

# Plan Estratégico Industrial 2020: Bienes de Capital

RECIENTEMENTE EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE ADIMRA QUE DIRIGE EL LIC. FERNANDO GRASSO PRESENTÓ UN TRABAJO QUE CARACTERIZA AL SECTOR DE BK Y DESCRIBE SU EVOLUCIÓN RECIENTE. LUEGO, TRAS SEÑALAR LAS PREMISAS DE UN PLAN ESTRATÉGICO DESARROLLA UNA SERIE DE PROPUESTAS DE MEDIDAS SECTORIALES. PRESENTAMOS AQUÍ DICHO MATERIAL EDITADO EN FORMATO DE ARTÍCULO.

## DEPTO. DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE ADIMRA

Director:

Lic. Fernando Grasso

Economistas:

Lic. Daniela I. Moya

Lic. Miguel A. Peirano

Lic. Sebastián Kossacoff

### INTRODUCCIÓN

La fabricación de bienes de capital se enmarca en la industria metalúrgica, integrando múltiples eslabonamientos productivos altamente complejos y tecnificados.

En el *Cuadro N° 1* se resumen algunas de sus principales características:

Constituye un sector estratégico para el desarrollo económico y social de la Argentina, debido a su:

- **Impacto macroeconómico:** favorece la generación de superávit comercial, fiscal y el crecimiento endógeno, apoyado en las capacidades propias de producción.
- **Intensidad tecnológica:** presenta los mejores indicadores de acciones tecnológicas e I+D, difundiendo a su vez conocimiento entre proveedores y clientes con altos estándares de calidad.
- **Generación de empleo calificado:** es una de las actividades más intensivas en mano de obra calificada, contribuyendo a la expansión del mercado interno de manera más equitativa.

En el *Cuadro N° 2* se puede apreciar la estructura y sectores de la cadena de valor.

### EVOLUCIÓN RECIENTE

Entre 2003 y 2010 la producción se duplicó y se ubicó un 50% por encima de los valores de la década de 1990. En estos años se crearon casi 40.000 puestos de trabajo en forma directa.

Actualmente el sector emplea un 6% más de trabajadores que al inicio de la Convertibilidad, y a diferencia de la etapa previa, la productividad laboral creció casi permanentemente a una tasa promedio del 3% anual. Esta expansión del producto y el empleo en el mercado interno incluyó un alto dinamismo de las exportaciones, que se triplicaron en tan sólo 5 años (ver *Gráfico N° 1*).

El rubro de bienes de capital fue uno de los más dinámicos del período; el incremento de las exportaciones fue un 50% superior al de los productos primarios, de manufacturas agropecuarias e industriales (ver *Gráfico N° 2*).

El porcentaje sectorial de exportaciones sobre el valor de producción total se duplicó, superando el 23%. No obstante, este desempeño sectorial debe enmarcarse en algunos rasgos a destacar.

### DISPARIDADES EN EL MERCOSUR

La reestructuración productiva de los 90 afectó más profundamente a la Argentina que a Brasil, que es el principal competidor regional.

A partir de 2007 el proceso de convergencia iniciado en 2003 se detuvo y aún no se alcanzaron los niveles de producción relativa de la etapa previa. En los últimos 20 años Brasil creció a una tasa promedio del 4,5% anual y Argentina al 1,8%.

El desequilibrio comercial con Brasil se quintuplicó entre 2003 y 2010 (ver *Gráfico N° 3*).

### INVERSIÓN E IMPORTACIONES

A su vez, la participación de las importaciones en la inversión local de máquinas y equipos pasó del 37% en 2003 al 61% en 2010. El fuerte crecimiento de la inversión en estos años favoreció la producción local de bienes de capital, pero el "aprovechamiento" de las importaciones fue proporcionalmente mayor. Mientras la inversión creció a una tasa anual del 16%, la producción local lo hizo al 10% y las importaciones al 26%.

Se estima que en al menos el 65% de estas importaciones existe capacidad disponible de sustitución local, ello sin considerar la posibilidad de integrar localmente mayor cantidad de insumos, partes y piezas (ver *Gráficos N° 4 y 5*).

## COMPETITIVIDAD

Por otro lado, la dinámica de los costos de producción ha ido erosionando los márgenes de competitividad-precio que derivaban de la macroeconomía.

El salario –que explica alrededor del 30% del costo de producción– creció en forma sostenida, implicando en los últimos años un fuerte encarecimiento real.

Aún considerando las mejoras de productividad, tipo de cambio y los traslados a precio, el costo laboral real se ubica en niveles similares a los de los 90.

Esto obviamente no constituye un “ideal” de referencia sino todo lo contrario: en moneda local, el incremento fue del 10%; en moneda extranjera, se observa un encarecimiento en el rango del 15-25% respecto a EEUU y UE y se conserva una ventaja con Brasil del 18% (ver Gráficos Nº 6, 7 y 8).

## PREMISAS PARA EL DISEÑO DE UN PLAN ESTRATÉGICO

### Síntesis

El sector fabricante de bienes de capital se enmarca en la siguiente dinámica:

El ciclo iniciado a partir de 2003 fue muy favorable para el sector: la producción se duplicó, las exportaciones se triplicaron y el empleo creció un 63% (más de 40 mil nuevos puestos de trabajo).

Hacia fines de 2010 la producción volvió a los niveles previos a la crisis internacional y existe evidencia de que la tendencia se consolidará en 2011.

Sin embargo, el empleo está reaccionando lentamente y continúa un 4% por debajo de 2008. Tampoco las exportaciones están acompañando el proceso de recuperación y se ubican un 10% por debajo de 2008, aún cuando las importaciones volvieron a crecer aceleradamente.

Esta dinámica en parte es reflejo de un encarecimiento relativo de la producción local, en tanto los costos han crecido más que proporcionalmente a la capacidad de traslado a precios.

Muchos insumos claves de acero y no ferrosos (cobre, latón, etc.) tuvieron incrementos superiores al 600-700% desde la salida de la Convertibilidad, frente a un incremento de los bienes de capital en torno al 300%.

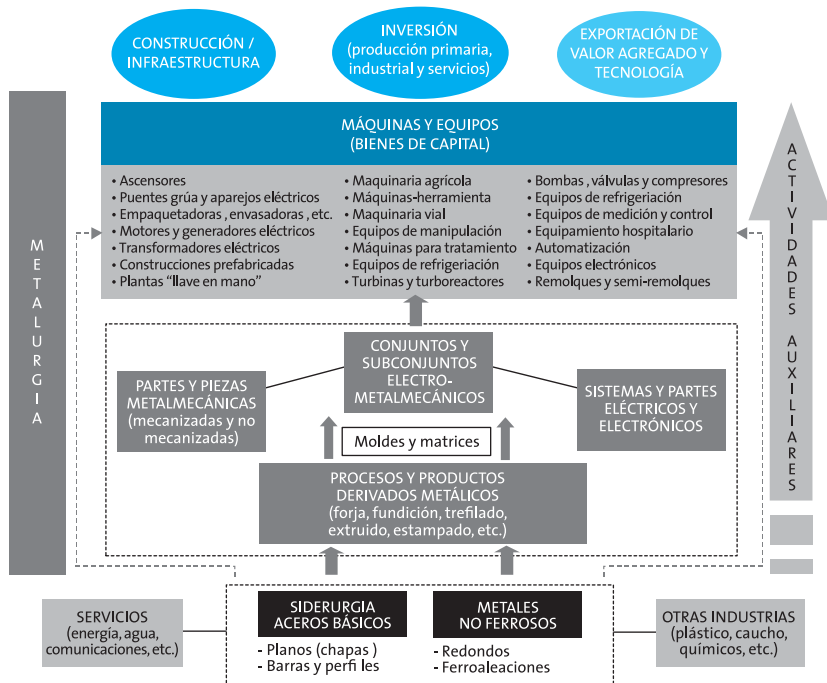
El salario de Convenio subió un 737% en igual período, implicando un costo laboral real que ya se ubica en los niveles de los 90 y afecta la competitividad de las empresas.

Por otro lado, la evolución del sector en perspectiva sugiere que no se ha logrado

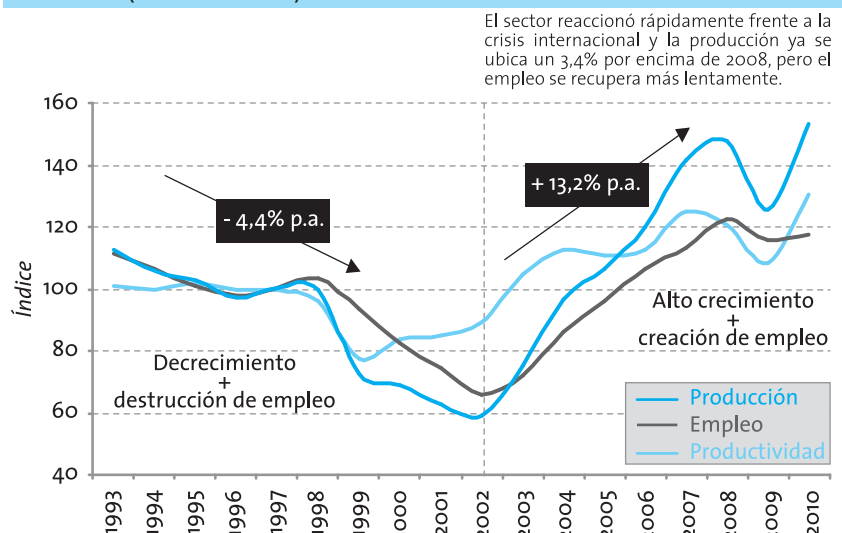
## CUADRO Nº 1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SECTOR

|   |   |
|---|---|
| Cantidad de empresas  | Más de 3.000  |
| Empresas de capital nacional                                    | 90%   |
| Distribución nacional, pero altamente concentrada regionalmente | Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos                                 |
| Si bien existen varias empresas de envergadura...               | se trata de un sector esencialmente PyME  |
| Produce bienes por  | US\$ 5.000 millones   |
| Participación en el PBI industrial                              | 4,5%  |
| Empleo  | Genera alrededor de 90.000 puestos de trabajo en forma directa, altamente calificados |
| Más del 80% de las empresas exporta por                         | US\$ 1.500 millones al año  |
| Inversiones   | Más del 7% de las ventas; alrededor del 2,5% en I+D.                                  |

## CUADRO Nº 2. SECTORES Y CADENA DE VALOR DE BIENES DE CAPITAL

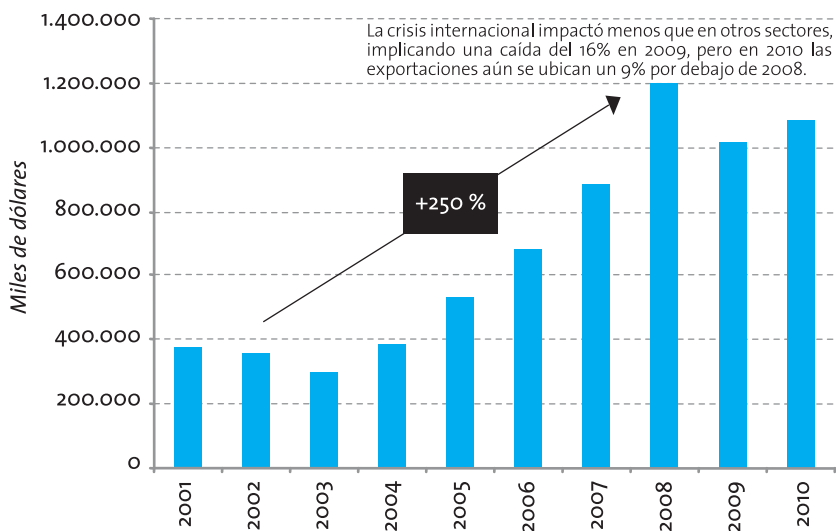


## GRÁFICO Nº 1. CONVERTIBILIDAD Y POSTCONVERTIBILIDAD, EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD (BASE 1997 = 100)



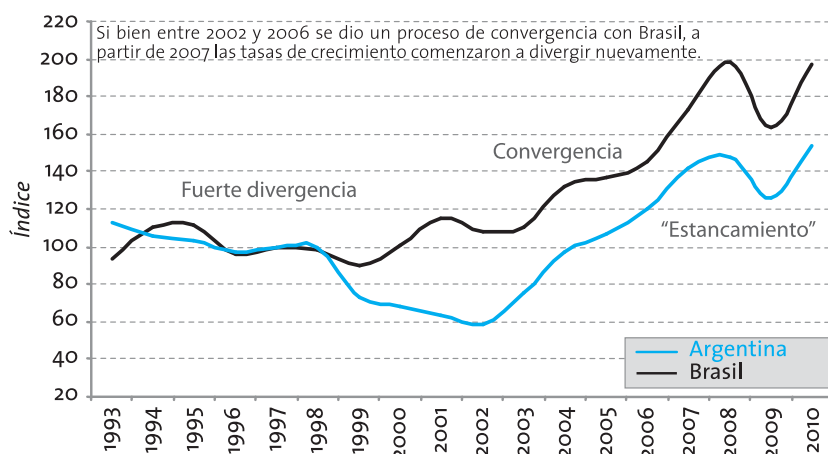
Fuente: ADIMRA en base a INDEC, MTSS y datos propios.

**GRÁFICO Nº 2. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL**



Fuente: ADIMRA en base a relevamientos propios, IES Consultores e INDEC.

**GRÁFICO Nº 3. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES DE CAPITAL ARGENTINA-BRASIL**



| Período   | Variación Acumulada |           |
|-----------|---------------------|-----------|
|           | Brasil              | Argentina |
| 1993-2001 | 23%                 | -44%      |
| 2002-2006 | 34%                 | 104%      |
| 2007-2010 | 36%                 | 28%       |

Fuente: ADIMRA en base a relevamientos propios, IBGE e INDEC.

converger a los niveles de producción de Brasil (principal competidor regional), luego del fuerte ajuste estructural de los 90.

La composición de la inversión total en la Argentina tiende a polarizarse a favor de los bienes importados, que pasaron de representar el 37% en 2003 al 60% en 2010.

### Premisas

La dinámica macroeconómica debe favorecer la inversión en máquinas y equipos, lo cual requiere coordinar la política

cambiaria, monetaria, fiscal y comercial para obtener en forma simultánea:

- Tipos de cambio reales competitivos.
- Altas tasas de crecimiento de manera equilibrado con el desarrollo de la oferta local.
- Rentabilidades suficientes para los sectores productivos (que deben ser mayores a las de la especulación financiera).
- Dinamismo del mercado interno como plataforma para la expansión de las exportaciones.

- Certidumbre a partir de estabilidad de políticas y solidez de la política macro.

Debería impulsarse una política integral para la inversión en la Argentina, que contemple tanto la mirada del inversor como la del fabricante de bienes de capital.

Dicho esquema debería estar decididamente sesgado en favor de la oferta local.

Ello requiere establecer un marco competitivo general para el sector fabricante, que combine políticas tributarias/fiscales, financieras, arancelarias, para-arancelarias, laborales y tecnológicas.

A su vez, dada la heterogeneidad de rubros, se debería preservar un ámbito público-privado para el tratamiento y solución de problemáticas más específicas, sub-sectoriales.

### Propuestas de políticas sectoriales

En primer lugar, se requiere un nuevo marco para la inversión en la Argentina.

Evaluar la **restitución del AEC del 14% y posibles modificaciones de alícuotas.**

Esto debería estar acompañado de:

- Régimen ad-hoc de “no producidos”, similar al de “ex tarifarios” vigente en Brasil. Se parte de un listado inicial consensuado con ADIMRA y luego se van incorporando posiciones a partir de las gestiones que realiza el interesado y en tanto se demuestre la inexistencia de equivalente nacional (el nivel de apertura es a 11 dígitos del NCM). Los “no producidos” tributan un AEC del DIE del 2%.
  - Modificación de regímenes especiales de importación, como las Resoluciones 256/00 y 511/00, que eximen del pago de aranceles a la importación de líneas de producción. Deberían restringirse a casos excepcionales de interés estratégico, a líneas de producción completas y con alto impacto en la cadena de valor. A su vez, ADIMRA debería intervenir técnicamente desde el inicio del expediente respectivo, a efectos de dictaminar sobre la razonabilidad del proyecto y las compensaciones correspondientes.
- Implementar un **régimen de desgravación impositiva para las utilidades reinvertidas** en la compra de **bienes de capital** y obras de infraestructura de **origen nacional**, de aplicación automática y “ventanilla permanente”.
- La medida podría estar orientada a la inversión en sectores sensibles, de

carácter estratégico y/o con alto impacto en empleo, producción, etc.

- También podría diferenciar beneficios en función del tamaño de la empresa que invierte, actividad y zona geográfica.
- Esto debería complementarse con la modificación de todos los regímenes vigentes de incentivo a la inversión, como la Ley de Promoción de Inversiones, a efectos de diferenciar los beneficios en favor de la oferta local (por ejemplo, reduciendo a la mitad el período de amortización acelerada en los nacionales, reduciendo a la mitad la devolución anticipada del IVA en el caso de los importados, etc.).

Fortalecer y reorientar la oferta de **financiamiento para la adquisición de bienes de capital de origen local**, a partir de fondos públicos o líneas de redescuento específicas.

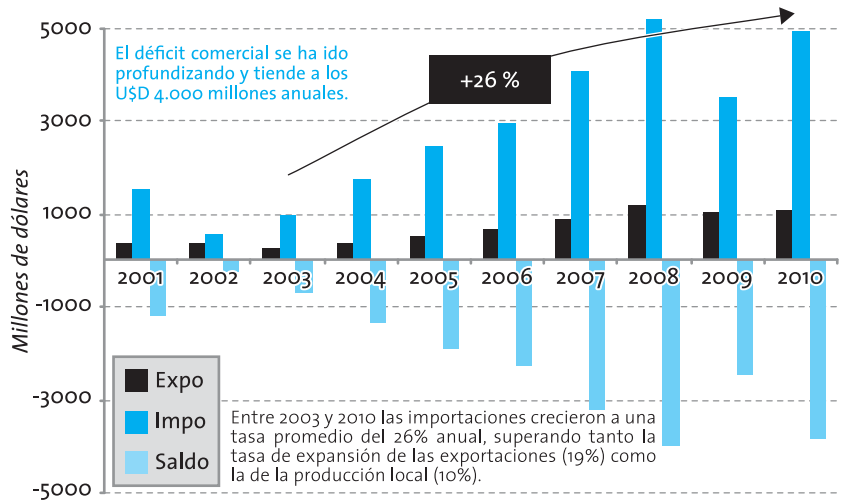
- La oferta debería estar disponible tanto para PyMEs como para grandes empresas, principalmente en bancos públicos pero no de manera excluyente.
- Las condiciones de plazos, tasas de interés, garantías y demás deberían ser ampliamente mejores a las de la competencia importada.
- Podría partir de un registro de empresas y productos locales, cuyo financiamiento ya estaría pre aprobado, de manera similar al FINAME de Brasil.
- La medida debería implicar que ningún banco público o privado que utilice fondos públicos ofrezca financiamiento a bienes de capital importados con equivalente nacional, sobre la base de una consulta pertinente a ADIMRA (actualmente esto funciona en Banco Nación).

Promover el **“compre nacional”** mediante aprobación del actual proyecto de modificación de la Ley 25.551 y una fuerte decisión política en organismos y ámbitos de regulación estatal (principalmente en infraestructura vial, energética, telecomunicaciones, transporte).

Mejorar el régimen de recupero del **saldo técnico del IVA**: en algunos rubros (ej.: transformadores) la alícuota reducida del 10,5% no genera estímulo a la inversión por lo que deberían ser exceptuados de esta norma. A su vez, los fabricantes deberían poder recuperar la totalidad de sus saldos técnicos de IVA, incluyendo los generados por gastos “ex fábrica”.

Profundizar la **administración de las importaciones**, consolidando el uso de

**GRÁFICO Nº 4. COMERCIO EXTERIOR DE BIENES DE CAPITAL (EN MILLONES DE DÓLARES)**



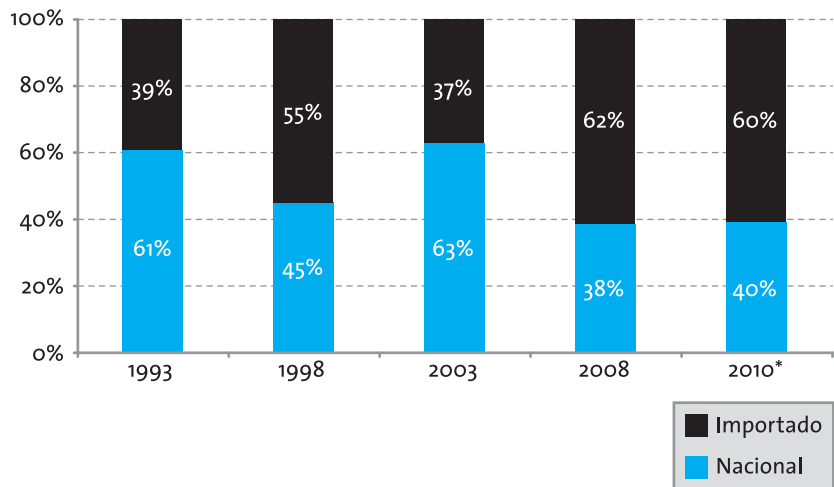
| País/ Bloque   | 2001          | 2003        | 2006          | 2008          | 2010          | Var 2010-01 |
|----------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| Nafta          | -381          | -268        | -587          | -1.270        | -928          | 143%        |
| Unión Europea  | -548          | -250        | -778          | -1.237        | -1.465        | 167%        |
| Mercosur       | -8            | -120        | -472          | -628          | -441          | 5386%       |
| Brasil         | -37           | -139        | -529          | -765          | -609          | 1536%       |
| China(*)       | -26           | -22         | -210          | -542          | -722          | 2629%       |
| Japón          | -81           | -48         | -167          | -277          | -197          | 143%        |
| Corea          | -18           | -6          | -45           | -79           | -113          | 545%        |
| Resto de Aladi | 54            | 52          | 213           | 384           | 323           | 495%        |
| Resto          | -171          | -39         | -223          | -329          | -312          | 82%         |
| <b>Total</b>   | <b>-1.179</b> | <b>-700</b> | <b>-2.269</b> | <b>-3.977</b> | <b>-3.855</b> | <b>227%</b> |

Excepto con los países de ALADI (sin Brasil), el sector resulta deficitario con todas las regiones del mundo, entre las cuales se destacan EEUU, Europa, Japón y, en los últimos años, Brasil, China y Corea.

\* Incluye Hong Kong.

Fuente: ADIMRA en base a relevamientos propios, IES Consultores e INDEC.

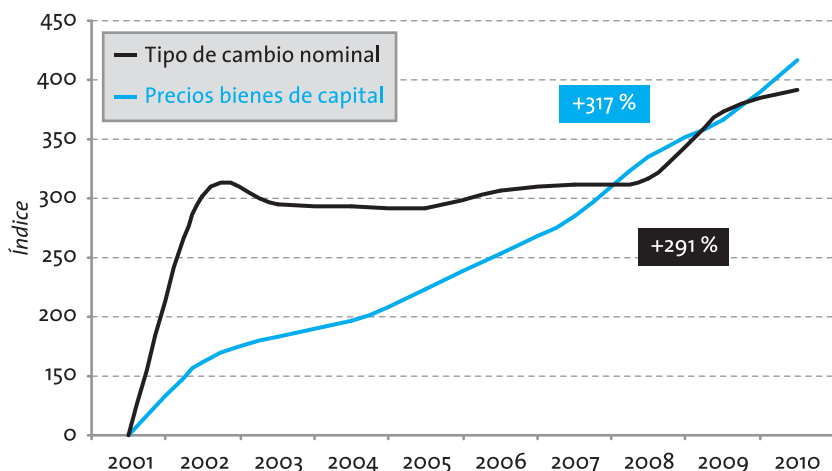
**GRÁFICO Nº 5. COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN LOCAL EN MAQUINARIA Y EQUIPO**



\* Estimado

Fuente: ADIMRA en base a INDEC.

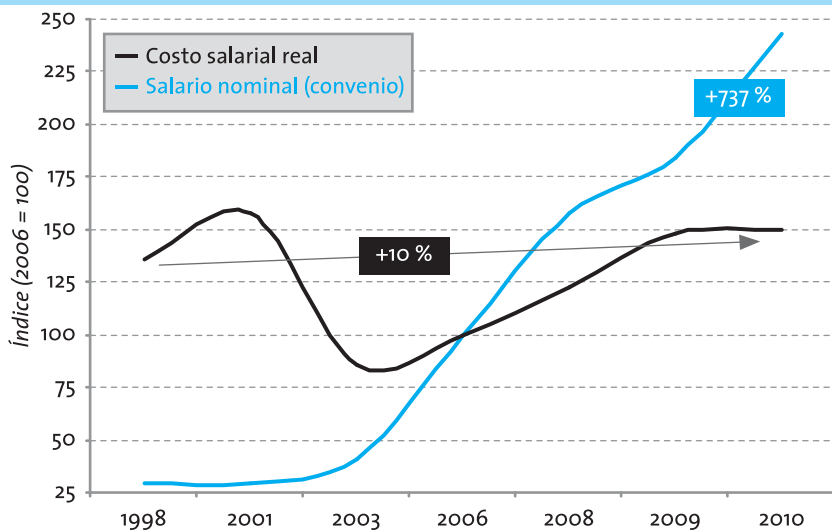
**GRÁFICO Nº 6. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE BIENES DE CAPITAL**



**CUADRO Nº 3. INCREMENTO DE PRECIOS DE LOS INSUMOS BÁSICOS. ACUMULADO 2001-2010**

|                          |       |                     |      |
|--------------------------|-------|---------------------|------|
| Aceros redondos          | 685%  | Estaño              | 824% |
| Perfilería               | 457%  | Aceros aleados      | 644% |
| Barras de acero          | 403%  | Básicos no ferrosos | 309% |
| Planos de acero          | 549%  | Fundiciones         | 474% |
| Planos de acero (imp)    | 605%  | Bulonería           | 451% |
| Básicos de cobre y latón | 837%  | Cauchos y plásticos | 342% |
| Cobre                    | 1494% | Pinturas y conexos  | 432% |

**GRÁFICO Nº 7. COSTO SALARIAL REAL (AJUSTADO POR PRODUCTIVIDAD). AÑOS SELECCIONADOS**



Fuente: ADIMRA en base a INDEC, MTSS, INDEC y datos propios.

licencias, fijando valores criterio que sirvan como disparador de acciones frente a la competencia desleal, implementando normas técnicas, etc. En este marco debe diseñarse una agenda regional que permita equilibrar la relación con Brasil y avanzar en la problemática China y orígenes similares.

### Incentivos específicos

Este nuevo marco debería estar acompañado de incentivos directos a los fabricantes de bienes de capital.

Estudiar –bajo la vigencia del nuevo marco para la inversión– el reemplazo del actual régimen del bono fiscal “compensatorio” (Decreto 379/01) por un régimen de “incentivo a la integración nacional”:

- El bono fiscal sería reemplazado por un ANR directamente al fabricante por ventas al mercado interno.
- La nueva base de cálculo pasaría a ser el componente nacional del precio de venta (insumos y servicios nacionales, incluyendo salarios y utilidades) más las importaciones de extrazona sin equivalente nacional (siempre que no excedan el 40% del precio del bien, tributen un DIE menor al 5% y/o formen parte de un listado de insumos, partes y piezas a determinar).

### Implementar mecanismos reguladores y/o compensatorios para insumos, partes y piezas claves:

- Un plan de largo plazo deberá buscar el desarrollo equilibrado de toda la cadena de valor, lo cual requiere contemplar las implicancias de contar con estructuras de mercado concentradas en los sectores de insumos básicos, aplicando criterios de razonabilidad técnico-económica.
- Deberían revisarse las alícuotas de derechos de importación en determinados rubros de insumos básicos donde no existe fabricación nacional (aceros especiales, inoxidable, ciertos grosores de chapa, etc.), a efectos de generar mecanismos compensatorios de carácter transitorio. Aún cuando en algunos casos existe fabricación regional, existen situaciones de indisponibilidad que perjudican a los fabricantes en Argentina.

**Elevar los reintegros a las exportaciones:** se estima que en el sector los actuales niveles ni alcanzan para recuperar la suma de impuestos directos acumulados en las etapas de fabricación, por lo que los derechos de exportación impactan de lleno y amplifican el desincentivo.

Ampliar la oferta de **financiamiento para el sector fabricante de bienes de capital**, a efectos de atender necesidades diversas mediante fondos públicos o líneas de redescuento específicas.

- Actualmente, una de las principales herramientas para competir es el financiamiento. Para ganar mercados en el exterior, las empresas deben contar con herramientas adecuadas de pre y post financiación de exportaciones, a plazos no menores a 5 años y tasas de interés en torno a la LIBOR.
- Es central que estas herramientas sean flexibles en su instrumentación, que puedan financiar al exportador y al importador del exterior, que se



adecuen al tipo de transacción, etc.

- Debería preservarse una línea de financiamiento específica para inversiones estratégicas en el sector fabricante de bienes de capital, orientada al desarrollo de proveedores locales, a modernizaciones relevantes de determinados sectores, a la construcción de nuevas plantas de producción y/o su traslado a parques industriales, entre otras.
- Fortalecer en forma proactiva el apoyo técnico y económico que actualmente existe en el ámbito del Ministerio de Ciencia y Tecnología y organismos similares. El sector de bienes de capital debe ser escenario de un fuerte impulso a la prospectiva tecnológica, al desarrollo de actividades de I+D y su articulación con todos los actores relevantes (universidades, INTI, INTA, IRAM, INET, etc.).

### Impacto económico

El marco competitivo propuesto fortalecería el proceso de inversiones en Argentina y tendría efectos muy positivos sobre la estructura productiva.

El costo efectivo de la inversión se reduciría notablemente, ya que:

- Se mantendría el bajo nivel arancelario para importaciones de bienes de capital “no producidos”
- El costo de adquisición de los bienes de capital nacionales caería significativamente por ventajas impositivas y financieras
- Aumentaría el costo de oportunidad del capital líquido (efectivo) en relación al físico (máquinas)

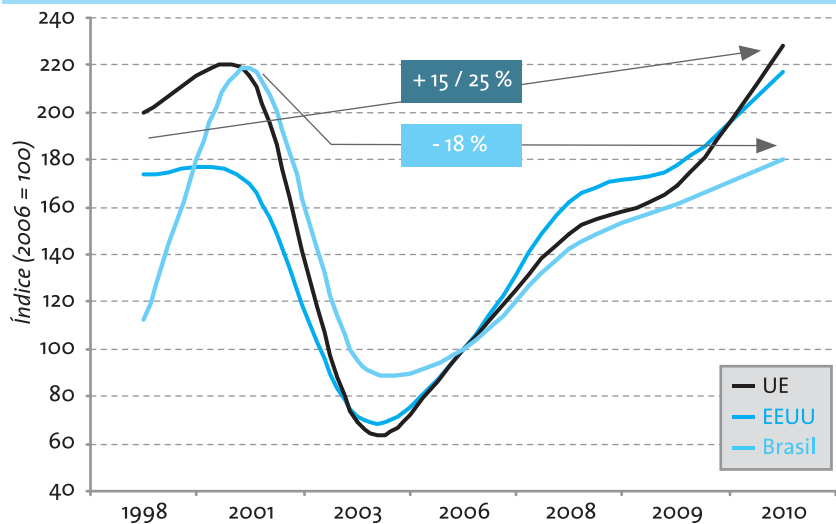
El crecimiento de la inversión tendría un impacto macroeconómico muy favorable, ya que incrementaría la oferta de bienes, la tasa de expansión del producto y el empleo en el largo plazo y contribuiría a una mejor dinámica de precios y salarios reales.

Las mejoras de competitividad sectorial favorecerían la expansión del producto industrial sobre la base de una mayor integración de las cadenas de valor, contribuyendo a la generación de empleo de calidad, al crecimiento endógeno y a una mejor inserción internacional.

Los incentivos económicos, tanto para consumidores como para fabricantes de bienes de capital, se modificarían en favor de la integración nacional y el valor agregado local, con impactos muy virtuosos sobre las economías regionales.

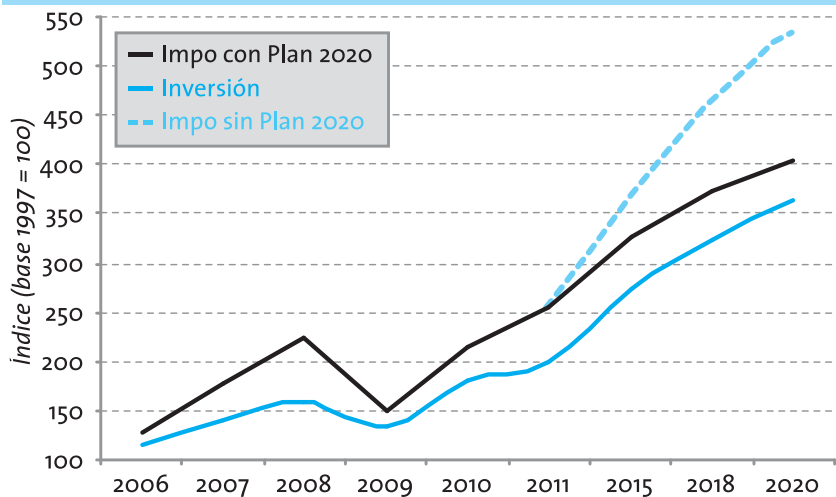
El conjunto de medidas propuestas tendría un resultado fiscal positivo, tanto

**GRÁFICO Nº 8. COSTO SALARIAL (AJUSTADO POR TCR SECTORIAL). EEUU, UE Y BRASIL. AÑOS SELECCIONADOS**



Fuente: ADIMRA en base a INDEC, MTSS, INDEC y datos propios.

**GRÁFICO Nº 9. CORRELACIÓN ENTRE INVERSIÓN E IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL**



en el corto como en el largo plazo (las erogaciones serían menores a los ingresos derivados de la restitución de aranceles y los mayores niveles de actividad).

### CONCLUSIONES

Asumiendo la consolidación del contexto macroeconómico de los últimos años y niveles de inversión que vayan convergiendo a tasas de expansión del 6-8% anual, hacia el año 2020 se habrán logrado resultados muy importantes.

Por ejemplo la reversión de la correlación actual entre inversión e importaciones de bienes de capital, en favor de la producción y el empleo nacional. Esto se manifestará en lo siguiente:

- La participación en la inversión de los bienes de capital nacionales volvería al 50% (ratio similar a Brasil y

algunos países desarrollados).

- Sustitución de importaciones por U\$D 13.000 millones (sin considerar insumos, partes y piezas).
- La producción se habrá expandido a tasas anuales de dos dígitos, implicando niveles de producción tres veces mayores.
- Casi 80.000 nuevos puestos de trabajo en forma directa.

Se habrá aprovechado y expandido el potencial de exportación, superando los U\$D 3.500 millones (más de tres veces los niveles actuales).

El déficit comercial se mantendría pero evolucionaría a tasas marginales decrecientes convergiendo a los niveles actuales pero con el doble de inversión (la relación de impo sobre expo pasaría del actual 5 a 1 a 3 a 1). ■