camiones y ómnibus pagan una tarifa del 15%. Los trailers están sujetos a un 20%. Las casas rodantes están sujetas al mismo impuesto que los autos de pasajeros pero contribuyen con sólo el 35% de impuestos internos de acuerdo a la medida del motor.

Rusia adoptó los estándares de luces europeos, en consecuencia los vehículos producidos en Estados Unidos y exportados a Rusia deben tener modificados sus sistemas de luces para poder alcanzar este requerimiento.

Rusia también establece que todo modelo nuevo introducido por los concesionarios debe ser testeado y certificado por el Gobierno ruso. Contratos que involucren a no más de dos autos están exentos de este requerimiento. Los autos usados también están exentos de requisitos de certificación.

En febrero de 1998 se puso en vigencia un mecanismo para atraer inversores extranjeros al sector automotor. De acuerdo al mismo las condiciones establecidas son:

Hacer un acuerdo de inversión con el Ministerio de Economía. El Ministerio puede variar el acuerdo cada siete años.

En los primeros cinco años, es necesaria una inversión mínima de 250 millones de dólares, de la cual el inversor extranjero debe proveer al menos 25 millones.

El acuerdo debe ser aprobado por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Finanzas y el Comité Estatal de Aduanas.

El valor agregado ruso debe ser 10% el primer año, pasando en forma anual a 15%, 20%, 30%, 40%, y 50% después del quinto año del proyecto.

MÉXICO

El 1º de enero de 1994 el Tratado de Libre Comercio de Norte América reemplazó al Decreto Automotriz mexicano respecto de vehículos livianos y pesados. El NAFTA plantea la eliminación de las tarifas mexicanas, requerimientos de contenido local, requerimientos de balance comercial, junto con restricciones a la penetración de mercado, generalmente dentro de un período de 10 años sobre vehículos producidos en Estados Unidos y Canadá, los cuales se encuentren dentro de las reglas de origen del NAFTA.

Tarifas

Las tarifas mexicanas para autos y camiones livianos de origen Estados Unidos o Canadá, que se encuentran comprendidos dentro de las normas de origen del NAFTA, fueron reducidas del 20% al 10%, el 1º de enero de 1994.

Las tarifas para autos de pasajeros fueron gradualmente reducidas en un 1.2% en 1995, y un 1.1% por año de allí en adelante hasta que se alcance una tarifa cero para el 1º de enero del 2003.

La tarifa mexicana para camiones livianos fue reducida en 2.5% por año, a partir de 1995 hasta ser eliminada el 1º de enero de 1998.

La tarifa para camiones pesados (todo vehículo de peso superior a 8.864 kg.), chasis de taxímetros, tractores, ómnibus y vehículos especiales fue reducida del 20% al 18% el 1º de enero de 1994; y serán eliminadas a través de reducciones del 2% anual a partir de esa fecha hasta su eliminación definitiva el 1º de enero del 2003.

México mantendrá una tarifa del 20% para vehículos importados desde Estados Unidos y Canadá no comprendidos bajo las reglas de origen del NAFTA, y para vehículos con procedencia de cualquier otro país.

A las tarifas mencionadas se agrega una tasa del 0.8% de servicio de aduana y un IVA del 10%.

Impuesto al Valor Agregado

El IVA se calcula sobre la suma de:

El valor del producto a la importación

La tarifa

La tasa de aduana

Requerimientos de balance de comercio y cuotas

Con efecto al 1° de enero de 1994 el NAFTA redujo de \$2.0 a \$0.8 el monto de exportaciones requerido por cada \$1.0 del valor de autos y camiones livianos, importados a México por una terminal.

Este requerimiento será reducido cada año durante un período de 10 años hasta su completa eliminación el 1° de enero del 2004, junto con el requerimiento que solo terminales radicadas en México pueden importar vehículos.

Adicionalmente el NAFTA elimina las restricciones de acceso al mercado mexicano.

A pesar de ello, los requerimientos de balance del comercio internacional de vehículos mexicano y de contenido local continuarán para limitar el número de potenciales importaciones de vehículos durante el período de transición.

Para vehículos pesados el NAFTA creó dos cuotas transitorias. Una terminal en México puede importar, por cada tipo de vehículo pesado que la misma produce en México, el 50% del número de esos vehículos producidos en México. Para ser elegible para esta cuota, la terminal debe mantener un 40% de contenido local en su producción.

Los importadores no-productores pueden importar un total no inferior al 15% del total de la producción mexicana de cada tipo de vehículo para 1994 y 1995. No menos del 20% para 1996; y no menos del 30% para 1997 y 1998. Esta cuota debe ser asignada sin ningún tipo de discriminación.

Para 1998 el NAFTA elimina toda restricción sobre vehículos pesados nuevos que cumplan con todos los estándares y regulaciones mexicanas.

Requerimientos de contenido local

El NAFTA prevé la reducción y eliminación de los requerimientos de contenido local sobre vehículos livianos para el 1° de enero del 2004.

Las terminales mexicanas que alcancen o excedan el requerimiento de contenido local pre-NAFTA (36%), pasan a una reducción del 36% al 34% en forma inmediata. Este 34% se mantendrá hasta el 1° de enero de 1999, en esa fecha será reducido a razón de un 1% anual, finalizando en 29% en el año 2003, antes de su eliminación.

Una terminal que se encontraba por debajo del 36% con anterioridad al NAFTA puede mantener el porcentaje que tenía en 1992 hasta que iguale el esquema de reducción. En ese punto será reducido de acuerdo al esquema presentado anteriormente.

Las terminales deben optar por una de las dos opciones descritas anteriormente al principio del período de transición y operar bajo la misma a lo largo de dicho período; el porcentaje a aplicar a nuevas terminales será el esquema porcentual vigente al momento de iniciar sus operaciones.

Regla de origen

La regla de origen del NAFTA es un requerimiento de contenido regional que establece el criterio mínimo que los productos deben alcanzar a fin de calificar para un tratamiento de tarifas preferenciales entre Estados Unidos, Canadá y México.

De 1994 a 1997, al menos un 50% del costo neto de un vehículo liviano debía componerse de valor originado en Norte América. De 1998 hasta el 2001 este valor se incrementa a 56%; para alcanzar el 62.5% en el 2002.

Todos los otros vehículos debían alcanzar el 50% entre 1994 y 1997; 55% desde 1998 hasta el 2001, y 60% de allí en adelante.

Vehículos usados

En México se prohíbe la importación de vehículos usados, excepto en algunas regiones de la frontera con Estados Unidos, en las cuales se permite la importación de autos de pasajeros usados, con una antigüedad de entre 4 y 15 años respecto del modelo vigente al año de la importación. La reducción de tarifas para estos vehículos son las efectivas para los vehículos nuevos.

Para el año 2009, México comenzará una etapa de 10 años en la cual se eliminarán las prohibiciones sobre vehículos usados (livianos, ómnibus y camiones pesados) que cumplan con las reglas de origen del NAFTA. La prohibición se levantará en forma completa en el año 2019.

Licencias de importación

Se puede utilizar licencias de importación para monitorear lo previsto por el NAFTA hasta 1999 para vehículos pesados y hasta el 2004 para livianos, pero no podrán ser usadas para restringir las importaciones de vehículos nuevos o partes, efectuadas por una compañía que cumpla con todo lo previsto por el NAFTA. Las licencias de importación continuarán siendo usadas para restringir la entrada de vehículos usados hasta el año 2009.

Durante la etapa de eliminación de restricciones a los vehículos usados, las licencias serán usadas para monitorear la antigüedad de los vehículos usados importados, pero no podrán ser usadas para limitar el número de vehículos importados en la categoría de edad asignada.

México también mantiene prohibición sobre las importaciones de muchos equipos usados, incluyendo en ellas muchos vehículos de usos especiales como ser mezcladoras de cemento. Esta prohibición será eliminada en el año 2004.

BRASIL

Desde 1990 Brasil ha permitido la importación de toda clase de autos nuevos, la importación de autos y partes usados continúa prohibida.

Compradores individuales, importadores registrados y productores locales pueden importar autos nuevos producidos por terminales del exterior o exportados por concesionarios o sus representantes.

El precio de los autos importados debe estar basado en el precio de lista de sus productores, y los mismos deben responder a los estándares de emisión brasileños.

En junio de 1993 Brasil redujo las tarifas de importación sobre autos de pasajeros del 40% al 30%, y sobre vehículos CDSK del 35% al 30%.

Las tarifas se aplican sobre el valor CIF.

En 1995 estas tarifas fueron elevadas al 70% para las importaciones de extra zona. Las mismas serán gradualmente reducidas hasta alcanzar el arancel externo común del 20% establecido para el MERCOSUR, en el año 2001.

A fines de 1995 se establecieron nuevas reglas a través de las cuales las terminales locales estaban autorizadas a importar vehículos terminados pagando el 50% del arancel general que era del 70%. A su vez se redujo al 2% la tarifa de importación que aplicaba sobre autopartes, materias primas, máquinas, equipamiento, herramientas, instrumentos y similares con destino al proceso productivo. El acceso a estos beneficios estaba condicionado a cumplir determinadas relaciones entre exportaciones e importaciones, y entre las importaciones y sus compras nacionales.

Actualmente las tarifas para autos se ubican en 49%, y para camiones en 45%.

Brasil impone a los productores locales un nivel mínimo de contenido local del 60%, medido en términos del valor total de insumos aplicados a un vehículo.

A las tarifas se agrega el impuesto IPI, el cual se calcula sobre el precio CIF más los aranceles de importación. Todas las autopartes y accesorios están sujetas al 5% del Impuesto a la Producción Industrial (IPI).

Para los vehículos este impuesto se aplica basado en el peso del mismo y en el tipo de motor.

Autos de menos de 1.000cc	12%
Autos nafteros de 1.000 a 1.500cc	31%
Autos a alcohol de 1.000 a 1.500cc	26%
Autos nafteros de 1.500 a 3.000cc	
Menor de 100HP	31%
Mayor de 100HP	36%
Autos a alcohol de 1.500 a 3.000cc	
Menor de 100HP	26%
Mayor de 100HP	31%
Autos de más de 3.000cc	
Naftero	30%
Alcohol	25%

Ambulancias o autos con dos o menos cilindros pagan un impuesto IPI del 5%; los jeeps 8%; los autos de carrera y policiales 0%.

Los autos para discapacitados pagan un 60% menos del impuesto IPI, calculado sobre las escalas anteriores.

Todos los autos, con excepción de los autos pequeños producidos localmente, están sujetos al IPI que va del 25% al 35%. Los autos pequeños del tipo del Volkswagen Gol, Fiat Uno, etc., prácticamente no pagan IPI, como compensación por el grado de contenido local y del nivel de empleo aplicado en su producción. Esta reducción en los impuestos fue un factor determinante en el crecimiento de la producción ocurrido a partir de 1993. En este año Brasil superó la producción de Italia y México ubicándose como el décimo productor de vehículos en el mundo.

CHINA

La industria automotriz china está bajo el control del estado.

En un esfuerzo para construir una industria local fuerte, el Gobierno chino está desalentando fuertemente las importaciones.

Generalmente se requiere una licencia de importación.

Las tarifas de importación para vehículos varían de acuerdo con el tipo de motor:

Autos de pasajeros nafteros de hasta 3.0 litros	110%
Autos de pasajeros nafteros mayores de 3.0 litros y Diesel mayores de 2.5 litros	150%
Comerciales	entre 30% y 80%

Están prohibidas las importaciones de vehículos usados.

A las tarifas de importación se deben sumar los impuestos al consumo y al valor agregado.

INDIA

Los aranceles de aduana y auxiliares alcanzan al 100%, a esto se agrega un impuesto interno del 25%, aplicado sobre el total de los dos aranceles mencionados.

La producción de autos de pasajeros aún requiere de una licencia industrial.

Inversiones extranjeras y acuerdos tecnológicos son aprobados automáticamente, con algunas limitaciones.

No se requieren licencias industriales para la producción de transportes comerciales, públicos y vehículos tipo jeep, así como para partes y componentes.

Dentro de las limitaciones respecto de inversores extranjeros, se tiene un límite a su participación accionaria (51%) en el sector, lo cual normalmente no es alcanzado. La participación extranjera debe cumplir los requerimientos de tipo de cambio para importaciones de bienes de capital.

No se tienen requisitos de contenido local para las nuevas inversiones en este sector.

Las exportaciones son alentadas a través de la repatriación de ganancias y dividendos sobre las ganancias producidas con las exportaciones.

El mercado automotor de la India está creciendo y diversificándose significativamente como resultado de las medidas de liberalización aplicadas por el gobierno.

Estas medidas incluyen la liberalización del procedimiento de licencias y la baja de impuestos internos. Como consecuencia de ello los inversores del exterior mostraron su interés en el mercado indio a través de la formación de joint ventures con los productores locales.

El éxito del sector automotor indio depende en gran medida del mejoramiento, por parte del Gobierno, de la infraestructura vial, la cual no cuenta con las condiciones necesarias para dar respuesta al crecimiento del tráfico vehicular.

El mercado de autopartes se encuentra creciendo con un buen nivel de competencia, como consecuencia del mayor acceso al mercado provisto por las desregulaciones aplicadas en 1993.

Muchos productores locales de autopartes han realizado joint ventures con empresas del exterior como un camino para poder modernizar y expandir su producción.

El gobierno aún impone altas tarifas de importación, tanto en vehículos como en autopartes, aún en el marco de la desregulación del sector.

Los requisitos de contenido local están siendo eliminados para las nuevas inversiones en el sector.

Las tarifas aplicadas en la mayoría de las autopartes alcanzan a una tarifa efectiva del 98%. Esto está basado en un arancel de aduana del 65%, calculado sobre el valor CIF, y un adicional del 20%.

La tarifa para motores es de 65% más un adicional de 10%, de lo cual resulta una tarifa efectiva del 81.5%.

Los aranceles para vehículos se ubican entre el 50% y el 72.5%.

India abrió su mercado a los car-kits, para el armado local. Este tipo de importación paga una tarifa del 110%. Los componentes CKD pagan una tarifa 50% inferior a la original.

La importación de autos de pasajeros no requiere de ninguna licencia, mientras que la de vehículos comerciales tiene limitaciones.

INDONESIA

El gobierno agrupó el mercado automotor en cinco categorías comerciales y una sedan.

La categoría I (Vehículos comerciales livianos) representa aproximadamente el 70% de los vehículos producidos y vendidos.

Los autos de pasajeros (sedan) ocupan el segundo lugar en el mercado con el 17% del mismo. Los modelos de Estados Unidos sólo representan un 2% del mercado indonesio, mientras que los modelos japoneses alcanzan al 92% del mismo.

La importación de vehículos del tipo de los producidos localmente se encontraba prohibida hasta 1994. El paquete de medidas de desregulación del sector, aplicado en enero de 1994, revocó esta prohibición.

Los autos de pasajeros tienen una tarifa que va desde 100% a 200%, a la cual se suma el IVA y el impuesto al lujo.

Los ómnibus tienen una tarifa de 100%, y para los vehículos especiales la misma es del 5%.

Se mantienen altas las tarifas para autos de pasajeros y se aplican tarifas inferiores (50%) para los CKD con el objetivo de estimular la producción y el armado local.

La tarifa de importación sobre los modelos producidos localmente es del 200%, a lo cual se suma un adicional del 100%.

De acuerdo con el paquete de medidas mencionado, las tarifas serán reducidas un 20% después de un período de 15 años.

Todos los vehículos pagan un IVA del 10%.

Adicionalmente, dado que todos los vehículos están calificados por el gobierno como bienes de lujo, los compradores deben pagar un impuesto especial al lujo que va del 20% al 35% del precio de venta y está basado en el tamaño del motor.

Los autos sedan con motor menor a 1.600cc y todos los del tipo jeep, pagan un impuesto al lujo del 20%, cuando el contenido local alcanza al 60%. Para los sedan y jeeps que no alcanzan ese nivel de contenido local, el mismo impuesto es del 35%.

A efectos de desalentar la posesión de más de un auto por un mismo propietario, el gobierno instituyó un impuesto progresivo. De acuerdo con el mismo el tener un segundo auto eleva la tarifa regular en un 120%, la misma se incrementa en un 140% para el tercero, 160% para el cuarto, 180% el quinto, y 200% del sexto en adelante. Este impuesto no está referido al origen de los autos.

En 1994 el gobierno emitió un nuevo paquete de medidas vinculadas a los inversores extranjeros. Por las mismas se permite a las empresas extranjeras formar joint ventures con compañías locales y poseer el 95% de participación en el mismo, a la vez que está permitido establecer compañías extranjeras con el 100% del paquete accionario en manos de los inversores del exterior.

3. Acuerdos regionales

UNIÓN EUROPEA

No se encuentran vigentes regulaciones de contenido local, ni requerimientos tanto para las exportaciones como para las importaciones, por parte de los países miembros de la Unión Europea.

Las importaciones de extra-zona, y para países no miembros de EFTA, están sujetas a tarifas externas comunes (Common External Tariffs - CET).

Esta tarifa CET para la importación de autos de pasajeros es del 10%. Autos con motores eléctricos 12.5%. Para camiones con motores diesel o motores a gas se encuentra entre un 11% y un 22%, dependiendo del tamaño del motor.

Camiones con motor diesel o semi diesel	
De 2.5 litros y menos	11%
Más de 2.5 litros	22%
Camiones con motores a gas	
No mayores de 2.8 litros	11%
Más de 2.8 litros	22%
Camiones volcadores	
Hasta 2.5 litros o menos	6%
Más de 2.5 litros	17%

Todos los camiones construídos especialmente para el transporte de materiales altamente radioactivos tienen una tarifa del 5.3%. Las autopartes tienen aranceles que van desde el 3% hasta el 4.5%.

El mercado comenzó a operar bajo las condiciones de la Unión Europea en 1993. El mayor impacto sobre el sector automotor fue el relativo a estándares a aplicar dentro del área.

La comisión de la Unión Europea, encargada de estos temas, se dirigió hacia la armonización tanto en lo técnico como en lo relativo al medio ambiente entre los países miembros. La legislación de la Unión Europea cubre aspectos tales como ruidos y polución, también aspectos relativos a la seguridad. Un ejemplo de ello es que a partir del 1º de enero de 1993, todos los vehículos de la Unión Europea deben tener un convertidor catalítico.

Impuesto al valor agregado

Como parte del establecimiento de un mercado único, los estados miembros también comenzaron a armonizar sus impuestos al valor agregado en un rango aproximado al 15% para 1997.

Hasta ese momento cada país fijaba su propio nivel de IVA. Se podían encontrar tres niveles: estándar, reducido y otro para los bienes de lujo.

El IVA aplicado a los vehículos era el estándar.

En general el IVA para los países de la Unión Europea oscila entre 12% y 25%:

Bélgica	19.5%	Luxemburgo	15.0%
Dinamarca	23.0%	Holanda	18.5%
Finlandia	22.0%	Portugal	16.0%
Francia	20.6%	España	12.0%-15.0%
Alemania	15.0%	Suiza	25.0%
Grecia	18.0%	Reino Unido	17.5%
Irlanda	21.0%		

Acuerdo de restricciones voluntarias - Unión Europea/Japón

Este acuerdo fue firmado en julio de 1991. Por el mismo se acordó monitorear la penetración japonesa de vehículos en el mercado de la Unión Europea, entre enero de 1993 y julio de 1999. Durante este período las exportaciones japonesas de vehículos estarán restringidas en relación con las ventas totales del mercado de la UE. Para el año 2000 el mercado automotor de la UE quedará abierto a la competencia japonesa.

En enero de 1993 finalizaban formalmente las cuotas de importación de vehículos, acordadas con Japón por Francia, Italia, España, Portugal y el Reino Unido. Las importaciones japonesas de vehículos se ajustarían a las fluctuaciones del mercado. Como resultado del encuentro entre la Unión Europea y Japón en marzo de 1995, las exportaciones japonesas fueron limitadas a 1.105.000 unidades para ese año, basadas en una proyección del mercado de 13.276.000 unidades. Nuevas proyecciones para el mismo año llevaron la cuota a 1.071.000 unidades. La cuota para 1994 era de 993.000 unidades.

Aparentemente dentro del acuerdo se encuentran no sólo autos de pasajeros, sino también vehículos comerciales livianos y camiones de hasta 5 toneladas. Se incluyen en el acuerdo kits para ser armados dentro de la UE.

La UE y Japón mantienen reuniones anuales en las cuales se analiza el desarrollo del mercado europeo. Si la demanda excede las estimaciones, la diferencia será asignada de la siguiente forma: dos tercios a las importaciones japonesas y un tercio a los productores locales. En caso de que la demanda se ubique por debajo de las estimaciones, las importaciones japonesas se reducen en el equivalente al 75% de la caída.

De acuerdo con este acuerdo las importaciones japonesas pueden alcanzar una participación del 16% en el mercado automotor de la UE.

Las importaciones directas, aparentemente, se encuentran congeladas en aproximadamente los niveles de 1990 (1.23 millones de unidades) en un mercado que, de acuerdo a las estimaciones de la UE alcanzaría los 15.1 millones de unidades para 1999.

Cabe mencionar que los términos del acuerdo no se encuentran disponibles al público.

Se supone que Japón puede incrementar su participación en ese mercado a través de sus transplantes europeos. De la misma forma, las ventas de los transplantes no podrían exceder de 1.2 millones de unidades antes del fin de la década. Esto implica que el total anual de ventas japonesas (importaciones más transplantes) no excederían los 2.43 millones de unidades en 1999.

Contenido Local

Como se dijo anteriormente no existen requisitos de contenido local en la Unión Europea. Desde enero de 1993 se solicitó a todos los estados miembros dejar de lado los requisitos de contenido local. Sin embargo, aparentemente continúan existiendo en cada país arreglos específicos.

La base legal para determinar un producto como de origen en la Unión Europea son las reglas de origen no preferenciales, originadas en el Council Regulation 802/68. Esta regulación especifica que origen es el país en el cual se produjo el último proceso substancial u operación que es económicamente justificada.

Los acuerdos de cada nación específica sobre contenido local deben ser negociados entre los estados miembros y las empresas que operen en ese país. En consecuencia, mientras que los acuerdos son generalmente de público conocimiento, los detalles del mismo quedan estrictamente entre las partes que lo suscriben.

En el caso del Reino Unido, el gobierno tiene una larga experiencia en establecer acuerdos de contenido local con sus principales inversores. Estos acuerdos se plantean como 'entendimientos voluntarios' los cuales establecen objetivos para el nivel de contenido local en cada modelo a producir. De esta manera los inversores "voluntariamente" se proponen alcanzar determinados niveles de contenido local. Este debe ser 60%, alcanzando el 80% dentro de un período específico, el cual en general se fija en dos años. Estos dos años tienen algún grado de elasticidad pudiendo llegar hasta cuatro años. El gobierno Británico acentúa que el contenido local representa contenido local de la Unión Europea y no del Reino Unido. Existen algunos indicios que dicen que 60 puntos porcentuales del 80% de contenido local deben provenir del Reino Unido, y los restantes 20 puntos del resto de los estados miembros de la Unión Europea. El Reino Unido considera como producción local algunos modelos producidos por transplantes japoneses, exportados a Francia e Italia, lo cual generó protestas por parte de estos países respecto de la cuota de importación japonesa dispuesta bajo los términos del VRA entre la Unión Europea y Japón.

España, a su ingreso en la Unión Europea, aceptó eliminar sus leyes referentes a contenido local. De todas maneras, con anterioridad a 1993 cada terminal tenía acuerdos con el gobierno español que en general incluían compromisos de contenido local. Estos compromisos se hacían a cambio de incentivos a las inversiones. No se tiene conocimiento de qué acuerdos de contenido local, similares a aquéllos del Reino Unido, existan entre el Gobierno Español y los transplantes japoneses que operan en España.

APEC

La Asociación para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) fue formada en 1989 en respuesta a la creciente interdependencia entre las economías de la región. Comenzó como un grupo informal de diálogo con limitada participación. APEC se convirtió en el principal vehículo regional para fomentar el libre comercio y las prácticas de cooperación económica. Su meta es promover el dinamismo económico de la región y el sentido de comunidad. Actualmente la integran: Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Korea del Sur, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Singapur, Taiwan, Tailandia y Estados Unidos. Estos 18 países representan el 56% del Producto Bruto Nacional del mundo, y el 46% de todo el comercio mundial.

En la declaración de Seúl, los países miembros acordaron los siguientes objetivos específicos, entre otros:

Apoyar el crecimiento y desarrollo de la región para el bien común de sus habitantes y, en el mismo camino, contribuir al crecimiento y desarrollo de la economía mundial.

Desarrollar y fortalecer el sistema abierto de comercio multilateral para el interés de APEC y de todas las otras economías

Reducir las barreras comerciales, tanto en bienes como en servicios, entre los participantes, de una manera consistente con los principios del GATT, donde sean aplicables, y sin afectar a las otras economías.

En el segundo encuentro entre los miembros de APEC, noviembre de 1994, los líderes económicos discutieron hacia donde necesitaban dirigirse las economías de la región en los próximos 25 años. Como resultado, se acordó alcanzar la meta de apertura y libertad en cuanto a comercio e inversiones en la región. Dicha meta se fijaba para no después del año 2010 para las economías industrializadas y 2020 para las economías en desarrollo.

Dentro de las 15 áreas específicas comprendidas en la Agenda de Acción de Osaka se encuentran dos que corresponden a las Medidas Tarifarias y no Tarifarias, con el objetivo por parte de los miembros de APEC de eliminar las barreras al comercio tanto tarifarias como no tarifarias. Las economías miembros se comprometieron a crear una región de comercio libre y abierto, lo cual incluye a las inversiones.

El Plan Colectivo de Acción para las Medidas Tarifarias y no Tarifarias requiere de los países miembros el desarrollo de una base de datos computarizada de tarifas (APEC Tariff Database); recopilar una lista de medidas reconocidas como impedimentos no tarifarios al comercio; recopilar una lista de productos afectados por dichos impedimentos; e identificar industrias en las cuales la progresiva reducción de tarifas y medidas no tarifarias pudieran tener un efecto positivo sobre el comercio y el crecimiento económico en la región.

En 1998 se estableció el Grupo de Acceso a Mercados (Market Access Group -MAG-) para manejar el trabajo del CTI sobre tarifas y medidas no arancelarias.

Los miembros de APEC consultan a los representantes de sus sectores privados regularmente. La opinión de los hombres de negocios ha sido incorporada en el desarrollo de la base de datos de las tarifas de APEC, esta última es patrocinada por el sector privado. El sector de negocios y el sector académico proveen importante información para el trabajo sobre tarifas y barreras no arancelarias.

PLAN DE ACCIÓN COLECTIVO
Principales Medidas Tarifarias y no Tarifarias

OBJETIVOS	ACCIÓN	FECHA
<p>Liberalizaciones Voluntarias Inmediatas.</p> <p>a) Identificar industrias en las cuales la progresiva reducción de las tarifas puede tener un impacto positivo sobre el comercio y el crecimiento económico en la región, o para las cuales existe consenso dentro de las industrias de la región para su temprana liberalización.</p> <p>b) Identificar industrias en las cuales la progresiva reducción de medidas no arancelarias pueden tener impacto positivo sobre el comercio y sobre el crecimiento económico de la región o para las cuales existe un consenso industrial en el ámbito regional para comenzar su liberalización.</p>	<p>Corto plazo:</p> <p>a) <i>Individual</i>: presentar propuestas para sectores a ser considerados para la liberalización voluntaria más inmediata, en consulta con los intereses comerciales tanto como locales como de la región y con otros miembros de la APEC.</p> <p>b) <i>Colectivo</i>: desarrollar e implementar modalidades detalladas para la liberalización de listas acordadas de los sectores prioritarios confirmadas por ministros y líderes en noviembre de 1997. Donde sea necesario, depurar el alcance en términos de productos y/o medidas no tarifarias, y tarifas del Sistema Armonizado en la lista acordada de sectores prioritarios confirmada por los ministros y líderes. Desarrollar un marco y una base de datos para informar sobre los progresos en liberalización de medidas tarifarias y no tarifarias, incluyendo información de productos específicos sobre topes tarifarios y tarifas en general.</p>	<p>15 de julio de 1997</p> <p>1998</p>
<p>Tarifas</p> <p>Desarrollar y mantener una base de datos de tarifas.</p>	<p>Corto plazo:</p> <p>a) <i>Individual</i>: remitir al encargado de la base de datos (Federal Express) información actual de comercio, y toda otra información acordada colectivamente que sea requerida para expandir la cadena de la base de datos. Proveer información actualizada sobre tarifas en forma regular, proveer información anual actualizada sobre datos de comercio y otra información acordada a la base de datos de APEC y OMC. Los países no miembro de la OMC, lo pueden hacer en forma voluntaria.</p> <p>b) <i>Colectivo</i>: explorar la posibilidad de integrar la información de la base de datos integrada de la OMC dentro de la base de datos de APEC.</p>	<p>1998 / 1999</p>
<p>Medidas no tarifarias</p> <p>Perseguir la incorporación de información sobre medidas no arancelarias dentro de una futura versión de la base de datos de tarifas de APEC y recopilar una lista de medidas reconocidas como impedimentos no tarifarios, como así también una lista de productos afectados por dichos impedimentos. Reducir en forma progresiva los subsidios a las exportaciones con miras a su abolición.</p>	<p>a) <i>Individual</i>: intercambiar información a través del CTI sobre todas las exportaciones subsidiadas, utilizando los formatos de la WTO como referencia. Como punto de partida, los miembros individuales podrían usar sus respectivas notificaciones a la OMC bajo el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.</p> <p>b) <i>Colectivo</i>: examinar como la información sobre medidas no arancelarias puede ser incorporada en la base de datos de tarifas de APEC. Sobre la base de la información intercambiada, recopilar una lista de medidas reconocidas como impedimentos no arancelarios y una lista de productos afectados por dichos impedimentos, y examinar el sistema de Codificación de Medidas comerciales de la UNCTAD.</p>	<p>1997 / 1998</p>

La base computarizada de tarifas de APEC, presenta las tarifas aplicadas por las economías miembros. Los datos son provistos por cada país miembro y están basados en el Sistema Armonizado (Harmonized System Code). La base de datos es de acceso público.

Dentro de los próximos pasos del CTI para 1998 se encuentran las siguientes tareas sobre tarifas y barreras no arancelarias:

Suscribir un estudio sobre fuentes de información acerca de liberalización voluntaria de sectores dentro de APEC

Actualizar la base de datos de las tarifas dos veces al año

Identificar caminos para expandir la base de datos de tarifas para incluir información sobre medidas no arancelarias

Intercambiar información entre los países miembros acerca de medidas no arancelarias y subsidios a las exportaciones, a través de la Organización Mundial de Comercio.

NAFTA

El Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) entró en vigencia para sus países miembros (Canadá, Estados Unidos y México) el 1º de enero de 1994.

El Tratado tiene el propósito de incrementar el comercio y las inversiones entre los países miembros, a la vez que contiene un ambicioso esquema para la eliminación de tarifas y reducción de las barreras no arancelarias. Esto incluye temas sobre regulación de inversiones, servicios, propiedad intelectual, competencia, etc.

El NAFTA ha promovido el acceso de Canadá a los mercados de Estados Unidos y México. Desde la entrada en vigencia del acuerdo, las exportaciones canadienses a esos mercados han mostrado un extraordinario crecimiento y las inversiones extranjeras directas en Canadá de todos los orígenes han crecido marcadamente.

El NAFTA y su predecesor el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (FTA), han ayudado a crear una economía más abierta, lo cual ha estimulado incrementos significativos en productividad y especialización dentro de las industrias en áreas tales como productos eléctricos y electrónicos, química, herramientas y bebidas.

Más de treinta grupos de trabajo y comités se han establecido bajo el Acuerdo a efectos de facilitar el comercio y las inversiones, y para asegurar la efectiva implementación y administración de reglas del NAFTA. Estos comités y grupos de trabajo reportan a la reunión anual de la Comisión del NAFTA.

El NAFTA establece un esquema de reducción de tarifas entre sus países miembros, de acuerdo al cual las mismas serán reducidas en períodos de cinco y diez años a partir de la fecha de implementación del acuerdo. La mayoría de las barreras no arancelarias de México, como ser licencias de importación, serán también eliminadas durante este período.

Los objetivos fundamentales del NAFTA son:

Eliminar barreras al comercio y facilitar las exportaciones e importaciones, tanto de mercaderías como de servicios, entre los países miembros.

Promover condiciones de buena competencia dentro del área de libre comercio.

Incrementar substancialmente las oportunidades de inversión dentro del territorio del acuerdo.

Proveer adecuada y efectiva protección junto con un fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual en cada uno de los países miembros.

Crear procedimientos efectivos para la implementación y aplicación de este Acuerdo, para la administración conjunta del mismo y la resolución de disputas.

Establecer un marco para una próxima cooperación trilateral, regional y multilateral, para expandir y alentar los beneficios de este Acuerdo.

Tratamiento nacional. Los países miembros tratarán las mercaderías, servicios e inversiones de sus otros miembros, de la misma forma que lo hacen con las suyas.

Acceso seguro al mercado

Compras gubernamentales. Mejorar el acceso a las compras gubernamentales no sólo de mercaderías sino también de servicios.

Viajes de negocios. Simplificación de procedimientos para las personas que ingresan a países miembros por temas de negocios.

Existen cuatro principales categorías para la eliminación de tarifas bajo el NAFTA.

A – Eliminación inmediata de tarifas a partir de la implementación del Acuerdo. Enero 1º de 1994.

B – Tarifas a ser eliminadas en cinco etapas iguales y anuales, comenzando en enero 1º de 1994 y finalizando en enero 1º de 1998.

C – Tarifas a ser eliminadas en diez etapas iguales y anuales, comenzando en enero 1º de 1994 y finalizando en enero 1º de 2003.

D – Tarifas que se encuentran ya libres de MFN.

Adicionalmente a las categorías generales mencionadas, existen otras categorías para casos específicos entre las que se encuentran:

Ba – Tarifas a ser eliminadas en cinco etapas: 50% de reducción el 1º de enero de 1994, con el remanente de las mismas a ser eliminado en cuatro reducciones anuales finalizando en enero 1º de 1998. Dentro de esta categoría se encuentran dos items de camiones livianos.

Ca – Tarifas a ser eliminadas en 10 etapas: 50% de reducción en enero 1º de 1994, el restante 50% a ser eliminado en nueve etapas anuales iguales finalizando en enero 1º de 2003. Esta categoría es aplicable a vehículos de pasajeros -8703-.

Contenido de valor regional

El NAFTA presenta dos métodos diferentes para el cálculo del contenido de valor regional de una mercadería, uno es el método de valor de la transacción y el otro el método de costo neto.

ART. 402:

1. Excepto para lo descrito en el punto 5, cada parte se encargará de que el contenido de valor regional de una mercadería sea calculado, a elección del exportador o productor de la mercadería, sobre la base del método de valor de la transacción, descrito en el punto 2., o el método de costo neto descrito en el punto 3.

2. El contenido de valor regional de una mercadería, calculado sobre la base del método de valor de la transacción, será determinado de la siguiente manera:

$$RVC = \frac{TV - VNM \times 100}{TV}$$

Donde:

RVC : es el contenido de valor regional, expresado como un porcentaje.

TV: es el valor de transacción de la mercadería (FOB).

VNM: es el valor de los materiales no originales usados por el fabricante en la producción de la mercadería.

3. El valor de contenido regional de una mercadería, calculado sobre la base del método de costo neto, será determinado de la siguiente forma:

$$RVC = \frac{NC - VNM \times 100}{NC}$$

Donde:

RVC: es el contenido de valor regional, expresado como porcentaje.

NC: es el costo neto de la mercadería.

VNM: es el valor de los materiales no originales usados por el fabricante en la producción de la mercadería.

4. Para los propósitos de los puntos 2 y 3, y excepto lo provisto en los art. 403(1) y 403(2) (a) (i), el valor de los materiales no originales usados por el fabricante en la producción de la mercadería no incluirá el valor de materiales no originales usados para producir materiales originales que son subsecuentemente usados en la producción de la mercadería.

5. El contenido de valor regional de una mercadería será calculado solamente sobre la base del método de costo neto descrito en el punto 3, donde:

– no hay un valor de transacción para la mercadería;

– el valor de transacción de la mercadería es inaceptable bajo el Art. 1 del Código de Valoración Aduanera;

– la mercadería es vendida por el fabricante a una persona y el volumen, por unidad de cantidad, de ventas de idénticas o similares mercaderías a otras personas, durante un período de seis meses inmediatamente anterior al mes en el cual la mercadería fue vendida, excede el 85% de las ventas totales del fabricante con respecto a esa mercadería;

la mercadería es:

– identificada en el art. 403(1) o 403(2),

– provista en el encabezado 64.01 a 64.05 ó

– provista por el ítem tarifario 8469.10 a 1;

– el exportador o productor elige acumular el contenido de valor regional de la mercadería de acuerdo con el art. 404 ó

– la mercadería ha sido designada como un material intermedio bajo el punto 10 y está sujeta a un requerimiento de contenido local.

6. Si un productor o exportador calcula el contenido de valor regional de una mercadería usando el método de valor de la transacción descrito en el punto 2. y una Parte subsecuentemente notifica al exportador o productor durante el curso de una verificación de acuerdo al Capítulo 5 (procedimientos de Aduana) que el valor de transacción de la mercadería, o el valor de cualquier material usado en su producción, o ambos, se requiere sea ajustado o es inaceptable bajo el Art.1 del Código de Valoración Aduanera, el exportador o productor de la mercadería debe entonces calcular el contenido de valor regional de la mercadería usando el método de costo neto descrito en el punto 3.

7. Nada del párrafo 6 puede constituir un impedimento para rever y apelar, de acuerdo con el Capítulo 5 (Procedimientos de Aduana), un ajuste o rechazo de un valor de transacción para un bien o el valor de cualquier material usado en la producción del bien, o ambos.

8. Para el propósito de calcular el costo neto de una mercadería de acuerdo al punto 3., el productor de la mercadería debe usar cualquiera de los siguientes métodos:

– calcular el costo total incurrido con respecto a todas las mercaderías producidas por ese productor: descuentos y precios de venta promocionales, marketing y costo de servicio de posventa, royalties, costo de flete y embalaje, y costos de intereses no permitidos que están incluidos en el costo total de todas las mercaderías y entonces asignar razonablemente el costo neto resultante de esas mercaderías a la mercadería;

– asignar razonablemente el costo total incurrido con respecto a todas las mercaderías producidas por ese productor a la mercadería: descuentos y precios de ventas promocionales, marketing y costo de servicios de posventa, royalties, costo de flete y embalaje y costo de intereses no permitidos que están incluidos en la porción de el costo total asignado a la mercadería; o

– asignar razonablemente el costo individual que es parte del costo total incurrido con respecto a la mercadería de manera tal que el agregado de estos costos no incluye ninguna promoción de ventas, costos de marketing o de servicio de posventa, royalties, costos de flete y embalaje, y costos de intereses no permitidos.

Siempre que la asignación de todos esos costos sea consistente con las provisiones respecto de la razonable asignación de costos dispuesta en la Uniform Regulations.

9. Con la excepción de un material intermedio descrito en el punto 10. y excepto como se establece en el Art. 403(1) y (2) (a) (i), el valor de un material usado en la producción de una mercadería será:

– el precio actualmente pagado o por pagar por el productor por el material, siempre que el precio sea aceptable bajo el Art. 1 del Código de Valoración Aduanera; o

– si el precio actualmente pagado o por pagar es inaceptable bajo el Art.1 de el Código de Valoración Aduanera, el valor deberá ser determinado de acuerdo con los otros artículos del Código de Valoración Aduanera; y

cuando no está incluido bajo el subpunto (a) o (b)

– flete, seguro, embalaje y todo otro costo incurrido en transportar ese material hasta el lugar de producción

– aranceles, impuestos, derechos de aduana sobre ese material pagado en el territorio de una o más de las Partes

- el costo de los desperdicios y desechos resultantes del uso o consumo, o ambos, de ese material, menos el valor de recupero de la chatarra o subproducto, y
- el valor de productos y servicios relativos a ese material determinado de acuerdo con el subpunto 1(b) del Art. 8 del Código de Valoración Aduanera.

10. Excepto lo previsto en el Art. 403, el productor de una mercadería puede designar cualquier material creado por si mismo usado en la producción de la mercadería como un material intermedio, siempre que, cuando el material intermedio esta sujeto a un requerimiento de contenido de valor regional, ningún otro material intermedio sujeto a un requisito de contenido de valor regional es usado en la producción de ese material intermedio

11. Para el propósito de determinar el valor de un material intermedio, el productor del material intermedio puede usar alguno de los siguientes métodos:

- calcular el costo total incurrido con respecto a todas las mercaderías producidas por ese productor y entonces razonablemente asignar el costo resultante al material intermedio; o
- asignar razonablemente al material intermedio el costo individual que es parte del costo total incurrido con respecto a ese material intermedio

Artículo 403: Mercaderías automotrices

1. Cuando se aplica el método de costo neto bajo el Art. 402 (3) con el propósito de calcular el contenido de valor local de cualquiera de las siguientes mercaderías:

- un vehículo automotor incluido en el subencabezado 8702 .xx (vehículos para el transporte de 15 o menos personas), 8703.21 a 8703.90, 8704.21 o 8704.31; o
- una mercadería incluida en la lista de tarifas del Anexo 403.1 donde la mercadería esté sujeta a requerimientos de contenido de valor regional y es para ser usada como equipo original en la producción de una mercadería incluida en el subencabezado 8703.21 a 8703.90, 8704.21 o 8704.31.

El valor de materiales no originales usados por el productor en la producción de la mercadería será la suma de los valores de aduana de materiales no originales importados de extra zona bajo la lista de tarifas del Anexo 403.1

2. (a) Cuando se aplica el método de costo neto bajo el Art. 402(3) con respecto a una mercadería identificada en el subpunto (b), el productor de la mercadería incluirá en el valor de los materiales no originales usados en la producción de la mercadería la suma de

– para cada material usado por el productor que esta listado en el Anexo 403.2, a elección del productor, uno de los siguientes:

- el valor de ese material que es no original, o
- el valor de los materiales no originales usados en la producción de ese material.y
- el valor de cualquier material no original usado por el productor que no esta listado en el Anexo 403.2

(b) el subpunto (a) será aplicado a las siguientes mercaderías:

- un vehículo automotor incluido en el encabezado 8701 o subencabezado 8702.yy (vehículos para el transporte de 16 o más personas)

- un vehículo automotor incluido en el subencabezado 8704.10, 8704.22, 8704.23, 8704.32 o 8704.90,

- un vehículo automotor incluido en el encabezado 8705 o 8706, y

- cualquiera de los componentes identificados en el Anexo 403.2 para ser usado en dichos vehículos

3. Un productor debe designar un material de producción propia usado en la producción de cualquier material listado en el Anexo 403.2 como un material intermedio, siempre que, cuando el material intermedio está sujeto a un requisito de contenido de valor local regional, ningún otro material intermedio sujeto a requisitos de contenido de valor local regional es usado en la producción de ese material intermedio.

4. En el cálculo del contenido de valor regional de un vehículo descrito en el punto 1 y 2, el productor deberá promediar sus cálculos sobre su año fiscal, usando una cualquiera de las siguientes categorías, sobre la base de o todos los vehículos automotores de la categoría o sólo aquellos vehículos automotores de la categoría que son exportados al territorio de uno o más de las otras Partes:

- la misma línea de modelo de vehículo producida en la misma planta en el territorio de una Parte;

- la misma clase de vehículo producida en la misma planta en el territorio de una Parte;

- la misma línea de modelo de un vehículo producida en el territorio de una Parte; o las bases descriptas en el Anexo 403.4.

5. En el cálculo del contenido de valor regional para una o todas las mercaderías incluídas en la lista de tarifas del Anexo 403.1 producidas en la misma planta, el producto de una mercadería debe:

- promediar sus cálculos

- sobre el año fiscal del productor del vehículo al cual la mercadería es vendida, o sobre cualquier trimestre o mes, o

- sobre su año fiscal, si la mercadería es vendida como una parte del mercado del posventa;

- calcular los promedios a que se refiere el subpunto (a) separadamente para cada una o todas las mercaderías vendidas a uno o más productores de vehículos; y

- con respecto a cualquier cálculo bajo este punto, calcular separadamente aquellas mercaderías que son exportadas hacia el territorio de una o más de las Partes.

6. No obstante el Anexo 401.1,

el requerimiento de contenido de valor regional deberá, para el año fiscal de un productor comenzado cerca de enero 1º, para 1998 y años siguientes, ser del 56% bajo el método de costo neto, y para un productor cuyo año fiscal comience cerca del 1º de enero del 2002 y posteriormente, alcanzar el 62,5% bajo el método de costo neto, para los siguientes:

- un vehículo incluido en el subencabezado 8702.xx (vehículos para el transporte de 15 personas o menos), 8703.21 a 8703.90, 8704.21 o 8704.31, y

– una mercadería incluida en el encabezado 8407 o 8408 o el subencabezado 8708.40 la cual es para ser usada como equipo original en la producción de un vehículo identificado en el subpunto (a) (i); y

– el requerimiento de contenido de valor regional será, para el año fiscal de un productor comenzado cerca del 1° de enero de 1998 y años posteriores, 55% bajo el método de costo neto, y para el año fiscal de un productor de vehículos comenzado cerca del 1° de enero del año 2002 y posteriores, 60% bajo el método de costo neto, para los siguientes:

– un vehículo incluido en el encabezado 8701, subencabezado 8702.yy (vehículos para el transporte de 16 o más personas), 8704.10, 8704.22, 8704.23, 8704.32 y 8704.90, y encabezados 8705 o 8706,

– una mercadería incluida en el encabezado 8407 o 8408 o en el subencabezado 8708.40 la cual es para ser usada como equipo original en la producción de un vehículo identificado en el subpunto (b) (i), y

– excepto para una mercadería identificada en el subpunto (a)(ii) o incluida en el subencabezado 8482.10 a 8482.80 o subencabezados 8483.10 a 8483.40, una mercadería identificada en el anexo 403.1 la cual es para ser usada como equipo original en la producción de un vehículo identificado en el subpunto (a)(i) o (b) (i).

7. No obstante el punto 6.

– el contenido de valor regional de un vehículo referido en el Art. 403(i) o 403(2) no podrá ser inferior al 50% por un período de cinco años desde la fecha en la cual el primer vehículo prototipo es producido en una planta por una terminal, siempre que

– sea un vehículo de clase, o marca, o, un vehículo identificado en el Art. 403(1)(a), medida y chasis, no producido anteriormente por la terminal en el territorio de alguna de las Partes,

– la planta en la cual se produjo sea de construcción nueva, y

– la planta posea sustancialmente toda maquinaria nueva que es usada en el armado del vehículo

– el contenido de valor local de un vehículo referido dentro del Art. 403(1) o 403(2) deberá ser no inferior que el 50% por un período de dos años desde la fecha en la cual el primer vehículo prototipo es producido en una planta siguiendo una renovación de equipos, siempre que sea un vehículo diferente de una clase, o marca, o, para un vehículo identificado en el Art. 403(1)(a), tamaño y chasis, que fue armado por la terminal en la planta con anterioridad a la renovación de equipos; y

– para los propósitos del subpunto (a) y (b) tamaño significa en el caso de un vehículo identificado en el Art.403(1) (a)

minicompacts—menos de 85 pies cúbicos de volumen para pasajeros y equipaje

subcompacts—entre 85 y 100 pies cúbicos de volumen para pasajeros y equipaje

compacts—entre 100 y 110 pies cúbicos de volumen para pasajeros y equipaje

midsized—entre 110 y 120 pies cúbicos de volumen para pasajeros y equipaje

large—desde 120 o más pies cúbicos de volumen para pasajeros y equipaje

Artículo 404: Acumulación

Para el propósito de determinar si una mercadería es una mercadería original, la producción de la mercadería en el territorio de una o más de las Partes por uno o más productores deberá, a elección del exportador o productor de la mercadería, ser considerada como producida en el territorio de una Parte por ese exportador o productor, siempre que:

- la clasificación aplicable de tarifas haya cambiado, o el requisito de contenido de valor regional haya sido satisfecho, o ambos, completamente en el territorio de una o más de las Partes;

- la mercadería satisfaga todos los otros requerimientos aplicables de este Capítulo; y

- la producción del productor que eligió acumular su producción con la de otros productores sea considerada como la producción de un único productor a los efectos del Art. 402(10).

ASEAN

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) fue establecida en Tailandia el 8 de agosto de 1967, con la participación de: Brunei, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. La Secretaría de la Asociación tiene sede en Jakarta, Indonesia.

En 1992 ASEAN lanzó el Acuerdo de Tarifas Preferenciales Efectivas Comunes (Common Effective Preferential Tariffs –CEPT) para el Asean Free Trade Area (AFTA).

El CEPT es un acuerdo de tarifas efectivas, preferenciales para ASEAN, para ser aplicado a mercaderías de origen en los países miembros, y las cuales han sido identificadas para ser incluidas en el Esquema CEPT.

Se considerará que una mercadería es originaria de un país miembro si por lo menos el 40% de su contenido tiene origen en alguno de ellos.

Los países miembros eliminarán toda restricción cuantitativa con respecto a los productos que se encuentran bajo el CEPT. Asimismo, eliminarán gradualmente toda otra medida de barrera no arancelaria dentro de un período de cinco años. Dentro de las medidas no arancelarias se apuntó a sobrecargos de aduana y medidas técnicas como ser calidad de una mercadería, seguridad, dimensiones, terminología, símbolos, métodos de testeo, embalaje, etiquetas, etc.

Otro tema acordado fue el compromiso de cada país miembro de explorar otras medidas de cooperación correspondientes a áreas de frontera y otras áreas para suplementar y complementar la liberalización del comercio en la región. Estas medidas incluirán entre otras la armonización de estándares, reconocimiento recíproco de tests y certificaciones de productos, eliminar barreras a las inversiones extranjeras, consultas macroeconómicas, reglas de libre competencia, y promoción del capital de riesgo.

Tratamiento tarifario

El tiempo para alcanzar el libre comercio en la región había sido establecido en 15 años. En 1994 se acordó reducir el plazo de 15 años a 10 años, de manera tal que el AFTA sería alcanzado en el año 2003.

En 1995 Brunei propuso acelerar el plazo del AFTA para el año 2000. En setiembre del mismo año se propuso maximizar el número de líneas tarifarias en la categoría de 0-5% para el año 2000, y en la categoría de tarifas 0% para el año 2003.

A partir de ello, los Estados miembros han acelerado sus esquemas de reducción de tarifas en forma unilateral o voluntaria. A partir de los esquemas de reducción tarifaria de los productos incluidos en el esquema CEPT, cerca del 88% del total de líneas tarifarias del Listado de Inclusión estarán en la categoría de 0-5% para el año 2000. Esto representa el 98% del total de las importaciones entre los países miembros. Los productos no alcanzados por esta reducción corresponden al sector de Maquinaria y Aparatos Eléctricos, Artículos de Metal, y Plástico.

Cerca del 80% de las importaciones intra ASEAN tendrán tarifa cero en el año 2003.

El AFTA se ha acelerado desde su implementación en 1992 y se continúan efectuando esfuerzos adicionales para reducir a cero las tarifas del CEPT para el año 2003. Este esfuerzo es realizado por los países miembros en forma voluntaria en estrecha colaboración con el sector privado.

REDUCCIÓN DE TARIFAS CEPT PARA VEHÍCULOS (SA: 86-89)

País	Año							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Brunei	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Indonesia	5.81	5.7	4.72	4.43	3.59	3.41	2.8	2.13
Malasia	8.9	8.15	7.33	6.45	5.57	4.13	3.38	2.63
Filipinas	5.38	5.13	4.78	4.39	3.98	3.83	3.47	3.32
Singapur	0	0	0	0	0	0	0	0
Tailandia	13.56	13.56	11.33	11.33	8.58	8.58	6.31	4.10
Vietnam	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31	0.31
ASEAN	6.5	6.29	5.42	5.15	4.15	3.78	2.96	2.16

En 1995 se suscribió la Agenda para una Mayor Integración Económica (Agenda for Greater Economic Integration), la cual incluye, entre otras medidas, la armonización de la nomenclatura tarifaria, y para 1997 la implementación del Sistema de Valoración del GATT.

En el mismo año se acordó entre otras medidas:

Simplificar y armonizar la valoración de Aduanas, el nomenclador tarifario y los procedimientos aduaneros.

Asegurar la consistencia, transparencia y la correcta aplicación de las leyes y regulaciones aduaneras, junto con los procedimientos y otros sistemas administrativos dentro de cada miembro de la ASEAN.

Explorar otros tipos de acuerdos de cooperación entre los países miembros en el campo de temas aduaneros, particularmente en la prevención y represión del contrabando y otros fraudes aduaneros.

Los países miembros no utilizarán valuaciones aduaneras con propósitos de protección o como una barrera al comercio.

Los países miembros implementarán el Acuerdo de Valoración del GATT, adoptando una interpretación común y estandarizando los sistemas para su utilización.

REGLAS DE ORIGEN

En la determinación de productos elegibles por el Esquema CEPT, se aplican las siguientes Reglas:

REGLA 1: ORIGEN DE LOS PRODUCTOS

Los productos bajo el CEPT importados al territorio de un país miembro los cuales se encuentran consignados directamente dentro de la Regla 5, serán elegibles para concesiones preferenciales si ellos se ajustan a los requerimientos bajo alguna de las siguientes condiciones:

- productos completamente producidos u obtenidos en el país miembro exportador como se encuentra definido en la Regla 2; o
- productos no enteramente producidos u obtenidos en el país miembro exportador, a condición que dichos productos sean elegibles según Regla 3 ó Regla 4.

REGLA 2: ENTERAMENTE PRODUCIDOS U OBTENIDOS

Dentro del significado de la Regla 1 (a), se considerará como enteramente producido u obtenido en el País Miembro exportador lo siguiente:

- (a) Productos minerales extraídos de su suelo, su agua o su lecho marítimo.
- (b) Productos agrícolas allí cosechados.
- (c) Animales nacidos y criados allí.
- (d) Productos obtenidos de los animales a los que se refiere en el párrafo (c) precedente.
- (e) Productos obtenidos de la caza y la pesca realizados allí.
- (f) Productos de pesca marítima y otros productos marinos extraídos del mar por sus barcos.
- (g) Productos procesados y/o hechos a bordo de sus buques factorías exclusivamente de los productos a los que se refiere el párrafo (f) precedente.
- (h) Artículos usados recogidos allí, obtenidos sólo de la recuperación de materias primas.
- (i) Despojos y desperdicios resultantes de las operaciones de fabricación.
- (j) Bienes producidos allí exclusivamente a partir de los productos a los que se refiere en los párrafos (a) a (i) precedentes.

REGLA 3: NO PRODUCIDOS U OBTENIDOS ENTERAMENTE

- (a) (i) Un producto será considerado originario de los Países Miembros ASEAN si por lo menos el 40% de su contenido se origina en alguno de los Países Miembros.

- (ii) Sujeto al Sub-párrafo (i) precedente, para el propósito de implementar las provisiones de la Regla 1 (xxx), los productos elaborados y procesados como resultado de lo cual el valor total de los materiales, partes o productos originados en países No-ASEAN o de origen indeterminado usado no excede 60% del valor FOB del producto producido u obtenido y el proceso final de la manufactura es ejecutado dentro del territorio del País Miembro exportador.
- (b) El valor de los materiales no originados, partes o productos será:
- (i) El valor CIF al momento de importación de los productos o cuando la importación pueda ser demostrada; o
 - (ii) El primerísimo precio determinado pagado por los productos de origen indeterminado en el territorio del País Miembro donde la elaboración o procesado se lleve a cabo.

La fórmula para el 40% del Contenido ASEAN es la siguiente:

$$\left[\frac{\text{Valor de los Materiales No ASEAN} + \text{Valor de los Materiales de origen indeterminado} \times 100}{\text{Precio FOB}} \right]$$

REGLA 4: REGLA CUMULATIVA DE ORIGEN

Los productos que cumplen con los requerimientos de origen provistos en Regla 1 y que se usan en un País Miembro como insumos para un producto terminado elegible por acuerdo preferencial en otro País Miembro serán considerados como productos originados en el Estado Miembro donde la elaboración o proceso del producto terminado se llevó a cabo a condición que el contenido ASEAN agregado del producto final no sea menor del 40 %.

REGLA 5: CONSIGNACIÓN DIRECTA

Lo siguiente se considerará como consignado directamente desde el País Miembro exportador al País Miembro importador:

- (a) Si los productos son transportados pasando por el territorio de cualquier otro país ASEAN.
- (b) Si los productos son transportados sin pasar por el territorio de cualquier otro país no ASEAN.
- (c) Los productos cuyo transporte implique el tránsito por uno o más países intermedios no ASEAN con o sin transbordo o almacenaje temporario en tales países, a condición que:
 - (i) El ingreso en tránsito se justifique por razones geográficas o por consideración referida exclusivamente a requerimientos de transporte;
 - (ii) Los productos no hayan allí entrado en comercialización o consumo; y
 - (iii) Los productos no hayan sufrido allí operación alguna que no sea de descarga y carga o cualquier operación requerida para mantenerlos en buenas condiciones.

REGLA 6: TRATO DE EMBALAJE

- (a) Cuando con propósito de determinar derechos de aduana un País Miembro trate productos separadamente de su embalaje, puede también, con respecto a sus importaciones consignadas desde otro País Miembro, determinar separadamente el origen de tal embalaje.
- (b) Cuando el párrafo (a) mencionado no se aplique, el embalaje será considerado como formando un todo con los productos y no parte de ningún embalaje requerido para su transporte o almacenamiento será considerado como habiendo sido importado desde afuera de la región ASEAN cuando se determine el origen de los productos como un todo.

REGLA 7: CERTIFICADO DE ORIGEN

Para que los productos sean aceptados como originarios de un Estado Miembro se requerirá un Certificado de Origen emitido por una autoridad gubernamental designada por el País Miembro exportador y notificada a los otros Países Miembros de acuerdo con los Procedimientos de Certificación a ser desarrollados y aprobados por la Reunión de Oficiales Económicos Senior (SEOM).

REGLA 8: REVISIÓN

Estas reglas pueden ser revisadas siempre que sea necesario por pedido de un País Miembro y pueden estar abiertas a modificaciones siempre que sea acordado por el Consejo de Ministros.

SÍNTESIS EJECUTIVA

1. Aspectos económicos en el debate del futuro régimen automotor

La estrategia de modernización e incremento de eficiencia de las firmas terminales se desarrolla en un contexto de fuerte déficit externo sectorial y de fragilidad de los encadenamientos productivos locales, lo que genera ciertas dudas sobre su sustentabilidad. El desempeño futuro de la industria depende de las acciones que las firmas líderes implementen en el MERCOSUR y del papel que reserven para sus filiales locales en los negocios de la corporación a nivel mundial y, a su vez, calificará el retorno social de los recursos fiscales ya comprometidos.

A fines de 1999 vence el régimen automotor que regula el funcionamiento de la actividad local. Tanto Argentina como Brasil están de acuerdo en poner en marcha un nuevo régimen, en este caso común, a partir del primer día del próximo milenio. El marco para ese régimen quedó establecido en los acuerdos de Ouro Preto de 1994: fijar un arancel externo común, para vehículos terminados y autopartes, que no supere el máximo consolidado por nuestro país en la OMC; comercio libre dentro de la región; y, finalmente, ausencia de incentivos o de estímulos que introduzcan distorsiones en la competencia regional. Sobre esta base, existen diferentes propuestas en discusión. Aquí se presenta una evaluación de “los beneficios sociales” involucrados en ellas.

a) Los criterios de evaluación y las restricciones de partida

La perspectiva de evaluación adoptada incluye tres planos de consideración: macro, meso y micro económico. En el primero, se intenta evaluar cuál es el efecto fiscal neto flujo y el efecto externo neto flujo de las propuestas en debate. En el plano mesoeconómico, se consideran dos aspectos: de un lado, el efecto neto sobre los actuales niveles de empleo directo e indirecto de la actividad; del otro, los efectos sobre los encadenamientos productivos. En el plano microeconómico se concentra la atención en cuestiones relativas a los beneficios esperados por el consumidor: precio, calidad, variedad y nivel de prestaciones de los vehículos.

Se considera que no existe un margen de maniobra amplio para una redefinición importante de las estrategias de inserción internacional de las filiales instaladas. En este marco dos alternativas de evolución deben ser descartadas: la primera es el escenario de “desaparición de la industria”, ya que tendría costos macroeconómicos y sociales elevados; la segunda es el sostenimiento de la industria “a cualquier precio”, ya que tendría costos fiscales o perjuicios para el consumidor elevados:

Existen, por lo tanto, restricciones de contexto y de desempeño a tomar en cuenta para el análisis. Entre las primeras, cabe señalar que: a) el proceso de sobre inversión internacional y el predominio de una estrategia de regionalización de los centros de producción dificultan la posibilidad de una sostenida corriente futura de exportaciones desde al MERCOSUR al resto del mundo. b) dada la sobre capacidad instalada en el MERCOSUR y más allá de las inversiones previstas en los actuales proyectos en marcha y para el lanzamiento de nuevos

productos, no deberían esperarse nuevas inversiones masivas. Una segunda consecuencia debería ser una importante competencia, en todo el ámbito del mercado regional, entre las firmas terminales, vía precios y servicios pre y postventa.

Entre las restricciones de desempeño, son importantes de considerar las condiciones de sustentabilidad de la “Regla MERCOSUR”, definida como un arancel externo común de 35% y libre comercio intrazona. Para que esta Regla MERCOSUR pueda ser aceptada y sostenida son requisitos ineludibles, por un lado, la inexistencia de incentivos diferenciales (en los distintos países del bloque) a la inversión y la operación y, por el otro, la existencia de capacidad productiva (y una distribución razonable de la misma, en función del tamaño respectivo de cada mercado) en Argentina y Brasil.

Probablemente siempre, pero más aún en las actuales condiciones de sobre oferta internacional, es muy difícil que un país acepte conceder una preferencia comercial tan significativa a un socio –y, de ese modo, transferir al exterior todo el excedente potencial del consumidor– si no retiene una parte proporcional de la capacidad productiva, de los beneficios y de las externalidades potenciales que se derivan de la misma.

Esta cuestión remite a las condiciones de “retención” de la actual capacidad instalada en la Argentina: tanto por los costos hundidos como por un problema de presencia de la marca en el mercado, las firmas terminales se enfrentan a un costo no despreciable de relocalización. Pero, además, si no hubiera industria terminal local y por las razones antes invocadas, no estaría de ningún modo garantizada ni la conveniencia ni el sostenimiento de la Regla MERCOSUR de trato preferencial a la producción regional.

La condición principal de sustentabilidad del accionar de las empresas terminales en Argentina es, a su vez, la obtención de una tasa de rentabilidad operativa “normal”: aquélla que le permita reproducir su funcionamiento sin afectar, por una parte, sus niveles de competitividad en el mercado regional y, por la otra, los intereses de sus propios consumidores (precios, calidad, variedad) y de la sociedad en su conjunto (efectos macro y mesoeconómicos).

Estas observaciones pueden ser extendidas para considerar la situación del sector autopartista. tampoco se justificaría proteger con un arancel alto los vehículos ensamblados a partir de la mera importación de partes. Del mismo modo, debe señalarse que una integración eficiente del segmento autopartista doméstico y un mayor nivel de abastecimiento en el futuro desarrollo de nuevos modelos sólo pueden ser alcanzados con una mejora sustantiva de su entorno competitivo.

Cabe señalar que, al efecto de este análisis, el plano microeconómico de evaluación de los efectos ha sido considerado como una restricción: se entiende que sería inaceptable, desde el punto de vista de los beneficios sociales, que el nuevo régimen automotor implique un deterioro, respecto de sus niveles actuales, en la calidad de los vehículos y en la seguridad y en las prestaciones que proporcionan a los usuarios. Se entiende, asimismo, que las nuevas condiciones de regulación que se establezcan no deberían tener un impacto negativo sobre los niveles de precio y la variedad de gama actualmente ofrecidos.

b) La evaluación de las propuestas

En principio, se considera que la actual posición fiscal neta del sector, computando los incentivos implícitos en el régimen y las contribuciones devengadas, es relativamente positiva. El objetivo debería ser mejorarla, sin afectar el posicionamiento competitivo de la industria y sin penalizar al consumidor local. La posición externa neta es, en cambio, francamente negativa en el segmento de finales y, especialmente, en autopartes. El objetivo debería tender

a disminuir el déficit externo; dadas las restricciones asumidas, el esfuerzo principal debería concentrarse en el sector autopartista.

Se considera que el sector ha completado ya el ajuste estructural en los contenidos de empleo. De aquí en más, el nivel de empleo está estrechamente asociado a los volúmenes de producción. El proceso de reestructuración de la cadena de proveedores ha avanzado, en cambio, a distinta velocidad. Ha sido muy intenso en el caso de los proveedores directos: se ha reducido su número y han ingresado grandes firmas internacionales, al tiempo que la oferta local se ha concentrado en algunos rubros. El impacto sobre los otros niveles de proveedores es el que debería mejorarse para multiplicar externalidades y encadenamientos; hasta ahora, han permanecido ociosos y desaprovechados múltiples recursos y capacidades previamente desarrollados.

b.1. La eliminación del régimen de compensación

Se entiende que el desarrollo de la actividad automotor durante los años noventa, y en especial con posterioridad a 1994, terminó por conformar una estructura de la demanda y de la oferta regional de vehículos terminados que, difícilmente, pueda ser modificada significativamente en el corto y mediano plazo. Asimismo puede suponerse que la función de producción del sector es relativamente estable y, con ello, lo es también la estructura de abastecimientos.

En este marco y en términos estáticos, la eliminación del régimen de intercambio compensado no debería modificar de manera significativa ni la magnitud del déficit externo, ni su composición entre vehículos terminados y autopartes, ni tampoco el origen del abastecimiento importado. Empero, en condiciones de un aumento de la demanda y de cambio de modelos, el déficit podría aumentar si la industria local de autopartes no estuviera en condiciones de satisfacer los requerimientos adicionales de partes, piezas, conjuntos y subconjuntos que las firmas terminales habrán de necesitar.

A su vez, en la medida que se le asigna una baja probabilidad a un cambio de importancia en las fuentes del abastecimiento externo —es decir, un desplazamiento desde la oferta intrazona a la oferta extrazona—, la eliminación del régimen de intercambio compensado no debería tener un efecto de importancia sobre la actual posición fiscal neta. Finalmente, la desaparición del régimen de compensaciones sólo podría tener un impacto positivo neto sobre el empleo y los encadenamientos si el mismo se diera junto con un aumento de la demanda de vehículos terminados y, con ello, de los requerimientos de autocomponentes que fueran satisfechos con producción local.

b.2. El régimen de comercio intrazona

Si se asume que la actual estructura del comercio regional de vehículos terminados y de autopartes refleja, de manera adecuada, las preferencias y conveniencias de las empresas ensambladoras y, en menor medida, de las firmas productoras de autocomponentes, el establecimiento de la zona de libre comercio no introduciría cambios en la posición externa neta, en la del empleo, ni en los encadenamientos productivos del complejo automotor. Podría generarse, empero, un deterioro en la posición fiscal neta derivado de la pérdida de recaudación de los aranceles que se dejarían de cobrar por el comercio regional no compensado de autopartes. No obstante, se estima que esa pérdida no modificaría, significativamente, la actual posición fiscal que exhibe el sector público.

b.3. El régimen de comercio extrazona

Desde un punto de vista estático, el cambio en el régimen de comercio extrazona supondría una mejora en la posición fiscal neta del sector público. En efecto, en el marco del

mantenimiento de la actual estructura del comercio automotor y de la función de producción del sector, la aplicación de los niveles de aranceles en debate implicaría un aumento de los recursos fiscales. Ese incremento sería mayor en el caso de la propuesta autopartista; menor en el caso de los planteos gubernamentales y prácticamente equilibrada en el caso de las ideas del sector terminal. Desde un punto de vista dinámico, el efecto neto sobre la posición fiscal sería incierto. Su resultado dependería de la elasticidad precio de las importaciones del complejo y de la ampliación de la base de imposición (IVA, ganancias y aportes patronales) del complejo.

La posición fiscal neta mejoraría, también, en el caso de las propuestas del sector autopartista y gubernamental como consecuencia, por un lado, de la disminución de la renta de fabricación y, por el otro, de la eliminación de la renta de importación, tanto para vehículos terminados como para autocomponentes. En cambio, la propuesta de las firmas terminales implicaría un moderado incremento en la transferencia de recursos hacia el sector, originado en la ampliación del diferencial y de la preferencia arancelaria.

En cuanto al impacto sobre la posición externa neta, se considera que el relativamente bajo aumento del arancel a los vehículos terminados propuesto no debería producir cambios de importancia en el flujo de comercio externo de automotores. Por otra parte, se estima que el aumento del arancel externo común no produciría un efecto importante de desvío de comercio hacia el ámbito del MERCOSUR.

Un ángulo diferente presenta la cuestión del impacto de los cambios en el régimen de extrazona sobre la posición externa neta del sector de las autopartes: todas las propuestas, aunque en diferente magnitud, suponen un incremento en los aranceles promedio de las autopartes. En estas condiciones, si prosperara el planteo de las firmas terminales, no debería esperarse un cambio de importancia en la fuente de abastecimiento externo de las autopartes. Distinto sería el caso de las otras dos propuestas –y, en especial, la del sector fabricante de estos bienes– ya que el aumento promedio implícito en el arancel es muy superior.

Al respecto, el efecto externo neto sería positivo si el sector productor local está en condiciones de satisfacer una proporción significativa de las partes y piezas que provienen de Europa o del resto del mundo. Si no pudiera enfrentar ese desafío, el impacto sobre la posición externa neta podría ser neutro si la oferta brasileña de autopartes está en condiciones de sustituir esos requerimientos. En cambio existiría un impacto adverso sobre la posición fiscal neta, ya que se dejarían de percibir los aranceles de importación extrazona.

En síntesis, la posibilidad de que mejore la posición externa neta del sector automotor pasa, centralmente, por la sustitución de algunas de las importaciones de autopartes provenientes de Europa y del resto del mundo. La alternativa de que ello sea abastecido desde Brasil, en el caso de que ello fuera posible, sería la peor de las opciones posibles. Por un lado, no modificaría el saldo deficitario de la balanza externa de autopartes y, por el otro, deterioraría la posición fiscal neta del sector público.

Por lo demás, y desde un punto de vista estático, el impacto de las modificaciones en las reglas del comercio extrazona sobre el empleo neto y sobre los encadenamientos productivos sería positivo sólo en el caso que el sector productor interno estuviera en condiciones de atender una proporción de los nuevos requerimientos que recaerían sobre los fabricantes locales. Claro está, que el efecto sobre el empleo neto, de por sí de escasa magnitud, y sobre los encadenamientos productivos sería mayor cuanto más alta fuera la proporción de autopartes, originarias de Europa y del resto de mundo, que pudieran ser sustituidas.

b.4. El régimen de contenido

En la actualidad, puede estimarse que el contenido mínimo regional se ubica en torno al 60%. Todas las propuestas coinciden en mantener ese valor. En consecuencia, no habría ningún cambio sobre la posición externa neta de la actividad. Distinto sería el caso si se aceptara la imposición de un requisito mínimo nacional.

En efecto, si ese límite fuera superior al valor que, en la práctica, se verifica, entonces la posición externa neta de la Argentina mejoraría; aunque al costo de un posible conflicto con el Brasil. En cambio, si el valor a establecer fuera un reflejo de la actual composición nacional del contenido regional, la posición externa neta no tendría alteraciones. En ese caso, al tiempo que se evitaría un conflicto con el Brasil, se podría asegurar, mientras este vigente ese requisito, una reserva de mercado para la industria autopartista local.

Por lo demás, y de manera simétrica, la posición fiscal neta, la de empleo y los encadenamientos productivos sólo podrían mejorar en el caso de que la imposición de un contenido mínimo nacional significara un incremento respecto de la distribución vigente, dentro del contenido mínimo regional, entre autopartes de producción local y de Brasil.

En cuanto a las alternativas de cálculo del contenido nacional, la mejor propuesta, desde el punto de vista de los beneficios sociales, sería aquélla que significara una mejora en la posición externa neta, en la del empleo y en los encadenamientos productivos, sin que ello implicara un deterioro de importancia en la posición fiscal neta. Asumido que la norma de origen e aplicará por modelo producido, esa opción podría ser el resultado de adoptar la base de cálculo que aplica el régimen automotor de Brasil.

Sin embargo, nuevamente, esa mejora en los beneficios sociales del régimen sería posible si la industria autopartista local se encuentre en condiciones de atender a esos mayores requerimientos. Se trataría no sólo de satisfacer un aumento en los volúmenes de demanda, sino también los estándares de precio, calidad y actualización tecnológica que requiere la industria terminal.

2. El sector autopartista

Un rasgo principal del proceso de reestructuración de la industria terminal es el establecimiento de redes internacionales de distribución, servicios de post-venta y mantenimiento que redefinen la relación con los proveedores de autocomponentes, dando lugar a *la organización de una red mundial de aprovisionamiento fundado sobre el "global sourcing"*, que permite utilizar de manera flexible las capacidades industriales de los proveedores implantados en diferentes regiones del mundo.

Entre los principales cambios identificados en esta relación, se destacan la mayor responsabilidad de los proveedores en el diseño, una fuerte tendencia a la fabricación de subconjuntos más que de componentes individuales y un mayor involucramiento de las terminales en los sistemas de producción y calidad de los proveedores. En los años ochenta, la industria autopartista encaró una transformación del comportamiento multinacional (o a través de la concesión de licencias) a una lógica de carácter *global*, estrategia que adopta en cada lugar cierta especificidad: lo que los transforma en *proveedores regionales*.

En los años noventa la transformación se encamina hacia la constitución de *proveedores globales*. Se internacionalizan primero en los países de la "tríada" y, más recientemente, en los países "emergentes". Este proceso ha dado lugar a la aparición en el mercado de los *Mega*

proveedores y a las fusiones entre abastecedores regionales. Produce una fuerte disminución en el número total de empresas y una reducción importante en el número de proveedores directos, situación que se expresa a nivel internacional, regional y nacional.

A principios de los años noventa también en Brasil se produce un intenso proceso de redimensionamiento de la industria terminal y de la industria de componentes automovilísticos. Desde 1990 a la actualidad el número de empresas autopartistas disminuyó en más del 60% y se registra un fuerte ingreso de firmas internacionales al sector.

En el ejemplo argentino, el escenario actual –desde 1995 a la fecha– se caracteriza por un predominio de estrategias regionales desde una perspectiva global que acentúa el proceso de concentración del mercado de autopartes, por la importación de subensambles y la instalación de autopartistas globales cercana a algunas terminales. Las cifras comparativas intercensales dan cuenta de un aumento claro de las importaciones en el rubro de autopartes.

El número de autopartistas ha descendido en forma brusca y también ha disminuído el número de proveedores directos, aunque la relación entre estos y el total de abastecedores varía muy fuertemente entre las distintas firmas de automóviles. Se mantiene la misma lógica internacional tendiente a la compra de subconjuntos terminados y estratégicos.

La estructura de origen del aprovisionamiento de las terminales en la Argentina indica que un 48.1% proviene de firmas radicadas en el país, un 30.9 proviene en CKD (15% de Brasil y el resto de otros países), 6% de partes o subconjuntos de Brasil y un 14% de partes o componentes de otros países

En general los proveedores trabajan con pocas terminales, lo que indica todavía cierta especialización. La excepción la constituyen neumáticos, vidrios y alguna pieza más estandarizada.

Un análisis discriminado por rubro destaca a las firmas de climatización, neumáticos y partes estandarizadas como las mejor posicionadas en términos de calidad. Los sectores más deficitarios están constituidos por vidrios, inyección de plástico y conjunto de armados metálicos.

En materia de servicios, la performance es más débil que en las manufactureras. Parecería que se identifican déficits importantes en mantenimiento preventivo, informática y comunicaciones. Logística y aprovisionamiento presenta también deficiencias.

La evaluación de calidad realizada por las terminales no siempre guarda relación con las certificaciones de calidad obtenidas por esos abastecedores. No hay unanimidad tampoco respecto a la evaluación de la calidad ofrecida por los proveedores. Una misma firma puede ser evaluada de manera diferencial por parte de las automotrices.

Las dificultades que manifiestan los autopartistas residentes en la Argentina para lograr responder las demandas de las terminales se centra en la dificultad de obtención de algunos insumos básicos, la constante variación en el volumen de las terminales, la falta de escala o de especialización de los mismos fabricantes de automóviles.

Más allá de la evaluación de calidad mencionada anteriormente, los sectores que son necesarios y tienen potencialidad de desarrollo están constituidos por **inyección de plástico** y **estampado** en primer término, **goma, fundición y forja, mecanizado y standar parts** en segundo lugar.

Algunos de los elementos más relevantes son:

- a) El sector autopartista nacional mantiene aún una fuerte heterogeneidad en lo que respecta a la calidad de su producción, tiempos de entrega, cumplimiento de plazos y otras condiciones de la prestación.
- b) Hay un conjunto importante de firmas que se encuentran en un estadio de transición habiendo realizado importantes esfuerzos financieros, tecnológicos y de gestión a las que, a través de una acción coordinada de instrumentos públicos existentes es factible optimizar a través de un proceso racional y selectivo de sustitución de importaciones.
- c) Debería incrementarse desde las terminales y desde el primer anillo de proveedores los esfuerzos para el desarrollo de proveedores locales, atento a los cambios ya producidos y a la inconveniencia de desperdiciar capacidades y recursos largamente acumulados en la trayectoria evolutiva sectorial
- d) El segmento debe incluir no sólo fabricación de partes y componentes, sino también de servicios a la producción.