



# La política comercial e industrial de Argentina y Brasil durante los 2000

*Jorge Lucángeli*  
*Septiembre 2017*

cece

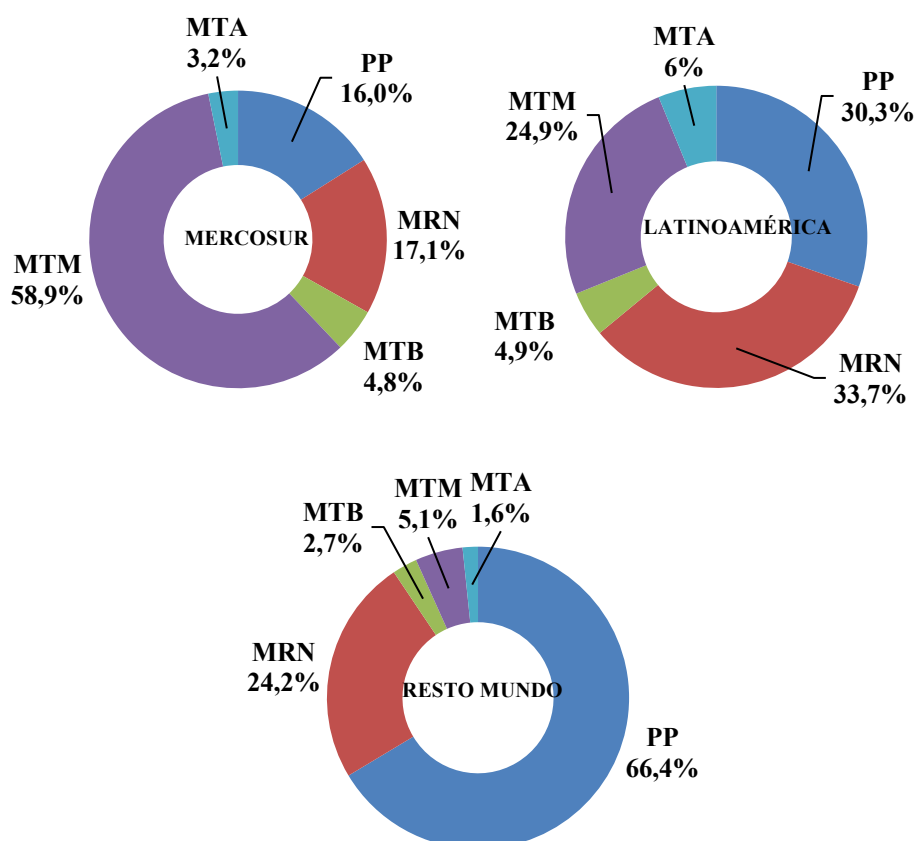
# LA POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL DE ARGENTINA Y BRASIL DURANTE LOS 2000

Jorge Lucángeli \* ⊗

Como fuera señalado en una nota anterior (Lucángeli, 2017), las exportaciones de Argentina y Brasil muestran una estructura esencialmente dicotómica: productos primarios y manufacturas de recursos naturales hacia el Resto del Mundo y manufacturas –principalmente automotores- al MERCOSUR y, en menor medida, hacia Latinoamérica. En este desempeño confluyeron dos fenómenos de magnitud: la dotación relativa de factores productivos – esencialmente recursos naturales- y el comportamiento dinámico de la demanda mundial de *commodities*.

Gráfico I  
Composición de las exportaciones de Argentina y Brasil por principales destinos geográficos – Promedio 2014-2015 (en porcentaje)

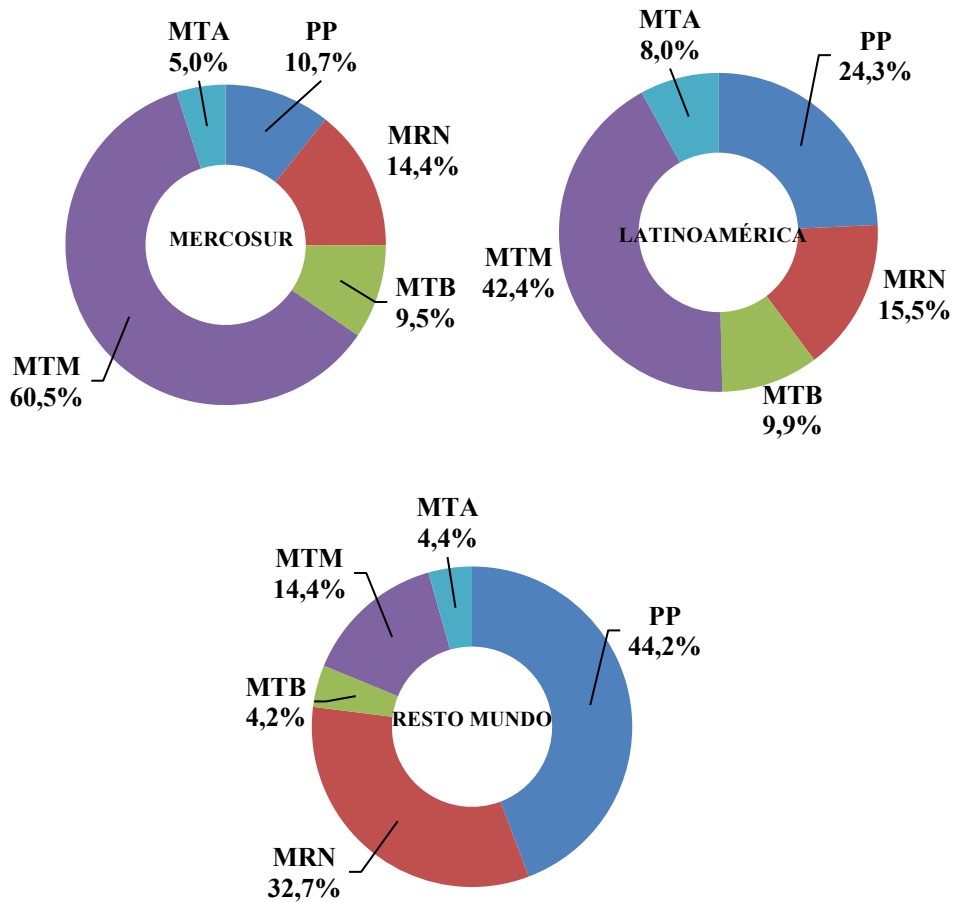
## Argentina



\* Director de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales – FCE- UBA

⊗ Con la colaboración de Ana L. Zamorano

## Brasil



PP: Productos primarios – MRN: Manufacturas basadas en recursos naturales – MTB: Manufacturas de tecnología baja – MTM: Manufacturas de tecnología media – MTA: Manufacturas de tecnología alta. Clasificación según intensidad tecnológica. Sanjaya Lall (2000)

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de COMTRADE.

En el caso de Argentina, las exportaciones de productos primarios y manufacturas de recursos naturales representan el 90% de las exportaciones hacia el Resto del Mundo, en tanto que para Brasil esa proporción alcanza casi el 80% de las exportaciones hacia ese destino. Pero como se puede apreciar en el gráfico I, cuando se observa las exportaciones hacia MERCOSUR, prevalecen con fuerza las exportaciones de tecnología media. En esta categoría están incluidos los productos de la industria automotriz. Latinoamérica como destino muestra una composición intermedia de la canasta de Argentina y Brasil.

Pero, independientemente de los dos fenómenos mencionados más arriba, las políticas económicas internas (comercial e industrial) tuvieron una incidencia no menor en la configuración de la estructura exportadora. En algunos casos por omisión, en otros por decisiones deliberadas. En esta nota nos concentraremos en examinar algunos mecanismos que fueron utilizados durante los 2000 y que habrían influido en esta configuración. El argumento central es que tanto la política comercial como la industrial apuntalaron una industria manufacturera orientada al mercado interno y con escasa capacidad competitiva respecto del mercado mundial de productos manufacturados.

La bonanza externa de los 2000 facilitó la implementación de estos instrumentos protectorios; aunque también el excedente de divisas afectó la competitividad externa a través de la revaluación cambiaria provocando síntomas de “enfermedad holandesa”. De cualquier manera, tanto Argentina como Brasil no pudieron recurrir de manera indiscriminada al instrumento arancelario como mecanismo de protección, por dos motivos esenciales:

- La estructura arancelaria fue determinada en el MERCOSUR en enero de 1995 cuando se puso en marcha la Unión Aduanera. Contemplaba 11 niveles, con una alícuota máxima de 20%.
- MERCOSUR asumió compromisos ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) respecto de las alícuotas arancelarias que se impondrían a través del Arancel Externo Común. Si bien las alícuotas podían ser reducidas, no cabía la posibilidad de subirlas discrecionalmente.

**Cuadro 1**  
**MERCOSUR – Arancel Externo Común (AEC)**

Grandes Categorías Económicas	Arancel Externo Común		
	Promedio	Máximo	Mínimo
Alimentos y bebidas básicos	8,0	16	0
Alimentos y bebidas elaborados	13,4	20	0
Insumos industriales básicos	4,8	20	0
Insumos industriales elaborados	9,9	20	0
Combustibles básicos	0,2	2	0
Combustibles elaborados	0,4	6	0
Gasolina	5,2	14	0
Bienes de capital (BC)	12,9	20	0
Partes y piezas de BC	12,4	20	0
Vehículos automotores *	20,0	20	0
Autopartes	15,0	20	0
Bienes de consumo durables	17,7	20	0
Bienes de consumo semidurables	18,4	20	0
Bienes de consumo no durables	13,7	20	0
<b>TOTAL</b>	<b>11,0</b>	<b>20</b>	<b>0</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a información de la Decisión 22/94 del Consejo del Mercado Común

\* El sector automotriz recibió un tratamiento especial y el AEC se fijó en 35%.

La fijación del AEC no implicó aumentar el nivel de protección; tanto para Argentina como Brasil, el AEC significó una leve reducción de los niveles arancelarios vigentes antes de la puesta en marcha de la unión aduanera del MERCOSUR. Si bien el promedio arancelario (11%) en ese momento era equivalente al que tenía Chile, la diferencia consistía en que el AEC del MERCOSUR no era uniforme. Como puede observarse en el cuadro de más arriba, la estructura arancelaria fue diseñada siguiendo el criterio de “escalamiento arancelario”; esto es, a medida que se asciende en el proceso productivo de los bienes, la alícuota del arancel es más alta.

El objetivo de esta estructura es brindar una mayor protección arancelaria a los bienes finales. Mientras que los insumos, sobre todo los de uso difundido, tienen aranceles promedio debajo de 10%, a medida que nos acercamos a los bienes finales la alícuota se aproxima a 20%.

El escalamiento arancelario persigue, además, brindar una mayor protección efectiva a la producción de mayor valor agregado o industrias con cierta relevancia en la generación de

empleo.<sup>1</sup> Tal el caso, por ejemplo, de los bienes de consumo semidurables que incluyen a los textiles y confecciones. Pero, quizá, el caso más conspicuo de protección sea el sector automotriz. La Política Automotriz Común (PAC) del MERCOSUR fijó un AEC del 35% para los vehículos terminados, en tanto que los aranceles de las autopartes se fijaron entre 14% y 18%. Lo cual otorga a las empresas terminales una protección efectiva sustanciosa.

Cuadro 2  
**Aranceles Nación Más Favorecida (NMF)  
Productos No Agropecuarios – Año 2015**

PAÍSES	Cobertura	Promedio arancel NMF (%)	
	Consolidada (%)	Consolidado	Aplicado
ARGENTINA	100	31,7	14,2
AUSTRALIA	96,6	11,0	2,7
BRASIL	100	30,8	14,1
CANADÁ	99,7	5,3	2,2
CHILE	100	25,0	6,0
EE.UU.	100	3,3	3,2
FEDERACIÓN RUSA	100	7,1	7,3
INDIA	70,5	34,5	10,1
ISRAEL	70,9	10,8	3,3
JAPÓN	99,6	2,5	2,5
MÉXICO	100	34,8	5,7
NUEVA ZELANDA	100	10,9	2,2
REPÚBLICA DE COREA	93,6	10,2	6,8
TAILANDIA	71,3	25,5	7,7
UNIÓN EUROPEA	100	3,9	4,2

Fuente: OMC – Perfiles arancelarios - 2016

El esquema arancelario del MERCOSUR ha permanecido inalterado, prácticamente, desde 1995. Como puede deducirse del cuadro de más arriba, el arancel consolidado ante la OMC figura entre los más altos de la muestra seleccionada. Con aranceles consolidados mayores a 30%, Argentina y Brasil están acompañados por India y México. Pero esos países tienen aranceles aplicados de 10% o menos. Lo que se desprende del Cuadro 2 es que tanto Argentina como Brasil han mantenido un nivel de protección bastante alto, comparado con los países de la muestra.<sup>2</sup> Sin embargo, no ha sido el instrumento arancelario al se recurrió, principalmente, como mecanismo de protección a la industria manufacturera. Tanto Brasil como Argentina recurrieron a otros instrumentos de política industrial y de política comercial a fin de levantar barreras o promover ciertas actividades industriales.

<sup>1</sup> La tasa de protección efectiva es la relación entre el arancel que pagan los bienes finales de la cadena productiva y los aranceles que pagan los insumos. En la medida en que el arancel a los finales (protección nominal) sea bastante mayor al de los insumos, la protección efectiva al valor agregado de los bienes finales será superior.

<sup>2</sup> El arancel consolidado es el que ha sido declarado ante la OMC. El mismo actúa como el arancel máximo que se puede fijar a las importaciones. El aplicado es el arancel que efectivamente se han fijado a las importaciones que, obviamente, debe ser igual o menor al consolidado.

## La estrategia brasileña

Una preocupación generalizada entre los economistas brasileños se refiere a la cuestión de la “desindustrialización” de la estructura productiva brasileña. En general, se identifica al año 2005 como el punto de partida del fenómeno de desindustrialización. La pérdida de participación de la industria de transformación brasileña en 2 puntos del PIB entre 2005 y 2011 sería consecuencia de la bonanza externa que mejoró notablemente los términos de intercambio. La industria sufrió el impacto de la “enfermedad holandesa” ya que los términos de intercambio y el aumento de la entrada de capitales provocaron una fuerte revaluación del tipo de cambio (E.Bacha, 2015).

Sin embargo, el débil crecimiento de la actividad industrial brasileña no es atribuible, exclusivamente, a la “enfermedad holandesa”. En realidad, la desindustrialización entendida como la pérdida sistemática de la participación de la industria en la economía brasileña (medida a precios constantes), comenzó a mediados de los 70's. Y hacia mediados de los 90's se inició un proceso de cambio estructural en la industria: productos farmacéuticos; maquinaria y equipo; maquinaria y materiales eléctricos y otros equipos de transporte (incluyendo aeronaves) ganaron participación en la industria manufacturera. Por el contrario, artículos de cuero y calzado; confecciones; productos de la madera; productos químicos; artículos de caucho y productos de metal perdieron participación. (R.Bonelli et al, 2015)

Pero lo más destacable es que la industria que más aumentó la participación fue la industria automotriz: entre 1995-96 y 2010-11 pasó de 9,1% a 14% del total de la industria. Aunque también tuvo un desempeño destacado “otros equipos de transporte” que incluye la construcción de aeronaves. En este desempeño tuvo mucho que ver, como veremos enseguida, ciertos mecanismos de política industrial aplicados durante los 2000.

De cualquier manera, la gran inquietud de los economistas brasileños es tratar de entender qué sucedió con la industria manufacturera durante los 2000. Se puede comprobar que hay dos explicaciones: una que intenta explicar lo sucedido por los fenómenos de corto plazo: el aumento de los precios de las commodities desde principios de los 2000 y el consecuente contagio de “enfermedad holandesa”; la crisis de 2008; las medidas de política económica a las que se recurrió para afrontarla. En esta dirección apunta una nota de A.C. Pastore et al (2015). Según estos autores, el letargo en el que entró la industria brasileña a partir de la crisis de 2008 fue consecuencia de la política económica aplicada por el gobierno para paliar la crisis. Según estos autores, la política fiscal expansiva fue inadecuada a partir de 2010 porque la economía brasileña estaba próxima a una situación de pleno empleo. El alza de salarios, combinada con una acentuada expansión del crédito estimularon el consumo. La expansión del gasto público aumentó aun más el consumo.

El aumento de los salarios reales por encima de la productividad media del trabajo industrial actuó impidiendo una mayor utilización de la capacidad de la industria manufacturera, lo cual afectó el costo unitario del trabajo. Pero frente a la restricción de la oferta interna, parte del gasto fue cubierto por las importaciones. Gracias a la mejora de los términos de intercambio externos, el impacto del aumento de las importaciones sobre el equilibrio externo no fue preocupante. Pero la revaluación real del tipo de cambio afectó significativamente la capacidad competitiva de la industria manufacturera brasileña. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Una mirada de largo plazo sobre la situación de la industria manufacturera brasileña destaca que la política comercial e industrial de los años recientes ha tenido tintes

proteccionistas y ha apuntado a insistir en una estrategia de sustitución de importaciones. Un documento del CDDP-CINDES (2016) señala que la política comercial e industrial de Brasil muestra una marcada continuidad en los últimos 50 años: proteccionismo comercial, sustitución de importaciones y una búsqueda no confesada de autarquía productiva han sido los ejes del modelo nacionalista-desarrollista que estaba detrás de esa política, en un período en que el país y el mundo sufrieron profundas transformaciones en todos los ámbitos. Esto se refleja en el grado de apertura de la economía brasileña que muestra una significativa estabilidad desde principios de los 90's (algo más del 10%). Por el contrario, otros países de características similares a Brasil (India, México, Turquía) muestran grados de apertura creciente, especialmente a partir de mediados de los noventa.

La reforma de la política comercial se inició en 1988, con cierta cautela. Esencialmente, la reforma consistió en la eliminación de la redundancia de tarifas, la supresión de determinados recargos aplicados a las importaciones y la eliminación parcial de un régimen fiscal especial aplicable a las importaciones. Estas medidas redujeron la tasa nominal promedio de 57,5% en 1987 a 32,1% en 1989. La liberalización unilateral del comercio se amplió en 1990 y se terminó a finales de 1993 con la eliminación de una amplia serie de barreras no arancelarias y la reducción de la tasa media a alrededor del 13%. En esta última etapa tuvo una influencia significativa la conformación de la unión aduanera del MERCOSUR como se señalara más arriba.

En el cuadro de más abajo se ha sintetizado la evolución de la tarifa aduanera aplicada por Brasil en el período 2000-2012.<sup>3</sup> Una vez que las excepciones fueron caducando, el promedio del arancel brasileño se fue aproximando al AEC. El aumento que se observa en un punto porcentual en 2012 es consecuencia de un uso discriminatorio del arancel para la protección de sectores seleccionados (Baumann – Kume 2015).

**Cuadro 3**  
**Brasil – Tarifa aduanera (%) - Años seleccionados**

<b>Año</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>
Promedio	14,2	10,6	11,6
Mínimo	0	0	0
Máximo	55	55	55

**Fuente:** Baumann – Kume (2015)

Para analizar las modificaciones en la política arancelaria brasileña se presenta el cuadro con las distribuciones de frecuencia de las tarifas arancelarias. La estructura arancelaria de 2006 es la que más se aproxima al arancel externo común del MERCOSUR aprobado en 1994. En este caso, el 99,3% de los productos tienen una tarifa entre 0% y 20%. Las excepciones son lácteos (27%); tractores, automóviles y camiones con 35% y duraznos en almíbar con 55%.

**Cuadro 4**  
**Brasil – Distribución de frecuencia de las tarifas aduaneras – Años seleccionados**

---

<sup>3</sup> La estructura tarifaria brasileña tuvo algunos desvíos respecto de la MERCOSUR ya que hubo un aumento temporario de 3% en los aranceles y los bienes de capital, informática y telecomunicaciones estuvieron incluidos en un régimen de excepción que permitió mantener un arancel por encima del acordado durante los primeros años de vigencia del AEC.

Intervalo de tarifa (%)	2000		2006		2012	
	Nº Posiciones	%	Nº Posiciones	%	Nº Posiciones	%
0 -5	2.277	24,2	2.831	28,9	2.845	28,4
5,1 – 10	500	5,3	1.449	14,8	1.608	16,0
10,1 – 15	1.817	19,3	2.914	29,7	2.869	28,6
15,1 – 20	2.993	31,8	2.526	25,8	1.867	18,6
20,1 – 25	1.555	16,5	-	0,0	4	0,0
25,1 – 30	198	2,1	12	0,1	388	3,9
30,1 – 35	55	0,6	61	0,6	448	4,5
Mayor a 35,1	3	0,0	2	0,0	2	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>9.398</b>	<b>100,0</b>	<b>9.795</b>	<b>100,0</b>	<b>10.031</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Baumann – Kume (2015)

En 2000, la proporción de posiciones con tarifas entre 0% y 20% fue de 70,8%. El aumento de 3 puntos porcentuales de la tarifa implicó la inclusión de varias posiciones en el intervalo siguiente.<sup>4</sup> Pero la mayoría de las posiciones con tarifas entre 25,1% y 30% se refieren a productos de informática y telecomunicaciones.

En 2012, las posiciones con tarifas superiores al 25% (8,4%) se refieren a productos textiles, vestimenta, calzado, bicicletas, tractores, automóviles, camiones y juguetes. Nuevamente, la política arancelaria propició una mayor protección a la industria local, especialmente a los bienes de uso final.

A principios de 2012, el gobierno elevó en 30 puntos porcentuales la alícuota del IPI (Impuesto sobre productos industrializados) de automóviles, excepto para aquellas empresas que cumplieren tres requisitos:

- Índice de nacionalización de autopartes no menor al 65%
- Cumplir con por lo menos seis de las once etapas de fabricación fueran hechas en Brasil
- 0,5% de la facturación destinado a actividades de I&D.

A partir de septiembre de 2012 se implementó el aumento del IPI de 20% a 35% para hornos de micro-ondas y aparatos de aire acondicionado y de 15% a 35% para la motocicletas de hasta 50 cm<sup>3</sup> de cilindrada, en todos los casos para los productos fabricados en la zona franca de Manaus. La protección nominal de estos bienes, considerando la tarifa de 20% y la exención del IPI y otros impuestos internos, asciende a aproximadamente al 78%.

En síntesis, la política comercial brasileña ha sido utilizada para preservar a la industria doméstica de la competencia externa, especialmente de parte de los países asiáticos. Pero esta política de protección ha sido una constante durante los 2000. La tasa de protección efectiva para la industria manufacturera promedió 25%, en tanto que la nominal redondeó 13%. La estructura arancelaria diseñada en MERCOSUR, como se señaló anteriormente, contribuyó a este fenómeno por el manifiesto sesgo al “escalamiento”: los bienes finales tienen aranceles

<sup>4</sup> En diciembre de 1997, el Consejo del Mercado Común (Dec N° 15/CMC) había aprobado un incremento transitorio del 3% del AEC



más altos que los bienes intermedios. El objetivo era, precisamente, proteger y promover a las industrias productoras de bienes finales, especialmente de consumo durable y no durable.

Pero lo que quizá haya que remarcar, es que la protección efectiva no tiene tratamiento uniforme para todas las industrias. Los textiles, electrodomésticos, y las confecciones tienen tasas que superan el 40%, pero la producción de automotores registra tasas que exceden el 100%. Vale reiterar que la producción de automotores (automóviles, camiones y ómnibus) tiene un arancel del 35% (una de las excepciones al arancel máximo del 20%), en tanto que las autopartes varían entre 14% y 18% y las autopartes no producidas están gravadas con un arancel del 2%.

En lo que hace a la política industrial, hay dos períodos bien marcados: la década de 1990 fue un período de desmantelamiento de parte de los instrumentos de política industrial característicos el período de sustitución de importaciones, la participación de los subsidios fiscales y de promoción de crédito sectoriales. Las obligaciones asumidas en las negociaciones OMC y las necesidades de ajuste fiscal, combinada con la impronta liberal de la época, apuntaron al desmantelamiento de muchos de estos instrumentos, aunque no de todos ellos.

Pero a partir del primer gobierno de Lula Da Silva se volvió a introducir programas integrales de política industrial. En 2004 se lanzó la PITCE -Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior. La PITCE se propuso articular tres niveles diferentes:

- Horizontal de líneas de acción (innovación y el desarrollo tecnológico, la integración externa; modernización industrial; entorno institucional aumentar; la capacidad de producción)
- Sectoriales (semiconductores, software, bienes de capital estratégicos y las drogas)
- Actividades que conducen al futuro (biotecnología, nanotecnología, biomasa, energía renovable)

En mayo de 2008 se lanzó una nueva política industrial, la PDP -Política de Desarrollo Producción-. Este nuevo programa profundizó las políticas industriales sectoriales elevando a 24 sectores productivos los incentivos y las medidas de fomento. Junto a las políticas industriales explícitas y formalizadas en las normativas, la política industrial de Lula fue puesta en práctica de manera efectiva a través del Banco Nacional de Desenvolvimiento (BNDES) y apuntó a:

- la consolidación de grandes grupos nacionales, especialmente en sectores en los que Brasil ha reconocido cierta competitividad internacional
- el aumento de la tasa la inversión de la economía a través de un monto inédito de créditos subvencionados, gracias a los aportes del Tesoro al BNDES para una gama creciente de sectores.

Pero la política industrial ganaría más relevancia después del estallido de la crisis de 2008 cuando el BNDES pone en funcionamiento el PSI – Programa de Sustentabilidad de la Inversión- que incluía líneas subvencionadas por el Tesoro para financiar exportaciones.

Una nueva política industrial fue lanzada oficialmente en agosto de 2011 -Plan Brasil Mayor (PBM)- con una nueva batería de medidas en las áreas de promoción de inversiones, la protección comercial, apoyo a la exportación y la innovación. Más que a través de mecanismos la protección contra las importaciones, la discriminación a favor de la producción nacional se instrumenta a través de medidas para fomentar las exportaciones y la inversión y la adopción de las preferencias de los productos nacionales en la contratación pública bienes y servicios.

Esto implicó la ampliación significativa del crédito del Tesoro al BNDES, acompañada de un aumento del componente de subvención en los programas oficiales.

Ha habido un cierto desprecio por los costos de la gestión de las políticas industriales y comerciales. Los ejemplos más notables son el conjunto de incentivos otorgados al sector automotriz durante los últimos cinco años y una protección adicional que benefició a productos y sectores intermedios, partes y piezas y bienes de capital por el aumento del arancel de importación. Estas políticas sectoriales pusieron un énfasis excesivo en los objetivos de aumentar el contenido nacional de la producción local y "profundizar las cadenas de producción" y la verticalización de la producción. Estas medidas tienen un alto costo para la industria manufacturera de los bienes finales cuya competitividad interna y externa se ve cada vez más comprometida.

En resumen, según el informe CDPP y CINDES, las políticas adoptadas en la última década no han contribuido a mejorar el desempeño de la industria o las cuentas externas, aunque aceleró el alza de los precios internos, el deterioro de las cuentas públicas y la pérdida de competitividad internacional de la industria brasileña.

### **La estrategia argentina**

Un ejercicio similar para Argentina muestra un panorama parecido, en cuanto a políticas y resultados. Quizá los instrumentos aplicados en Argentina han sido menos sofisticados. Se abusó con la utilización de las licencias no automáticas, para dar un ejemplo. Ha sido una réplica de la política brasileña bastante primitiva, con menos instrumentos y con la ausencia de un primer actor relevante: el BNDES. Tampoco hubo una política industrial deliberada.

La gestión de Domingo F. Cavallo en su paso por el Ministerio de Economía durante la presidencia del Dr. De la Rúa dejó un galimatías no fácil de dilucidar. En abril de 2001 redujo a 0% los derechos de importación de un millar de posiciones de bienes de capital y elevó al 35% (el máximo consolidado ante la OMC) unas 1.500 posiciones de diversos capítulos arancelarios y algunas posiciones al 30%. Esta medida obligó a que los socios del MERCOSUR convocaran a una Reunión Extraordinaria del Consejo del Mercado Común (Dec. 1/01) para facultar al gobierno argentino la aplicación de la medida con carácter excepcional y transitorio (hasta el 31 de diciembre de 2002) ya que vulneraba el arancel externo común (AEC). En junio de 2001, a través de la Resolución ME N° 221, redujo los derechos de importación que estaban en 35% y 30% al 28% (Lucángeli, 2011).

En octubre de 2001 se fijaron Derechos de Importación Específicos Mínimos (DIEM) para un amplio conjunto de posiciones textiles e indumentaria (alrededor de 700 posiciones), para calzados (unas 40 posiciones) y juguetes (7 posiciones). Como muy probablemente los derechos específicos establecidos superaran el equivalente ad valorem del 35%, una resolución posterior fijó un cronograma de reducción de los DIEM. Si bien no se ha realizado ninguna estimación sobre la estructura arancelaria de fines de 2001, es muy probable que el promedio arancelario fuera algo superior al de finales de los noventa por la influencia de la alícuota del 28% mencionada.

La devaluación de 2002 rompió abruptamente con la concordancia –bastante inestable, por cierto- que se había observado durante los noventa entre los precios internacionales, el tipo de cambio y los salarios. La devaluación tuvo una consecuencia no menor sobre los salarios. El 6 de enero de ese año se sancionó la Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. En la práctica, el abandono de la convertibilidad y la devaluación del peso.

Esta ley estableció un derecho de exportación de hidrocarburos por el término de 5 años para constituir un fondo de garantía de un bono para compensar a las entidades financieras; pero, en los hechos, fue el inicio de sucesivos ajustes de la política comercial.

Una rápida revisión de la política comercial a partir de la sanción de la Ley 25.561 muestra que los instrumentos relevantes a los que se recurrió fueron:

- Modificación de los derechos de importación extra-MERCOSUR
- Derechos de exportación a los hidrocarburos
- Derechos de exportación a todos los bienes exportados y, particularmente, los de origen agropecuario
- Modificación de los reintegros
- Licencias de importación

El 26 de abril de 2002, mediante el Dto. 690/2002, se procedió a sancionar un nuevo ordenamiento arancelario. De alguna manera, este nuevo régimen confirmó –en muchos aspectos- las medidas adoptadas por Cavallo a fines de 2001 e introdujo una nueva escala de reintegros a las exportaciones.

Salvo algunas exclusiones, los Derechos de Importación Extrazona (DIE) se establecieron en un punto y medio porcentual por arriba del Arancel Externo Común (AEC).<sup>5</sup> Pero, además, para un conjunto significativo de posiciones (unas 1.500), los DIE se fijaron en 28%: productos lácteos; textiles de algodón, lana y fibras sintéticas; indumentaria; calzado; algunas manufacturas de hierro y acero; juguetes y algunas posiciones de bienes de consumo del Cap. 84 y 85 (electrodomésticos y línea blanca). En otros casos, los DIE se fijaron entre 20% y 25%, superiores a la alícuota del AEC. Los bienes de capital (BK) y los de informática y telecomunicaciones (BIT) mantuvieron numerosas excepciones al 0% (el AEC es de 14% y 16%, respectivamente). Respecto de los DIEM, en líneas generales se mantuvieron los listados de textiles, indumentaria, calzado y juguetes establecidos en el Dto. 617 de octubre de 2001.

En definitiva, el nuevo ordenamiento no implicó un mayor nivel arancelario. Se mantuvo, a grandes rasgos, la estructura establecida hacia finales de 2001 y los aranceles promedio no habrían sufrido aumentos destacables. Sólo cabría mencionar el aumento generalizado del AEC en un punto y medio porcentual.

Por otro lado, el Dto. 690/02 estableció un nuevo nivel de reintegros a las exportaciones. La alícuota máxima se fijó en el 6% (bastante más baja que la vigente anteriormente). Los sectores que se beneficiaron con niveles más altos fueron textiles, indumentaria, calzado, juguetes, vehículos automotores, algunos productos siderúrgicos y ciertas posiciones de lácteos y cereales.

En diciembre de 2003 (Res MEP N° 546/2003) se dejaron sin efecto los aumentos por encima del AEC (aranceles del 28% y 25%) que se habían establecido en el Dto. 690/02 y en septiembre de 2004 (Res MEP N° 607/2004) dejó tener vigencia el incremento transitorio del AEC en 1,5% dispuesto oportunamente por el MERCOSUR.

En mayo de 2007 se realizaría otro ordenamiento de la estructura arancelaria (Dto. 509/07). El patrón es similar al Dto. 690/02, aunque ahora se incorpora un anexo con el listado actualizado de licencias automáticas y no automáticas y un listado de las posiciones sujetas a derechos de exportación. En lo que se refiere a los derechos de importación, los DIE se corresponden con el AEC. Salvo algunas excepciones, el derecho máximo quedó establecido

---

<sup>5</sup> El incremento del 3% del AEC de diciembre de 1997 fue luego reducido al 1,5%.

en 20%. Por su parte, los reintegros a las exportaciones se mantuvieron en las alícuotas que regían anteriormente, salvo alguna reducción de los máximos en lácteos y cereales.

Como puede deducirse, en lo que se refiere a los aranceles de importación, desde la sanción de la Ley 25.561 ha habido sucesivas reformas que implicaron la reducción de los mismos; aunque se mantuvieron los tratamientos preferenciales a algunos sectores mediante los derechos de importación específicos.

El rasgo distintivo que tuvo la política comercial llevada a cabo a partir de enero de 2002 fue la restitución de los derechos de exportación (retenciones), esencialmente a los hidrocarburos y productos de origen agropecuario. En lo que respecta a los hidrocarburos, la Ley 25.561 contemplaba la aplicación de un derecho de exportación, como fuera señalado más arriba. En febrero de 2002 se había fijado en 20% la retención al petróleo crudo y del 5% a los derivados. Luego fueron incluidos el gas oil, gas licuado y propano y butano (con 20%) y una larga lista de coque, betunes y asfaltos con 5%. En algún momento se liberaron las gasolinas (0%) y se redujeron al 5% los gases licuados.

En 2004 se vuelven a reajustar los derechos de exportación de los gases licuados –se elevan al 20%–, se sube a 5% la retención de las gasolinas y la exportación de crudo se grava con un derecho del 25%. Finalmente, en agosto de 2004 (Res. MEP N° 532) se fijó un derecho de exportación del petróleo crudo del 25%, mientras la cotización del barril no superase los u\$s 32; rebasado dicho valor se establecía un derecho adicional creciente que alcanzaba el 20% cuando la cotización del barril excedía los u\$s 45. En concreto, el derecho de exportación tenía un techo del 45%.<sup>6</sup>

Sin embargo, no serían éstas las últimas medidas hacia el sector. En diciembre de 2006 (Ley 26.217) se prorroga por cinco años la vigencia de los derechos de exportación de hidrocarburos, con la modificación de su destino. En este caso, “... el producido del derecho cuya prórroga se establece se destinará a la consolidación de la sustentabilidad del programa fiscal”. En noviembre de 2007, mediante la Resolución N° 394, se derogó la Resolución N° 532 y se estableció un mecanismo de alícuotas progresivas de derechos de exportación al petróleo crudo. La normativa establecía un valor de corte (u\$s 42) y un valor de referencia (u\$s 60,9) para el petróleo crudo.<sup>7</sup> Si el precio internacional del crudo fuera inferior al valor de referencia, el derecho de exportación será del 45%. En caso de superar el valor de referencia, se aplicará un derecho cuyo porcentaje será equivalente a la diferencia entre el precio internacional y el valor de corte, respecto del valor de corte.<sup>8</sup>

En marzo de 2002 (Resolución 11/02) se fijaron retenciones del 5% para todo el universo arancelario y del 10% para un amplio conjunto de productos esencialmente de origen agropecuario. De todos modos, en abril de 2002 las retenciones a las exportaciones de cereales, harinas, semillas y frutos oleaginosos, grasas y aceites y alimentos para animales se elevaron al 20%.

Hacia mediados de 2007, los precios internacionales de los productos básicos iniciaron un nuevo ciclo expansivo que llegaría a su clímax a mediados del año siguiente. De manera similar al aumento de las retenciones para las exportaciones de hidrocarburos, en noviembre de ese año, mediante las resoluciones 368/07 y 369/07 del Ministerio de Economía y Producción, se elevaron a 28% y 25% las retenciones a las exportaciones de trigo y maíz y al 32% (algunas

---

<sup>6</sup> El crudo se cotizó, en promedio, a u\$s 53,5 y u\$s 64,5 el barril durante 2005 y 2006, respectivamente.

<sup>7</sup> También establecía un mecanismo similar para destilados del petróleo (gas oil, gasolinas, etc.)

<sup>8</sup> La resolución prevé que si el crudo se cotizara por debajo de u\$s 45, se determinarían los porcentajes a aplicar.

posiciones al 30%) las retenciones a las exportaciones de semillas y frutos oleaginosos, grasas y aceites y residuos de la extracción de aceites.<sup>9</sup>

Esta estructura de derechos de exportación continuaría vigente. Los intentos de establecer un mecanismo de retenciones móviles en marzo de 2008 (Resolución 125) provocaron una crisis política de magnitud, obligando a retrotraer el régimen de retenciones de esos productos al establecido por las resoluciones antes mencionadas.<sup>10</sup>

Intentaremos realizar una breve síntesis de la revisión algo tediosa que hemos hecho de la política comercial de las últimas dos décadas. Durante la década de los noventa hubo una reducción de los aranceles promedio de importación al inicio de la misma para luego sufrir algún aumento. Ciertos sectores fueron exceptuados, mediante distintos mecanismos, de ese régimen general y, por otro lado, las exportaciones recibieron un incentivo mediante el instrumento de devolución de los impuestos internos, además del IVA. Pero, en definitiva, una vez ajustados los aranceles en 1991, no sufrieron mayores alteraciones.

La década siguiente –superada la gestión de Domingo F. Cavallo– no se observa que se hayan impuesto barreras arancelarias más altas que respecto de la década anterior: los aranceles de importación están condicionados por la vigencia del arancel externo común del MERCOSUR y no han sido modificados sustancialmente. El universo de los DIEM (derechos de importación específicos mínimos) no ha varió significativamente respecto de los vigentes hacia finales de los noventa.

Pero hay una herramienta muy potente como instrumento de protección: el tipo real de cambio. Durante la década de los noventa se había logrado un equilibrio –algo precario– entre salarios, tipo de cambio y precios internacionales; pero este equilibrio se quiebra en 2002. La devaluación del peso de enero de 2002 vino a restituir un margen de protección significativo a los bienes importables. El tipo de cambio real en 2002 es un 70% superior al vigente en el año 2000 y el salario real un 40% inferior.

El vínculo que establece el tipo de cambio entre los bienes comerciables y los no comerciables involucra también, y de manera sustantiva, al salario real. La devaluación habilita el reajuste del salario real ante la rigidez de los salarios nominales. El tipo de cambio diferencial aplicado a partir de 2002 proporcionó un “colchón cambiario” considerable a los bienes importables, en ausencia de ajustes en el régimen de importaciones.<sup>11</sup> Este “colchón cambiario” fue aún más abultado, también, por la marcada caída del salario real. La devaluación recompuso –en un primer momento– el margen bruto potencial de la actividad manufacturera que se había deteriorado durante la convertibilidad. Pero una vez producido el ajuste del tipo de cambio, la industria manufacturera no recurrió a la utilización plena de este colchón. Tres son los motivos principales que explicarían este comportamiento:

1. La devaluación entraña la contracción de la demanda agregada; en consecuencia, no era factible trasladar inmediatamente a los precios internos la posibilidad que brindaba la nueva situación cambiaria.
2. La caída del salario real había contribuido a restablecer los márgenes de rentabilidad en el corto plazo.

---

<sup>9</sup> En enero de 2007 se había fijado una retención adicional del 4% para las exportaciones de semillas oleaginosas, grasas y aceites y los residuos de la extracción de grasas y aceites.

<sup>10</sup> Decreto 1176/08 del 18 de julio de 2008.

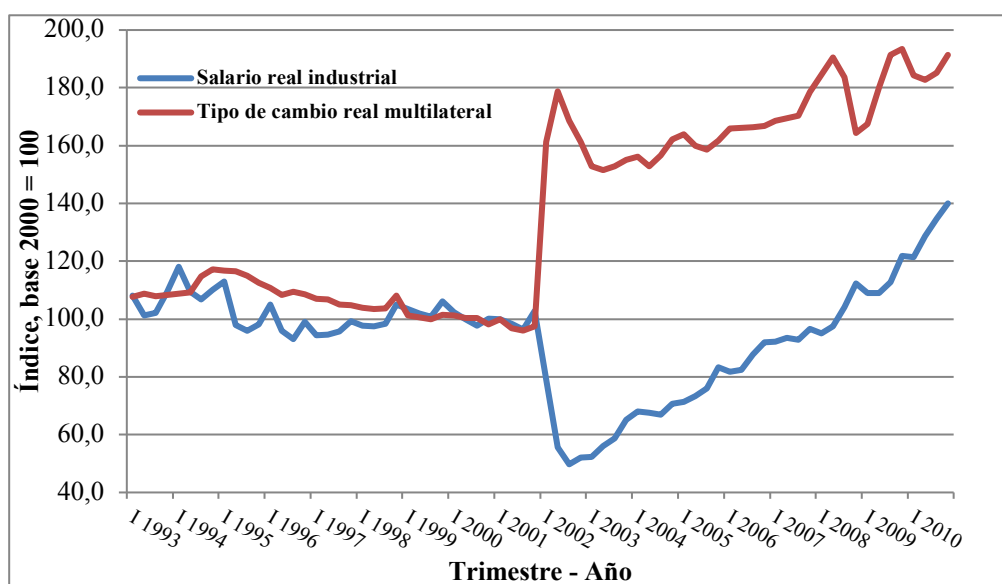
<sup>11</sup> Entendemos el “colchón cambiario” como la diferencia entre el precio que se podría fijar de un importable en el mercado interno –considerando el precio internacional del producto más el derecho de importación a que está sujeto ese bien por el tipo de cambio– y el precio que efectivamente se fija. El primero es el techo o precio tope que puede fijar un productor local para un bien que compite con uno importado. Cabe asimilarlo al “agua en la tarifa”.

3. Los ajustes de los precios de las manufacturas suelen reaccionar con ciertos rezagos.<sup>12</sup>

Pero a partir del I Trimestre de 2003, los salarios se encarrilan en una vía rápida de crecimiento: el último trimestre de 2008 el nivel de los salarios reales de la industria había duplicado el registrado a principios de 2003. Los salarios reales continuarían creciendo y el IV Trimestre de 2010 estaban un 40% por arriba de los vigentes en 2000. En este caso, la mayor protección brindada a la actividad manufacturera habría posibilitado un aumento en los salarios reales industriales. Consecuentemente, la evolución de los salarios habría afectado el desempeño del margen bruto de la industria manufacturera y, consecuentemente, el nivel de protección.

Una observación del Gráfico II permite realizar una aproximación –quizá poco rigurosa, pero intuitiva- de lo planteado más arriba. Luego de la devaluación de 2002, el margen bruto de la industria manufacturera alcanza su máximo. A partir de ese momento, el “colchón cambiario” se encuentra atenuado por el sostenido aumento de los salarios reales y de una cierta estabilidad del tipo de cambio real.

Gráfico II  
Argentina – Salario real industrial y tipo de cambio real multilateral  
I 1993 – IV 2010



Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC y BCRA

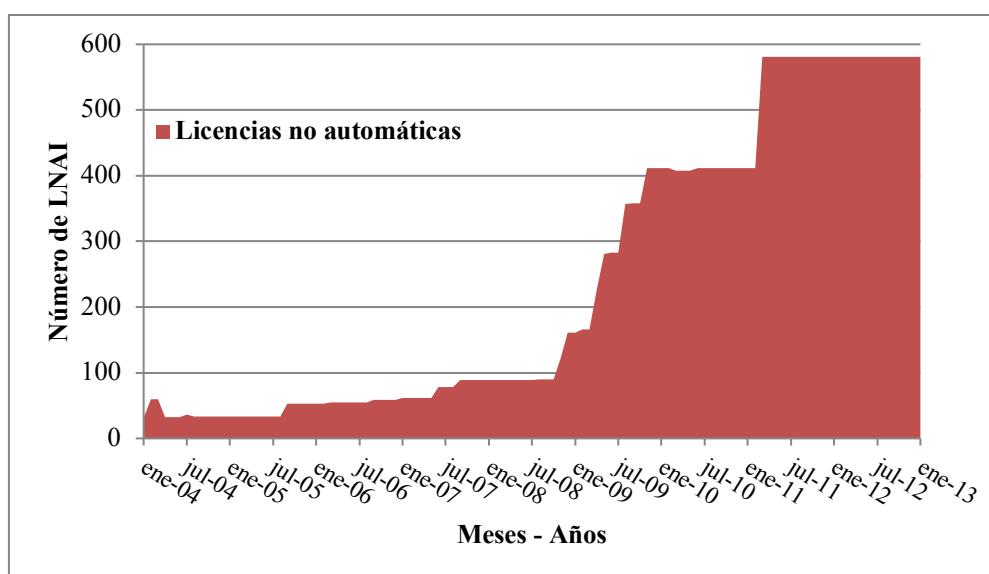
La depreciación real de mediados de 2008 dio un cierto respiro, pero a pesar de esa circunstancia, el “colchón cambiario” hubo de continuar agotándose. Pero los instrumentos arancelarios habían perdido grados de libertad y estaban bastante acotados para reconstruir los niveles protectorios anteriores. Luego del alineamiento de los aranceles de importación a los establecidos en el MERCOSUR –esencialmente al arancel externo común- no había muchas alternativas de recurrir a mecanismos de precios; los instrumentos disponibles eran,

<sup>12</sup> Se está asumiendo que los precios de las manufacturas se determinan fijando un margen de beneficio por sobre los costos.

precisamente, las restricciones cuantitativas: las licencias no automáticas de importación (LNAI).<sup>13</sup>

Hacia fines de 2007, pero con mayor intensidad a partir de 2008, se incorporan sistemáticamente nuevas posiciones arancelarias al régimen de licencias no automáticas. A diciembre de 2007 el número de posiciones sujetas a este régimen rondaban las 90. En diciembre de 2008 se habían duplicado a 180 posiciones. Calzados, hilados y tejidos y los productos textiles absorbían más de los 2/3 del universo de las LNAI. En diciembre de 2009, el conjunto de posiciones sujetas a licencias no automáticas se había incrementado a 400. También en esta oportunidad los productos textiles junto con hilados y tejidos detentaban más del 50% del conjunto y se habían incorporado artículos para el hogar, algunas autopartes y productos metalúrgicos. Este conjunto se mantendría hasta diciembre de 2010 y recién en marzo de 2011 se incorporarían otras 170 posiciones al universo de LNAI sobre todo autopartes, nuevos hilados y tejidos y un conjunto variopinto bajo la etiqueta de Certificado de Importación de Productos Varios (C.I.P.V.) que incluye desde productos químicos, papel y cartón, productos metálicos, equipos de computación, aparatos receptores de radiodifusión, teléfonos celulares y muebles, entre otros.

Gráfico III  
Argentina – Licencias no automáticas de importación (LNAI)  
Enero 2004 – Enero 2013



Fuente: Elaboración propia en base a Tarifar

Pero en febrero de 2012 entraron en vigencia las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) (Resolución General AFIP N° 3252); mientras seguían vigentes las licencias, tanto automáticas como no automáticas. Las licencias automáticas fueron derogadas en septiembre de 2012 por Res. N° 505/2012 MEFP, mientras que las LNAI estuvieron vigentes hasta fines de enero de 2013 (Res. N° 11/2013 MEFP).

<sup>13</sup> Para las Licencias Automáticas se contempla un plazo máximo de 72 horas para su evaluación, previendo para casos extraordinarios un límite de 10 días. Una vez aprobada la solicitud, el tiempo para concretar la operación es de 180 días, sin posibilidad de prórroga. En tanto, para las Licencias no Automáticas, el plazo de aprobación es de 60 días, luego de lo cual las licencias tienen una vigencia de 90 días, sin prórroga posible.

El régimen de las DJAI, vigente desde febrero de 2012, se aplicaba a cualquier importación destinada a consumo. Los operadores debían facilitar cierta información a la AFIP antes de la emisión de los documentos expedidos para comprar productos en el extranjero. Tanto la AFIP como otros organismos gubernamentales estaban habilitados para “observar” la DJAI y suspender la validación de la importación.

El régimen de DJAI fue cuestionado por numerosos miembros de la OMC por restringir las importaciones y fue incluido en la demanda contra la Argentina presentada por EE.UU., la UE y Japón ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación fallaron en contra de nuestro país y recomendaron que las medidas incompatibles con el GATT de 1994 fueran puestas en conformidad con dicho Acuerdo.

Los principales cuestionamientos del sistema de DJAI fueron los siguientes:

- a) ningún producto puede importarse en la Argentina sin autorización previa del Gobierno argentino;
- b) los comerciantes están obligados a solicitar esa autorización, mediante la presentación por medios electrónicos de una "declaración jurada", antes de proceder a cualquier importación;
- c) varios órganos del Gobierno argentino, y, muy principalmente, la Secretaría de Comercio Interior del Ministerio de Economía, tenían el derecho de bloquear la autorización de la importación solicitada insertando la indicación "observada" en el sistema electrónico;
- d) si el importador prospectivo desea continuar con su plan de importación de las mercancías, deberá dirigirse al órgano gubernamental que haya registrado su objeción y esforzarse por convencer a ese órgano gubernamental de que la suprima;
- e) la facultad discrecional de los órganos gubernamentales de bloquear las importaciones, así como la duración del bloqueo, no están sujetas a límites;
- f) las autoridades aduaneras argentinas no permitirán el despacho de las mercancías importadas, y el Banco Central de la República Argentina no autorizará el pago en divisas de las mercancías importadas (ni la apertura de una carta de crédito o la presentación de un aval en favor del importador) salvo que todos los órganos gubernamentales hayan registrado en el sistema electrónico su aprobación de la importación, o no hayan registrado objeción alguna en el sistema

A raíz de estos cuestionamientos, las nuevas autoridades implementaron el SIMI. El 24 de diciembre de 2015 entró en funcionamiento el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) a través de la Resolución General AFIP N°3.823/2015 y la Resolución MP N°5/2015. Este sistema reemplazó al régimen de Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), vigente desde febrero de 2012.

Una diferencia importante con el régimen de DJAI, es que de acuerdo con el nuevo sistema todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) con destinación de importación definitiva para consumo deben tramitar Licencias Automáticas de Importación, a excepción de ciertas líneas arancelarias específicas, que deben gestionar Licencias no Automáticas.

## **La competitividad de la industria manufacturera de Argentina y Brasil**



La revisión de la política comercial e industrial durante los 2000 permite sospechar que la política de autarquía seguida por Argentina y Brasil afectó la competitividad de la industria manufacturera de ambos países. Al menos, no han tenido un desempeño relevante en términos de exportaciones de bienes industriales.

La definición del concepto de “competitividad” no es una tarea simple; sin embargo, no tiene mucho sentido adentrarnos en el debate acerca de este concepto. Recurriremos a la definición de W. Max Corden (1994) que plantea un enfoque más próximo a lo que algunos califican de “enfoque tradicional”.<sup>14</sup> Se puede sostener que una industria es “internacionalmente competitiva” si produce bienes transables y es rentable. Una reducción en la competitividad es, entonces, una reducción en la rentabilidad de algunas o todas las industrias de transables.

La rentabilidad de una industria -la tasa de retorno del capital- dependerá del precio de los productos y de los salarios. En tanto los salarios aumenten más rápido que los precios de los productos que elabora la industria, la rentabilidad tenderá a caer, conjuntamente con la producción y la ocupación. Mejoras en la productividad, estando los precios dados, aumentarán la rentabilidad. Aumentos en los precios de los insumos reducirán la rentabilidad, dados los precios de los productos, los salarios y la productividad.

Uno de los casos que plantea Corden se refiere a los *problemas de rentabilidad global de la economía*. Éste presenta los resultados más interesantes. El punto más significativo es que si los salarios reales son flexibles y el tipo de cambio se ajusta adecuadamente, un lento crecimiento de la productividad -ya sea en términos absolutos o relativos a otros países- no implicaría una pérdida de competitividad. Con salarios nominales dados -o su tasa de crecimiento-, una apropiada devaluación del tipo de cambio puede, en general, compensar el débil crecimiento de la productividad y sostener el nivel de competitividad de los transables.

Si se asume que el precio del bien depende del salario nominal y la productividad del trabajo, siendo  $w$  la tasa de crecimiento del salario nominal,  $q$  la tasa de crecimiento de la productividad y  $p$  la tasa de inflación del bien doméstico; entonces  $p = w - q$ . De igual manera, para el bien extranjero  $p^* = w^* - q^*$ . Si la tasa de devaluación de la moneda doméstica es  $e$ , la competitividad será mantenida si  $e = p - p^*$ .

Si el salario nominal doméstico aumenta, permaneciendo estable en el extranjero, un aumento de la productividad en el extranjero, manteniéndose estable localmente, la competitividad podría sostenerse incrementando  $e$ . Una caída de la productividad doméstica, por cualquier razón, o un incremento en el salario nominal, puede ser siempre compensada por una adecuada devaluación del tipo de cambio. De manera similar, puede ser compensado un aumento de la productividad en el extranjero. En definitiva, la competitividad de las industrias de bienes transables puede ser mantenida si el tipo de cambio es flexible, al igual que los salarios reales.<sup>15</sup>

Si la definición del concepto de competitividad no es un encargo sencillo, no lo es menos la elaboración de un indicador que permita realizar algún tipo de aproximación al grado de competitividad de una economía.

Un indicador simple que facilita estas estimaciones es el “*costo laboral unitario*” (*CLU*), definido como el costo total de mano de obra necesario para producir una unidad de

<sup>14</sup> El marco conceptual se basa en el Capítulo 15 “What Is the Competitiveness Problem?” de W. Max Corden (1994).

<sup>15</sup> No es que el crecimiento de la productividad ni las políticas gubernamentales en ese sentido no importen. Políticas dirigidas a acelerar el crecimiento de la productividad aparecen como las más idóneas para mejorar la competitividad.

producto. Con el objetivo de realizar comparaciones con otros países, usualmente se calcula el CLU en dólares, de manera de estimar el costo de la mano de obra en dólares de producir una unidad de producción. La ventaja de este indicador, respecto de los índices de precios al consumidor y los valores unitarios de exportación e importación es que está menos expuesto al impacto directo de los efectos del tipo de cambio.

El CLU es una buena aproximación a los costos totales por unidad de producción si se acepta que los otros costos –especialmente materias primas- se mueven en la misma dirección de los costos de la mano de obra y que la relación precio-costos (el margen de rentabilidad) tiende a permanecer constante en el largo plazo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el costo laboral unitario se define como:

$$CLU_t = \frac{w_t L_t}{e_t Q_t}$$

en donde,  $w$  significa el salario medio nominal –incluido el total de cargas sociales a cargo del empleador-,  $L$  significa el número de trabajadores o la cantidad de horas trabajadas,  $Q$  el volumen físico de producción y  $e$  el tipo de cambio nominal. Esta formulación permite descomponer las variaciones del CLU en sus dos causales: variaciones en la relación salario-tipo de cambio ( $w/e$ ) y variaciones en la productividad ( $Q/L$ ).<sup>16</sup>

En el caso de la relación salario-tipo de cambio, una disminución (aumento) de la razón entre ambas variables tendrá un impacto positivo (negativo) en el CLU: el costo caerá (aumentará). Sin embargo, debe destacarse que las variaciones en la relación pueden originarse en variaciones de los salarios o del tipo de cambio. En este sentido, un aumento de  $e$  –esto es, una devaluación del tipo de cambio- reducirá el CLU y, por consiguiente, mejorará la competitividad. Un efecto similar tendrá una reducción de los salarios o un aumento de los salarios nominales de menor proporción que el aumento del tipo de cambio. Aumentos (disminuciones) de la productividad redundarán en disminuciones (aumentos) del CLU ya que reducirán (aumentarán) la incidencia del costo de la mano de obra en el costo total y, por consiguiente, mejorarán (empeorarán) la competitividad.

Sin embargo, el CLU es un indicador de la competitividad “absoluta” ya que muestra en qué dirección se han movido los costos laborales unitarios en términos de una divisa patrón; pero nada nos dice acerca de la capacidad competitiva de un país respecto de otros. Si el CLU del país A disminuye, obviamente que es una noticia alentadora acerca de su mejora competitiva, pero para evaluar si ha ganado competitividad respecto de otros países es necesario comparar cómo se comportó el CLU en el país B, por ejemplo. Si ambos países comercian o compiten en mercados similares, aquél que exhiba una reducción del CLU más pronunciada estará ganando competitividad respecto de su rival comercial.

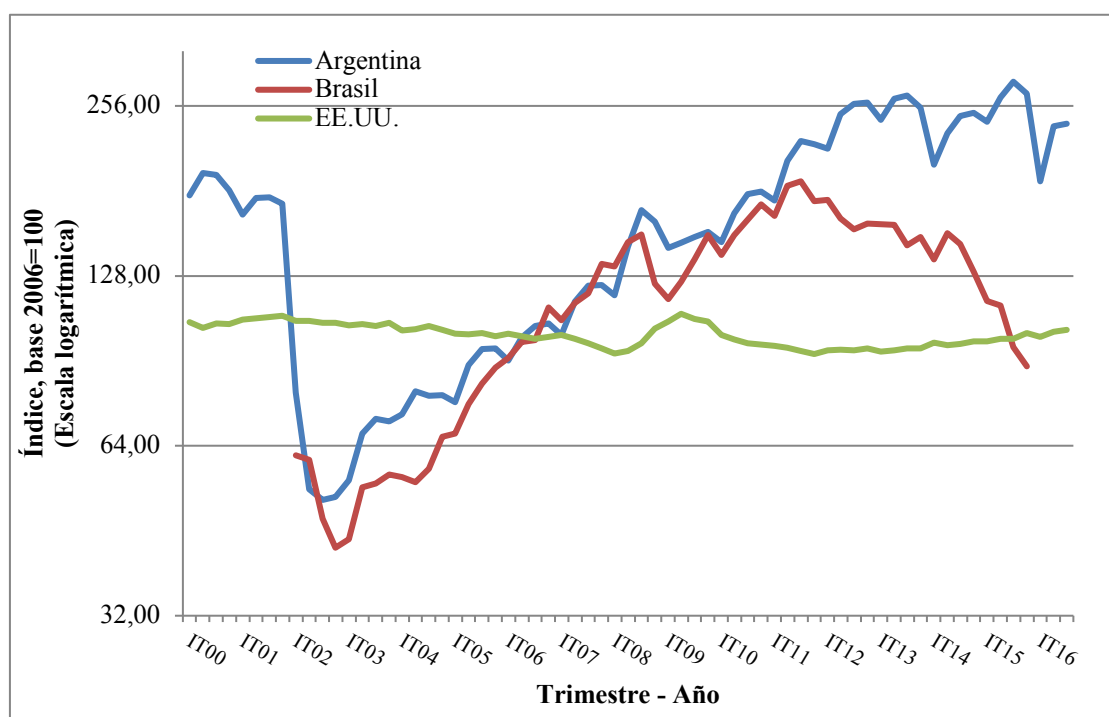
---

<sup>16</sup> Como se puede deducir, el indicador del costo laboral unitario en términos de divisas se corresponde con el marco conceptual desarrollado por Corden (1994) al que se hizo referencia.

Este indicador se estimó para Argentina, Brasil y EE.UU. En este último caso, se lo incluyó para tener un patrón de comparación. Los resultados se han volcado en el Gráfico IV. Cómo se puede apreciar, luego de la devaluación del peso argentino en 2002, el CLU cae abruptamente, alrededor de un 70%; pero rápidamente comienza a recuperarse a partir del I trimestre de 2003 y no deja de aumentar prácticamente hasta 2013. Le sigue una caída, pero se recupera a posteriori. Cae el I trimestre de 2016 como consecuencia de la devaluación, pero rápidamente se recupera. Entre el IV trimestre de 2002 y el III trimestre de 2016 el costo laboral unitario de Argentina aumentó más del 300%.

Si se compara la evolución del CLU de Argentina y EE.UU. a partir de 2006 (es el año base de los tres índices), el CLU de EE.UU. aumentó 2,7% entre el III trimestre de 2016 y el promedio 2006; en tanto que el CLU argentino aumentó un 138% en el mismo período. Claramente, la pérdida de competitividad respecto de EE.UU. es significativa.

Gráfico IV  
**Costo laboral unitario – Argentina, Brasil y EE.UU.**  
 I Trimestre 2000 – III Trimestre 2016 (Índice, base 2006=100)



Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC, FIEL, SIPA, IBGE y BLS

El CLU de Brasil acompaña al de Argentina hasta principios de 2011; luego sigue una trayectoria de descenso hasta el IV trimestre de 2015 (última observación) y se ubica por debajo del de EE.UU. El CLU de EE.UU. muestra una leve tendencia decreciente, si bien tuvo un pico en 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis de esos años. De todos modos, cabe destacar la reducida variabilidad del indicador en EE.UU.

¿Cómo se explica el desempeño del CLU de Argentina y Brasil? En primer lugar, merece resaltarse que la productividad tiene poco para explicar. El crecimiento promedio durante el período ha sido muy bajo. Su incidencia ha sido reducida. Los salarios y el tipo de cambio son los determinantes del derrotero del costo laboral unitario. El aumento del CLU de Brasil entre 2002 y 2011 es el resultado del aumento de los salarios en dólares como

consecuencia del atraso cambiario. En ese período, se cuadruplicaron. A partir de 2012, la sistemática devaluación del Real licúa los salarios.

El CLU de Argentina, a diferencia del de Brasil, continúa creciendo hasta fines de 2015; la devaluación de principios de 2016 lo hace retroceder un poco, pero luego vuelve a crecer. El salario en dólares, luego de la crisis de 2002, viene creciendo sistemáticamente. El promedio de 2016 es casi cuatro veces del vigente en 2003. El gráfico nos ilustra que no sólo respecto de EE.UU. Argentina ha perdido competitividad de manera significativa, sino también respecto de Brasil, principal socio comercial.

Tanto Brasil como Argentina (especialmente éste último) no presentan perspectivas muy aleccionadoras de integración al comercio mundial, esencialmente de manufacturas. Se torna necesaria la búsqueda de un nivel de salarios en relación a la productividad y tipo de cambio compatible con cierto equilibrio interno y que posibilite mejorar la competitividad respecto de terceros mercados.

## Conclusiones

En una nota anterior (Lucángeli, 2017) se destacaron algunos fenómenos que afectaron a las economías de Argentina y Brasil durante los 2000's. La crisis de 2008 afectó notablemente el desempeño del comercio mundial; fenómeno que afectó a los países del MERCOSUR desacelerando fuertemente su dinámica exportadora. El volumen de las exportaciones se encuentra prácticamente estancado y el desempeño de los valores exportados se ha visto beneficiado por la evolución del precio de las *commodities*, pero ha implicado una significativa primarización de las exportaciones ya que más de los dos tercios corresponden a bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Esta reestructuración de la canasta exportadora de Argentina y Brasil está estrechamente vinculada con el desempeño del precio de las *commodities*. A partir de principios de 2002 los precios de las *commodities* inician un recorrido de alza prácticamente ininterrumpido hasta principios de 2008.

Este fenómeno ha ido de la mano de la reorientación geográfica de las exportaciones de Argentina y Brasil. En ambos países, el Resto del Mundo es el principal destino de las exportaciones y el fenómeno se profundizó en el último período analizado: en 2014-15, el 65% de las exportaciones de Argentina se dirigen a ese destino; pero en el caso de Brasil esa proporción alcanza al 81%.

Por el contrario, MERCOSUR como destino ha perdido relevancia para Argentina y Brasil, especialmente para este último. Curiosamente, el aumento de las exportaciones hacia el MERCOSUR ha sido bastante similar entre 2003/04 y 2014/15: las argentinas crecieron 162,9% y las brasileñas lo hicieron en un 162,3%. Ha habido un cambio en la canasta exportadora de ambos países al MERCOSUR: las manufacturas tienen una incidencia importante; pero, en realidad, la relevancia viene dada por el intercambio automotriz.

Argentina y Brasil se han integrado al comercio mundial a través de la exportación de *commodities* agrícolas y mineras. Pero el comercio de manufacturas ha quedado circunscripto, esencialmente, al mercado ampliado del MERCOSUR. La industria automotriz ha logrado sobrevivir a raíz de que MERCOSUR ha establecido un muro arancelario del 35% y la expansión del mercado permitió a las firmas automotrices acceder a escalas de producción medianamente eficientes.

Pero conjuntamente con la integración al mercado mundial de *commodities*, Argentina y Brasil llevaron adelante una política de protección a la producción manufacturera que siguió

distintos guiones. Si bien los lineamientos del arancel externo común del MERCOSUR dio pie al escalonamiento arancelario, favoreciendo la protección efectiva de la producción de bienes finales; la instrumentación de las políticas proteccionistas tuvieron características particulares en Argentina y Brasil. En el caso argentino, las preferencias se inclinaron por la utilización de manera indiscriminada de las restricciones cuantitativas al comercio, tanto a las exportaciones como a las importaciones. El uso de las licencias no automáticas de importaciones provocó serias distorsiones en la corriente importadora que en su momento requirió la intervención de la Organización Mundial de Comercio ante los reclamos de un conjunto significativo de países exportadores de manufacturas.

En el caso de Brasil, las preferencias se inclinaron por los instrumentos de promoción industrial. Tanto la gestión del presidente Lula Da Silva como la gestión de Dilma Rousseff se caracterizó por llevar adelante sucesivos programas destinados a fomentar inversiones en la industria manufacturera, en muchos casos a través de exenciones fiscales desmesuradas y potencialmente conflictivas con la normativa OMC.

El balance de la aplicación de políticas proteccionistas y de “desarrollo nacionalista” como han calificado algunos autores a la política industrial brasileña resulta bastante negativo. Como se ha visto, desde la perspectiva del comercio exterior, la integración de industria manufacturera al mercado mundial ha sido bastante débil.

En esta nota se ha recurrido al indicador del Costo Laboral Unitario (CLU) como medida para estimar el grado de competitividad de la industria manufacturera de Argentina y Brasil. Desde los inicios de los 2000, ambos países, han ido perdiendo competitividad respecto del resto de los países. Brasil parecería haberse recompuesto a partir de principios de 2012, aunque no así Argentina. Su CLU sigue siendo muy alto.

Este indicador requiere de un análisis cuidadoso. A lo largo del período analizado, los movimientos del tipo de cambio y los salarios han sido bastante pronunciados; pero no así los movimientos de productividad de la mano de obras. La caída del CLU brasileño a partir de 2012 es una combinación de la aceleración de la devaluación real del Real brasileño y cierta estabilidad salarial. En ausencia de un desempeño agresivo de la productividad laboral, la alternativa más sensata parecería ser alcanzar un nivel de salarios que se adecue a un tipo de cambio que asegure un cierto equilibrio interno. El crecimiento de la productividad es un fenómeno de más largo plazo, en tanto que el tipo de cambio y los salarios aparecen como variables más manejables en el corto plazo.

De todos modos, productividad, salarios y tipo de cambio no son las únicas variables determinantes de la competitividad de la industria manufacturera. El abanico de instrumentos y factores es muy amplio: desarrollo de infraestructura, capacitación de mano de obra, inversión en I & D, incentivos a ciertas “industrias infantiles”; son algunas otras variables relevantes al momento de diseñar una estrategia de ganancias de competitividad que faciliten el acceso al mercado mundial de manufacturas.

## Referencias

Bacha, E. (2015): *Bonanca externa e desindustrializacao: uma análise do período 2005-2011*, en E.Bacha y M.B. de Bolle (orgs.), **O futuro da industria no Brasil – Desindustrializacao em debate**, Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro.

Baumann, R. e Kume (2015): *Novos padroes de comercio e política tarifária no Brasil*, en E.Bacha y M.B. de Bolle (orgs.), **op.cit.**

Bonelli, R.; Pessoa, S. e Matos S. (2015): *Desintrializacao no Brasil: fatos e interpretacao*, en E.Bacha y M.B. de Bolle (orgs.), **op.cit.**

CDPP-CINDES (2016): *A integracao internacional da economia brasileira: Propostas para uma nova política comercial-Texto para discussao*, junho de 2016

**Corden, W.M.(1994): “What Is the Competitiveness Problem?”, Economic Policy, Exchange Rates, and the International System**, The University of Chicago Press.

Lucángeli, J. (2011): *Una nota sobre tipo de cambio y protección: la economía argentina entre 1993 y 2010*, en **Boletín Techint 335**, Buenos Aires.

Lucángeli, J. (2017): *Argentina, Brasil y la integración a la economía global durante los 2000*, CECE, Buenos Aires.

Pastore, A.C.; Gazzano M. e M.C. Pinotti (2015): *Por que a producao industrial nao cresce desde 2010?*, en E.Bacha y M.B. de Bolle (orgs.), **op.cit.**

Sanjaya Lall (2000): *The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports,1985-1998*, Working Paper Number 44, QEH Working Paper Series.