

El desafío de exportar alimentos y la solución del Pacífico



Ec. Alvaro Pereira
Jefe de Acceso e Inteligencia
de Mercados INAC

Ec. Lucas Dávila
Analista de Acceso
a Mercados INAC

URUGUAY ES UN PAÍS AGRO, EN GENERAL, Y AGROEXPORTADOR, EN PARTICULAR. DE ACUERDO CON LA RECIENTE ESTIMACIÓN DE LA CONSULTORA EXANTE, EL 21% DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA NACIONAL DEPENDE DEL SECTOR AGRO¹. CIFRA SIMILAR SE IDENTIFICA PARA LA CANTIDAD DE EMPLEO GENERADO. LA DESPROPORCIÓN ENTRE NUESTRA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DOMÉSTICO DETERMINA QUE SEAMOS AGROEXPORTADORES. LA MAYORÍA DE NUESTRAS PRINCIPALES CADENAS PRODUCTIVAS EXHIBEN CIFRAS DE EXPORTACIÓN SOBRE PRODUCCIÓN SUPERIORES AL 75%². UNA CONSECUENCIA ASOCIADA A LA ANTERIOR ES QUE TRES CUARTOS DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES DE URUGUAY SON DE PRODUCTOS AGRO.

1. <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/analisis-exante/agronegocios-cual-es-su-impacto-en-la-economia-uruguayana-analisis-de-florescia-cariquiri-exante/>

2. En 2020, se exportó el 88% de la producción de arroz, 76% de la producción de carne bovina y 75% de la producción de lácteos.

Seguramente el lector esté familiarizado con la información del párrafo anterior. Este artículo pretende ahondar en las implicancias que tiene el perfil agroexportador de nuestro país: qué debilidades involucra y qué esfuerzos se requieren para el total aprovechamiento de las oportunidades disponibles.

En materia de inserción internacional, los productos de base agro revisten una especial sensibilidad. Su exportación es más compleja que la de, por ejemplo, ropa o electrodomésticos. La sensibilidad mencionada anteriormente de hecho sintetiza dos mecanismos de naturalezas distintas. En primer lugar, los países importadores pueden manifestar precaución respecto a productos que serán consumidos por personas y pueden afectar su salud. Esto se traduce en que la exportación de alimentos esté especialmente regulada y requiera de una cantidad significativa de permisos para ser exportados, típicamente habilitaciones sanitarias. En segundo lugar, los países importadores pueden manifestar

sensibilidad respecto al deseo de mantener producción doméstica de alimentos, sea por razones de autosuficiencia o por razones de preservación de una cultura o un estilo de vida. Esto se traduce en que la comercialización internacional de alimentos esté sujeta a mayores impuestos de comercio exterior (aranceles) que los demás productos.

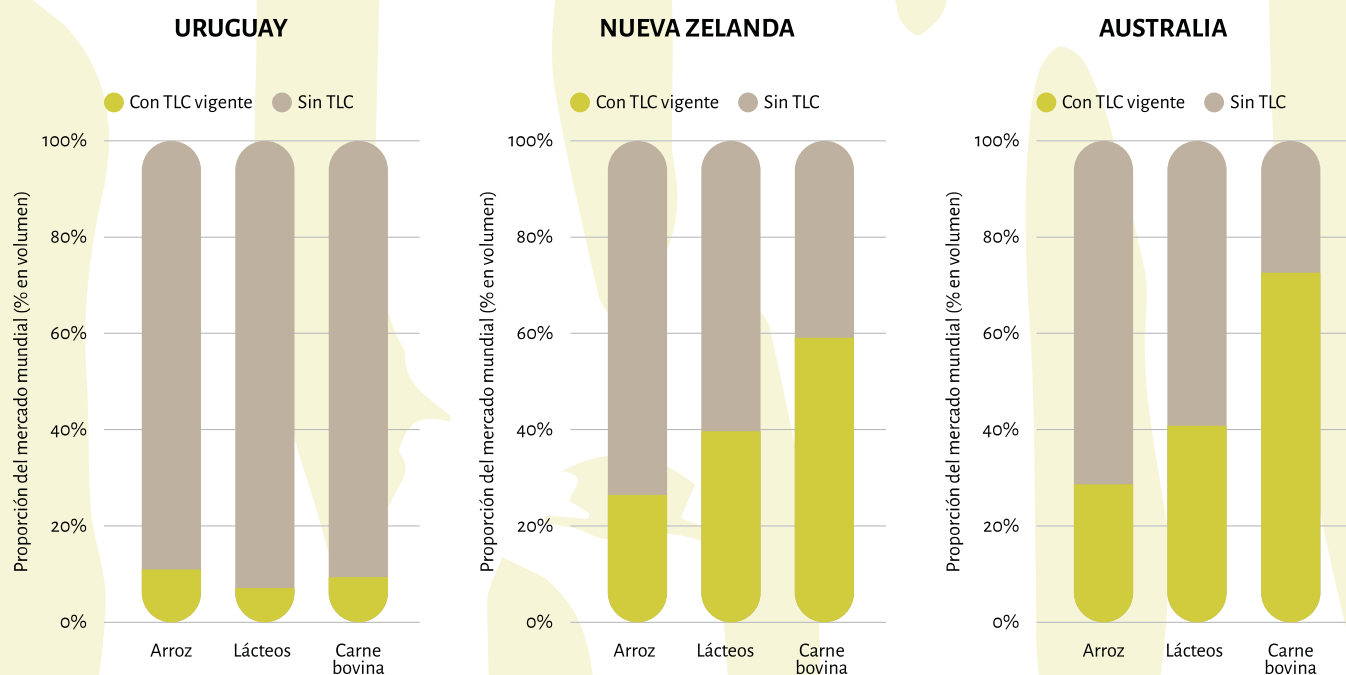
Como se sugirió anteriormente, no todos los productos agro están en idéntica situación. Los alimentos deben sortear más obstáculos que los productos agro que no son alimentos humanos. En concreto, la soja y la celulosa no tienen que pagar altos aranceles y deben cumplir con un conjunto de requisitos menor al de los alimentos. Los principales exponentes uruguayos de la categoría más afectada son: carne, lácteos y arroz. Por eso INAC participa en la revista de ACA. Compartimos estos desafíos y sus soluciones.

En materia de habilitaciones sanitarias, la situación uruguaya es, en general, positiva. Existen heterogeneidades entre sectores y también oportunidades de mejora específicas a cada producto, pero se puede afirmar que las principales cadenas agroexportadoras del país están habilitadas para colocar sus productos en varios mercados, incluyendo los principales importadores globales. La situación es menos virtuosa en materia arancelaria.

Los aranceles por defecto de los alimentos suelen ser altos. Los mismos solo pueden reducirse a través de acuerdos comerciales con los importadores. ¿Cómo está Uruguay en este frente? Nuestro país cuenta con algo más de una decena de acuerdos comerciales. Este portafolio, además de tener una cantidad de instrumentos relativamente baja, cuenta con el agravante de que está concentrada en países latinoamericanos que, en general, no se destacan por sus déficits en producción agro. En consecuencia, no tenemos acuerdos de libre comercio con nuestros socios comerciales naturales: las naciones deficitarias en alimentos de Asia y Medio Oriente (siendo Israel y Egipto las únicas excepciones). Como resultado, este conjunto de acuerdos nos brinda poca cobertura en el mercado internacional de los productos que exportamos: solamente tenemos Tratados de Libre Comercio (TLC) con 9% del mercado de carne bovina y 11% del mercado de arroz. Esta cifra, además de ser baja en términos absolutos, es muy inferior a la de nuestros competidores. Australia tiene TLC con el 72% del mercado mundial de carne bovina, y está en procesos de negociación para llegar a 82%. Nueva Zelanda tiene acuerdos con el 40% del mercado mundial de lácteos, y llegará a un 64% cuando culminen las negociaciones pendientes.

Figura 1 ▼

Proporción del mercado mundial cubierto por acuerdos comerciales para Uruguay, Nueva Zelanda y Australia en familias de productos seleccionados. Elaboración propia en base a BACI-CEPII. Datos de comercio corresponden a 2020. Vigencia de acuerdos comerciales corresponde a 2022. Rubro "lácteos" incluye los códigos 0401 a 0406 del código armonizado de la OMC.



De acuerdo a este diagnóstico, nuestras cadenas exportadoras de alimentos se verían altamente beneficiadas con la firma de acuerdos comerciales con mercados que son por defecto proteccionistas pero que resultan importadores relevantes y tienen vínculos privilegiados con nuestros competidores.

El Poder Ejecutivo ha considerado públicamente tres instrumentos con este objetivo. En primer lugar, corresponde indicar que estas propuestas no son excluyentes. Dos de estos procesos están en curso. Esta nota se detendrá en el tercero: mencionado por primera vez hace dos meses y en la etapa inicial del proceso, merece especial destaque.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHINA

Actualmente, 8 de cada 10 dólares exportados por Uruguay al gigante asiático se concentran en tres familias de productos: carne bovina y derivados, soja y celulosa. Madera, lácteos y carne ovina le siguen en importancia. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, sólo algunos productos enfrentan una desventaja arancelaria relevante frente a sus competidores: mientras que tanto la soja como la celulosa ya se exportan con aranceles bajos (3% y 0% respectivamente), la carne bovina enfrenta un arancel de 12%, la carne ovina ronda el 15% y los lácteos varían entre 6% y 12% dependiendo el producto. Por citar un ejemplo, el TLC vigente entre China y Nueva Zelanda implica que este último no pague aranceles en ninguno de los tres rubros de exportación mencionados.

Dicho esto, un eventual TLC con China tendría como consecuencia positiva directa el ahorro del pago de estos aranceles. Según Uruguay XXI e INAC, Uruguay pagó 220 millones de dólares en aranceles a China el año pasado. Además, la igualdad de condiciones arancelarias frente a la competencia implicaría un aumento de competitividad en estos sectores, lo que podría dar lugar a la concreción de nuevos negocios y, por consiguiente, un aumento en las exportaciones. Adicionalmente, otros sectores podrían incorporarse a la pauta exportadora nacional. Existe amplia evidencia de este fenómeno, siendo un ejemplo clásico el de las cerezas chilenas: anualmente se exportan más de 1.000 millones de dólares a China, siendo un flujo inexistente la década pasada.

Es pertinente señalar que existe una alta incidencia de este mercado en nuestras exportaciones. Actualmente, más del 60% de la soja, de la carne bovina y ovina se exporta a China.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON TURQUÍA

Para nuestro país, este mercado representa alrededor de 3% de las exportaciones de base agro, destacándose las colocaciones de ganado en pie, celulosa, arroz y soja. El estudio de antecedentes de acuerdos comerciales de Turquía indica que sus rebajas arancelarias son muy profundas para importaciones industriales, pero más acotadas para productos agro. Suelen otorgar algunas cuotas con aranceles rebajados para algunos productos, evaluándose caso a caso.

ACUERDO TRANSPACÍFICO

El Acuerdo Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés) es un bloque comercial integrado por 11 países: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. En conjunto, estos países presentan características salientes en el panorama internacional: representan 7% de la población, 13% del PIB y 19% de las importaciones mundiales.

El CPTPP se posiciona como un atractivo mercado donde Uruguay podría colocar sus bienes de base agropecuaria. En términos generales, el bloque importa 246 mil millones de dólares de estos productos, representando el 20% de la importación mundial aproximadamente. Esto es 40 veces más de lo que exporta Uruguay. Cuando nos enfocamos en productos específicos, la dimensión del bloque también llama la atención: importan 12% del arroz comercializado a nivel mundial, 20% de la carne bovina, 19% de los quesos y 17% de la leche en polvo. En términos de actores, Japón destaca como principal importador de carne bovina y quesos, explicando el 40% de las importaciones totales del bloque en ambos productos. Por su parte, Malasia es el principal importador de arroz, con un monto que supera los 620 millones de dólares anuales. Como referencia, esto es 4 veces lo que importa Perú, principal mercado para las exportaciones uruguayas de este producto.

Además de las llamativas características comerciales, este bloque tiene la particularidad de haber sido diseñado para aceptar el ingreso de nuevos miembros. Para Uruguay, esto significa una gran oportunidad para profundizar nuestra inserción internacional, por tres razones:

- Uruguay podría mejorar el acceso a múltiples mercados de forma simultánea, sin tener que negociar de forma individual con cada uno de ellos: el mecanismo de ingreso implica una única

solicitud. Esto ahorra tiempo y esfuerzo, demandando en contrapartida únicamente el cumplimiento del marco normativo preestablecido.

- Uruguay se beneficiaría de concesiones ya realizadas que son altamente beneficiosas para varios productos de base agropecuaria exportados por nuestro país. Por citar algunos ejemplos, mientras que Uruguay enfrenta un arancel de 40% para exportar arroz a Malasia, la cifra para los miembros del CPTPP es 22% (y será 0% en 2033). Mientras que Uruguay enfrenta un arancel de 38,5% para exportar carne bovina a Japón, la cifra para los miembros del CPTPP es 24% (y será 9% en 2033). Mientras que Uruguay enfrenta un arancel de 29% en promedio para exportar quesos a Japón, la cifra para los miembros del CPTPP es 18% (y será 0% en 2033).
- Reino Unido, Ecuador, Taiwán y China han solicitado la incorporación al CPTPP. Corea del

Sur y Tailandia hicieron público su interés en aplicar. Si Uruguay fuera parte de este bloque, lograría mejoras de acceso en todos estos mercados sin la necesidad de negociar con cada uno de ellos.

A la luz de este diagnóstico, permanecer inmóviles frente a un contexto internacional cada vez más dinámico implica una crónica pérdida de competitividad para el sector agroexportador uruguayo. Por el contrario, incorporarse al CPTPP significaría un verdadero cambio de paradigma para el comercio externo de nuestro país, con efectos positivos directos que van desde la posibilidad de incrementar el valor y volumen de los productos que ya se exportan, hasta incorporar nuevos sectores a la matriz exportadora y estimular la inversión en estos sectores. Uruguay no debería dejar pasar la oportunidad de contribuir a un verdadero salto en el desarrollo de nuestro país.



LA MIRADA DESDE ACA

Desde ACA apoyamos todos los tratados de libre comercio de Uruguay con sus socios comerciales actuales y futuros. Creemos que es necesario y fundamental generar dichos acuerdos para ser más competitivos en el mercado internacional, principalmente con respecto a países similares en cuanto a su matriz exportadora. Las ventajas son numerosas, entre ellas, mayor competitividad y aumento del abanico de sectores que se incorporarían a la exportación, repercutiendo definitivamente en mayores beneficios para Uruguay. En el caso de nuestro rubro, apoyamos tanto el TLC con China como la adhesión al CPTPP.

En el caso del TLC con China, es necesario que las políticas a implementar vayan en la línea de un acuerdo bilateral con 0% de aranceles para arroz, cualquier carga arancelaria por menor que sea deja automáticamente a nuestro país sin capacidad de competir y bloquea automáticamente la entrada al mercado. Dado el

carácter netamente exportador que presenta el sector arrocerero y en referencia solamente a bienes, no se observan de primera mano puntos que sean amenazadores, por el contrario, sería una oportunidad de colocación en un destino que hoy no accedemos y que además ampliaría la canasta exportadora que Uruguay coloca en China. Gracias a la calidad de la producción arrocerera en Uruguay, el país cuenta con los niveles de productividad más altos del mundo. Uruguay tiene productos con las condiciones sanitarias exigidas en el protocolo que tiene Europa en cuanto al uso de agroquímicos. Dadas las condiciones relativamente favorables de la producción uruguaya, claramente conocidas en mercados de todo el mundo, se entiende que nuestro país podría convertirse también en un proveedor de arroz para China, apoyado en su excelente estatus fitosanitario; la disponibilidad a nivel nacional de este grano para la exportación y el fluido diálogo con las autoridades chinas competentes.