

Plan B

Aportes para el quinquenio 2020-2025 sobre
la inserción internacional del Uruguay

Octubre 2019

Documento elaborado por el Cr. Marcos Soto / IX Jornadas Académicas de la Unión de Exportadores del Uruguay

I. TABLA DE CONTENIDO

II. INTRODUCCIÓN.....	3
2. Fundamento de la investigación (Resumen).....	3
2.1. Exportaciones en el Uruguay	4
2.2. Metodología	5
III. DIAGNÓSTICO SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL ANALIZADO AL CASO URUGUAYO	6
3.1 La incertidumbre como elemento disruptivo	6
3.2 El dinamismo lo dan los servicios.....	8
3.3 Tendencia internacional a la firma de acuerdos de complementación económica.....	10
3.4 El sector exportador en Uruguay	11
3.4.1 Tipo de cambio real efectivo.....	13
3.4.2 Costos logísticos y otros costos administrados	15
3.4.3 La cuestión arancelaria	18
3.4.4 La relevancia del MERCOSUR	20
IV. ESTRATEGIA DE INSERCIÓN FUTURA	24
4.1 La diversificación como mitigador de incertidumbre.....	24
4.2 Implementando la estrategia (conclusión).....	26
4.3 Resumen de hallazgos.....	29
V. FUENTES CONSULTADAS	30

II. INTRODUCCIÓN

2. Fundamento de la investigación (Resumen).

Los procesos de inserción internacional de los países son fundamentales, tanto por el potencial comercial como por sus efectos esperados. Mayores flujos de inversión o incrementos en el desarrollo humano a través de la creación de oportunidades resultan buenos ejemplos. Refuerza lo anterior, el caso de Uruguay, país con excedentes de producción, que debe si o si colocar en el exterior. Además debe importar aquellos bienes que no produce y/o que serían ineficientes de producir en nuestro medio.

La crisis del multilateralismo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el estancamiento de la Ronda Doha de 2001, ha promovido que varias de las economías desarrolladas y en vías de desarrollo, hayan definido estrategias particulares de integración comercial mediante la sucesiva firma de acuerdos bi-laterales o plurilaterales.

Nuevos escenarios en la política internacional y regional marcan ritmo y visiones distintas sobre apertura y comercio, *versus* la década pasada y mucho más si ampliamos el rango a la década del 90', cuando se formó el MERCOSUR. La llamada guerra comercial entre Estados Unidos y China, el rol de la Unión Europea con diferentes visiones intrabloque, el surgimiento de economías asiáticas como potencias mundiales como India e Indonesia, el crecimiento económico de países africanos e incipiente modificación de sus patrones de consumo, así como inestabilidad política y económica en la región y dificultades de convivencia política potenciales en los próximos años entre los gobiernos de Argentina y Brasil, son factores decisivos para entender el contexto actual y diseñar una estrategia de inserción internacional que sea funcional, "escudo y espada", de los intereses nacionales.

Si los escenarios internacionales, regionales y locales han cambiado sustancialmente, también debe modificarse la respuesta frente a esos cambios.

2.1. Exportaciones en el Uruguay

El desarrollo de nuestro país está inequívocamente vinculado a su capacidad exportadora. En un mundo que se globaliza y profundiza sus interrelaciones, sumado a las irrelevantes dimensiones del mercado local, las posibilidades de crecimiento y progreso de emprendimientos nacionales (y su sumatoria, que es el país en su conjunto) pasan por la colocación de producción en el exterior.

Históricamente nuestras exportaciones han tenido un fuerte componente de origen en el sector agropecuario, en una región caracterizada por ser una de las principales productoras de este sector a nivel mundial. Sin embargo, Uruguay es el país con mayor concentración de sus exportaciones por origen del producto. Casi el 80% de nuestras colocaciones tienen origen agropecuario, superando a países como Paraguay y Argentina, según estimaciones publicadas por la CEPAL en “Perspectivas para el comercio internacional en América Latina (2017)”. A la vez en dicho trabajo se expone la necesidad de que países de la región, como el nuestro, trabajen en procesos de descomoditización diversificando la matriz exportadora.

Otro tipo de concentración de las exportaciones de nuestro país, es por destino. Uruguay ha logrado diversificar los destinos de exportación alcanzando a más de 150 países. Sin embargo, sólo 3 destinos representan el 45% de nuestras ventas al exterior.

El disparador del presente trabajo, no es nuestro tipo de producto exportado, ni la concentración de la canasta exportable, en donde encontramos germinar resultados de políticas conjuntas público-privadas, de años, con foco en productividad, diferenciación y promoción. La inquietud pasa por la necesidad, frente al escenario descrito anteriormente, de diseñar un marco concreto de inserción internacional para los próximos años que reduzca incertidumbres de colocación de productos.

Se hace imperiosa la recuperación de tasas de crecimiento de nuestras exportaciones como motor de recuperación económica y capacidad de generar empleo.

2.2. Metodología

Para la realización del presente trabajo, partiremos de un análisis básico de coyuntura global para luego adentrarnos en algunos aspectos del sector exportador local. Finalmente, se analizará la realidad actual del MERCOSUR y tendencias internacionales en procesos de integración similar.

Es decir se parte de lo más general, recorriendo la realidad actual del comercio mundial, la migración hacia acuerdos desde estancamiento de la OMC, hasta alcanzar un análisis particular.

Esperamos transmitir la complejidad que tiene la promoción y desarrollo del sector exportador. No depende ni de una única variable, ni de una política concreta que permita un desarrollo inmediato. Por ello este trabajo intentará mostrar, en la etapa de diagnóstico, las múltiples complejidades que afectan al comercio en general y a las exportaciones en particular.

El objetivo propuesto es que el citado diagnóstico logre traccionar como disparador de análisis y evaluación de la pertinencia de reformular la estrategia de inserción internacional.

Frente al estudio realizado, se proponen lineamientos (y sus fundamentos) para implementar modificaciones a la estrategia de inserción, que incluya el factor tiempo dentro del análisis, y el fenómeno de la competitividad como un concepto multifactorial.

III. DIAGNÓSTICO SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL ANALIZADO AL CASO URUGUAYO

3.1 La incertidumbre como elemento disruptivo

El desarrollo del comercio internacional ha sido uno de los motores más importantes del crecimiento mundial en las últimas décadas. Sin embargo, las dificultades de las principales economías por sostener un intercambio comercial sano, ha llevado a un enlentecimiento del crecimiento mundial. En efecto, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) el crecimiento mundial desacelerará desde un 3,8% en 2017 a un 3,2% en 2019.

El crecimiento mundial es lento y precario, pero no tiene por qué serlo ya que parte del daño es autoinfligido. El dinamismo de la economía mundial está entorpecido por una prolongada incertidumbre, sobretodo de tipo política, debido a que persisten agudas tensiones comerciales (pese a “treguas” entre Estados Unidos y China). Este escenario amenaza tensionar a las cadenas mundiales de suministro, particularmente aquellas vinculadas con el desarrollo tecnológico. El proceso tortuoso del Brexit¹ viene siendo un agravante de este proceso de incertidumbre.

Si por algo se está caracterizando el comercio internacional en la actualidad es por los niveles de incertidumbre desconocidos hasta el momento, al menos desde 1996, año que comienza la serie del índice de incertidumbre mundial entorno al comercio internacional, que elabora el FMI y abarca a 143 países.

Los niveles de incertidumbre entorno al comercio internacional se han multiplicado por 10 en el último año, dejando atrás 20 años de coexistencia pacífica o armónica entre las principales economías.

El incremento de los niveles de incertidumbre están estrechamente vinculados al comienzo de los desacuerdos entre Estados Unidos y China sobre finales del 2018 y principios de 2019. Sin embargo, si bien el conflicto se centra en estas dos potencias, los efectos colaterales sobre el resto de los países serán complejos. En efecto, sobre la base de estimaciones del FMI, el aumento de la incertidumbre comercial observado en el primer trimestre de 2019 podría ser suficiente para reducir el crecimiento mundial hasta 0,75 puntos porcentuales este año.

¹ “El lento crecimiento mundial exige medidas de apoyo”, Diálogo a Fondo – blog del Fondo Monetario Internacional de análisis económico.



Fuente: Índice de incertidumbre mundial en el comercio. Ahir, Bloom, Furceri (2018). La fuente de los datos sobre las fechas clave en las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y China es Bown y Kolb (2019).

Los niveles de incertidumbre entorno al comercio internacional quebraron en 2019, 20 años de estabilidad.

A esta altura de los acontecimientos, y en función de las perspectivas económicas mundiales, las que revelan unánimemente que EEUU se aleja como principal economía mundial, y China se consolidará como tal, es posible intuir que esta “guerra comercial”, en parte ha sido excusa en esa lucha de no ceder poder e incidencia a nivel internacional. El comercio ha quedado de rehén en una coyuntura que le excede largamente.

Si bien el desarrollo del índice de incertidumbre elaborado por el FMI expuesto, puede contener algunas debilidades de muestreo, en su última medición coloca a Uruguay como el país con mayor incertidumbre comercial de toda América Latina.

Las causas de esta calificación son diversas. Probablemente nuestras dimensiones nos exponen a una dependencia del comercio internacional relativa mucho mayor, sumado a las características de nuestros principales socios comerciales (China, Brasil, EEUU, Unión Europea y Argentina). Y a eso se le agrega la carencia de acuerdos funcionales vigentes con estos mercados (exceptuando el marco del ACE 18) que reduzcan niveles de incertidumbre.

3.2 El dinamismo lo dan los servicios

El dinamismo del comercio internacional de servicios ha sido más pronunciado que la evolución del comercio de bienes. En la actualidad, es un error conceptual y estratégico, obviar a este sector en cualquier planificación de desarrollo del sector exportador.

A nivel multilateral, el mundo debió aguardar 50 años entre el acuerdo general de bienes (GATT) y alcanzar un acuerdo general sobre el comercio transfornterizo de servicios (GATS), producto de la ronda Uruguay. Sin embargo, su aplicación real ha tenido un alcance extraordinariamente limitado.

En respuesta, EEUU ha promovido el lanzamiento de un acuerdo marco general para la liberalización del comercio de servicios (TISA) que agruparía a un conjunto de países. En la actualidad, Uruguay ya no integra el grupo negociador.

Las nuevas tendencias de producción y consumo, vienen ubicando a nivel global, el valor en los servicios. Ese valor migra desde lo *hard* a lo *soft*, de la propiedad al uso, de los bienes a los servicios. Esta tendencia hay que entenderla no como operaciones aisladas al comercio de bienes, sino que en la mayoría de los casos, como prácticas complementarias que le agregan o determinan el valor del bien. Pensemos en la trazabilidad de nuestra carne, un servicio que seguramente agregue valor al bien principal, o el diseño (servicio) de un *smartphone* posiblemente determine su valor.

Uruguay a pesar de la limitada red de acuerdos para el desarrollo a nivel internacional de este sector, presenta condiciones sobresalientes. Se destacan entre otros factores, la apertura para recibir inversión extranjera directa (que en este sector en general llega con nueva tecnología o procesos innovadores),

el desarrollo de las telecomunicaciones, un conjunto de estabilidades frente a “los vecinos que van de crisis en crisis”².

El comercio de servicios, sobretudo aquellos vinculados a la utilización de capital humano calificado, así como aquellos basados en el uso de tecnologías e informática, vienen a mitigar un problema histórico de producción en Uruguay. Nuestra escala. Hoy el producto final no es un lote de bienes, son *bits* que se transfieren instantáneamente a cualquier parte del mundo. El desarrollo de las cadenas globales de valor refuerza esta tendencia y podrá favorecer el desarrollo de estas actividades en Uruguay. Es decir, la descomposición de los procesos productivos en distintas jurisdicciones, incluyendo la etapa inicial de producción, como lo es el diseño, no precisa de escala para obtener costes competitivos de producción. Nuestra plaza puede transformarse en un centro internacional de diseño de bienes, y otros servicios, y la sucesivas etapas del proceso se terminan conformando en otras jurisdicciones donde es eficiente hacerlo.

Hay que recordar, que a pesar de las rondas de negociación llevadas a cabo, no se ha alcanzado un acuerdo que liberalice los servicios a nivel de MERCOSUR. Adicionalmente, obstáculos tributarios o cambiarios, han llevado a que exportar servicios a mercados de los Estados parte resultara, en la mayoría de los sectores, una quimera.

A diferencia de lo que ocurre con el comercio de bienes, en el comercio transfronterizo de servicios no participan las aduanas. Por tanto la capacidad de contralor, protección y de recaudación se terminan realizando bajo otros instrumentos. En particular, es frecuente observar el proteccionismo en el sector servicios a través de las retenciones tributarias en la fuente, que pueden llegar a desestimular la importación o restricciones en el acceso a la divisa para remunerar el servicio adquirido del exterior.

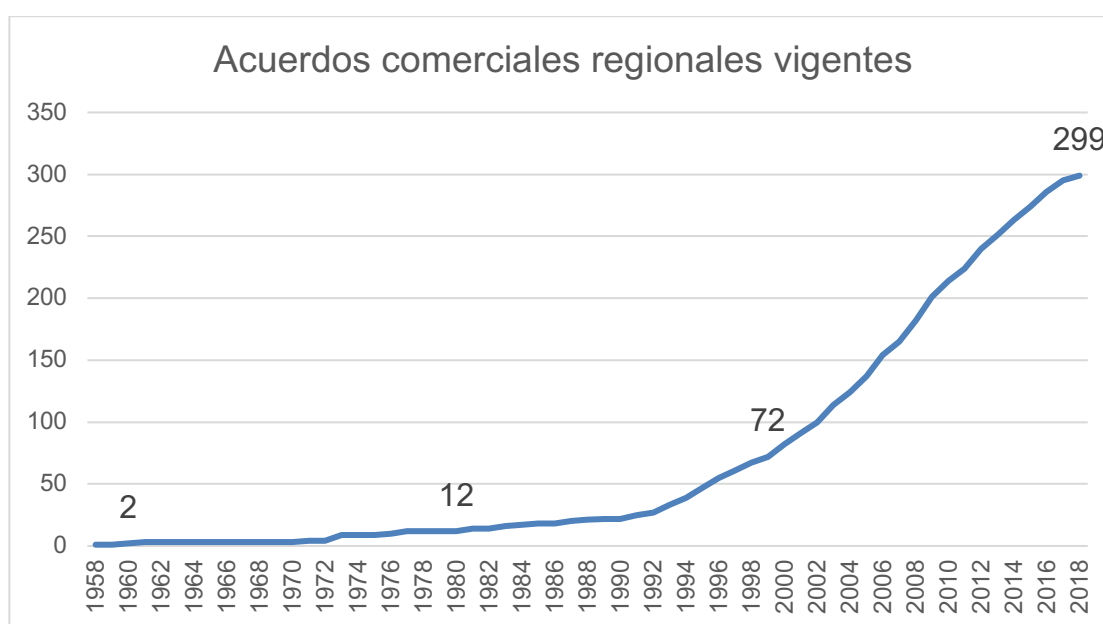
Por tanto, el desarrollo exportador de servicios desde Uruguay, debe trabajar con dos herramientas en la negociación bi-lateral o pluri-lateral. Por un lado, acuerdos marco que simplifiquen y liberalicen aspectos regulatorios y por otro acuerdos para evitar la doble imposición que establezcan reglas claras, potestades tributarias y tasas de retención fiscales en la fuente acordadas.

Uruguay ha firmado tratados para evitar la doble imposición con 21 países. Camino que debe profundizar y sobretudo procurar acordar con mercados relevantes para las exportaciones de servicios globales.

² YahooFinance

3.3 Tendencia internacional a la firma de acuerdos de complementación económica.

El estancamiento de la ronda Doha a nivel de la OMC, y la dificultad de alcanzar acuerdos en el plano multilateral, ha provocado que los países o bloques, optaran por la negociación bilateral o plurilateral en busca de eficiencia en los términos de intercambio.

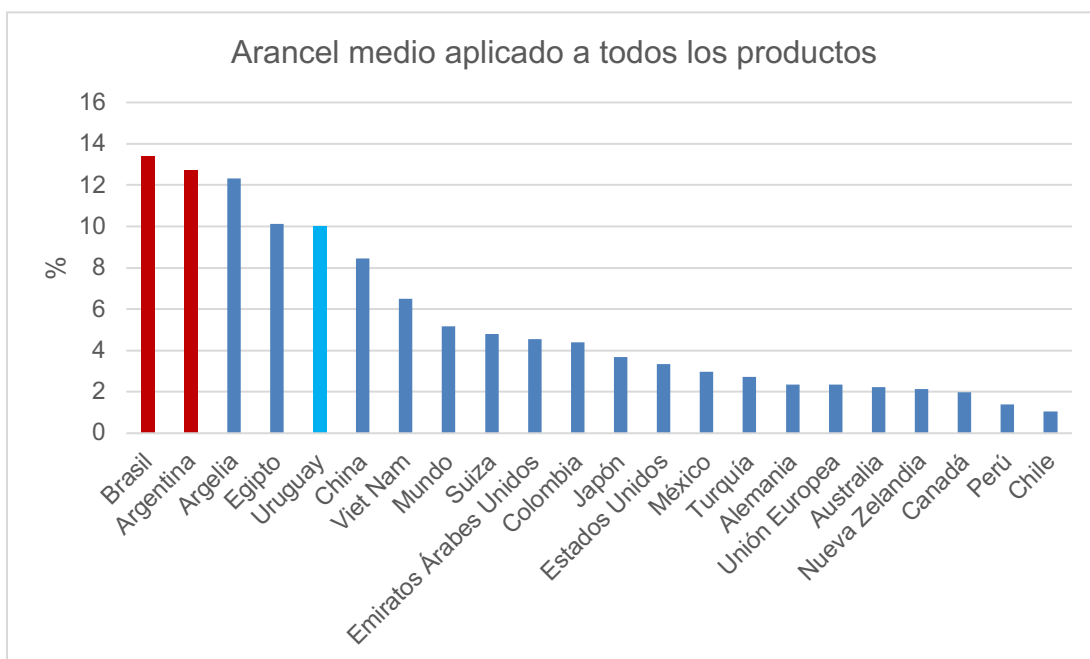


FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Esta tendencia no fue acompañada por el MERCOSUR en tanto Unión Aduanera, y por supuesto, tampoco lo ha hecho ninguno de los países parte, individualmente considerados.

Esto ha traído consecuencias lógicas esperadas. Nuestro país integra la región o bloque económico más proteccionista del planeta, sintetizado en el arancel efectivo promedio³:

³ El arancel aplicado de media simple es el promedio sin ponderar de las tasas efectivamente aplicadas para todos los productos sujetos a aranceles, calculados para todos los bienes transados. Los datos se clasifican usando el Sistema Armonizado de comercio a nivel de seis u ocho dígitos



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial
Selección de países propia.

3.4 El sector exportador en Uruguay

Las exportaciones de bienes en Uruguay, (medidas en dólares corrientes) mostraron un importante dinamismo desde el 2003 hasta el año 2013 (a excepción de 2009 con motivo de la profundización de la crisis internacional). Posteriormente, comenzó a observarse una paulatina desaceleración, a pesar de mantenerse en niveles elevados en la comparación histórica. Desde el 2014 muestran un comportamiento que se parece más al estancamiento o muy pequeñas oscilaciones, incluso con dos caídas consecutivas en 2015 y 2016. Varios factores inciden en esta realidad. Indudablemente el escenario internacional ya descrito es una causa relevante, sumado al factor precios. Para la inmensa mayoría de sus productos, nuestro país es tomador de precios, es decir, no tiene capacidad de incidir en su fijación.

Por tanto si el escenario internacional nos limita a nivel de volumen físico (cantidades) y también nos impone sus precios, no queda otra alternativa viable para ser sostenibles a largo plazo, que trabajar sobre la competitividad a nivel doméstico.

La competitividad debe entenderse en sentido amplio. Abarca temas cambiarios, costos logísticos, energéticos, tributarios; además productividad de los procesos, incorporación de tecnologías, entre otros. El Foro Económico

Mundial, que ha estado midiendo la competitividad de los países desde 1979, lo define como: "el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país". Existen otras definiciones, pero todas generalmente incluyen la palabra "productividad".

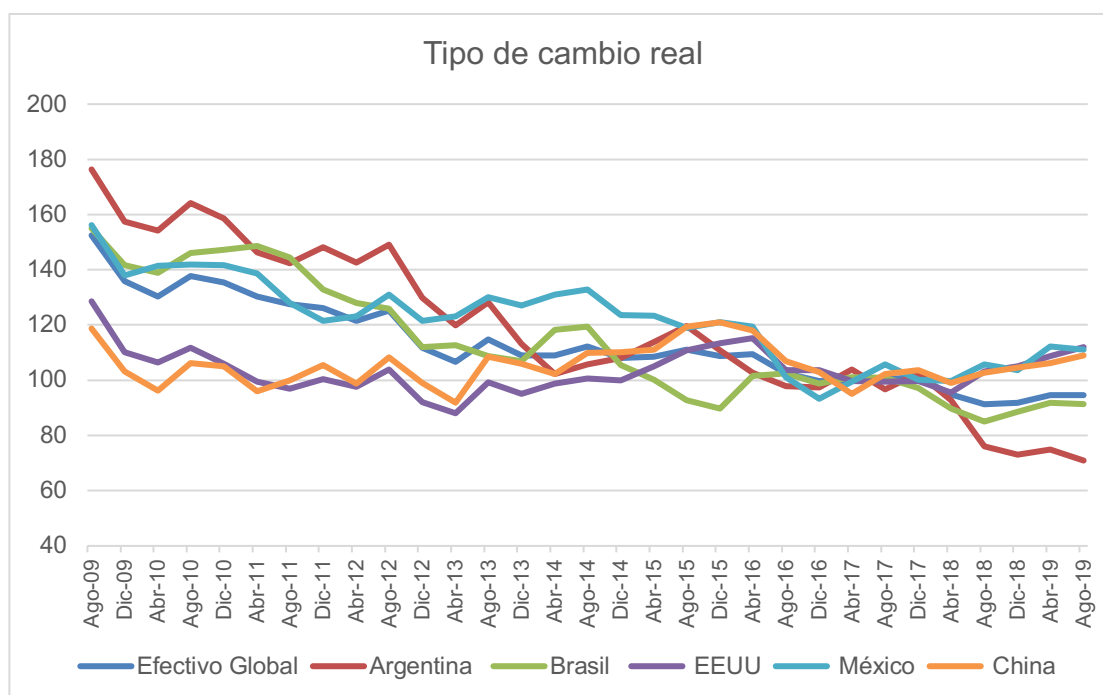
En su medición anual para el 2019, Uruguay quedó en el lugar 54 de competitividad sobre 141 naciones, y dentro de América Latina y el Caribe, solo es superado en competitividad por Chile (33) y México (48).

La construcción de una estrategia de desarrollo exportador, debe contemplar al menos a todas estas variables, atendiendo al horizonte temporal de la decisión. Algunas medidas tendientes a recomponer niveles de competitividad pueden tener efectos en el corto plazo. Bien podríamos citar las medidas de tipo cambiarias. En general pueden provocar un efecto inmediato. Sin embargo, no puede ser la única herramienta y menos el uso continuo para tales fines. La necesidad de provocar devaluaciones permanentes para sostener la competitividad, en la práctica lo que provoca es inestabilidad, desconfianza en la moneda local, y en nuestro medio un rebrote inflacionario contraproducente. Y sobretodo dicha necesidad, revela problemas estructurales profundos en los costos de producción.

Por ello la necesidad de un plan estratégico de desarrollo del sector exportador que sistematice un conjunto de medidas que abarquen desde lo cambiario en el corto plazo, pero que atienda inequívocamente a aspectos estructurales.

3.4.1 Tipo de cambio real efectivo

La evolución del tipo de cambio real efectivo en Uruguay, muestra un deterioro acumulado en comparación con nuestros principales socios:



FUENTE: Banco Central del Uruguay
Escala comienza en el valor 40 a efectos de visualizar la separación entre las líneas, y no para acentuar ningún efecto en particular.

El tipo de cambio real bilateral (TCR) o el tipo de cambio multilateral/efectivo real (TCER) es uno de los principales indicadores de la competitividad exterior de la economía nacional con otro país o con un conjunto de países, respectivamente. El TCR entre dos monedas (el "efectivo global" es un promedio de los bilaterales) es la ratio entre el producto del tipo de cambio nominal bilateral (E) y un índice de precios que refleja el poder adquisitivo de la moneda extranjera (P*) y un índice de precios que refleja el poder adquisitivo de la moneda nacional (P).

El tipo de cambio real bilateral (o multilateral/efectivo) tal como es calculado por el Banco Central del Uruguay (BCU) sería:

$$\text{TCR} = (\text{Exp}^*) / P$$

En este caso, la interpretación económica es un aumento (caída) del TCE indica una depreciación (apreciación) real de la moneda nacional con la moneda extranjera y, por lo tanto, supone para el periodo considerado una ganancia (pérdida) de competitividad con el país extranjero.

Si observamos el trazo del conjunto de líneas de la gráfica anterior, se observa una tendencia descendente, lo que implica que bajo este criterio o factor, se ha perdido competitividad con nuestros mercados relevantes.

Por ejemplo para el caso del vínculo con Brasil, el tipo de cambio real efectivo en agosto de 2009 era de 155 y el estimado para agosto 2019 es de 91,5. Es decir, en el período considerado, encontramos un encarecimiento relativo por efectos de tipo de cambio e inflación doméstica del 41% en este vínculo bilateral.

Uno de los países con el que hemos perdido menos competitividad desde el punto de vista cambiario es China (118-109), que a su vez coincide en el período de crecimiento de exportaciones hacia aquel mercado y consolidación como principal destino de nuestras ventas al exterior.

Nótese que en el concepto de Tipo de Cambio Real Efectivo, existen dos componentes fundamentales. La cotización de la moneda extranjera y la inflación doméstica. Uruguay tiene un problema adicional para adecuar su tipo de cambio. Las persistentes presiones inflacionarias. En un mercado donde los precios principales de la economía están dolarizados, los de consumo masivo en su mayoría son importados, y carente de petróleo (que coloca el factor dólar en la cadena logística y el transporte en general), movimientos en el tipo de cambio nominal tienen efectos sobre los índices generales de precios, y éstos son sensibles a expectativas, con el riesgo no deseado de caer en un espiral inflacionario que se torne incontrolable, con un daño aún mayor, a la situación inicial. Sin embargo, el objetivo de inflación debiera ser irrestricto a la baja, porque en un sistema de libre flotación de la moneda extranjera (aunque con intervención), la inflación debiera ser el componente donde los gobiernos pudieran llegar a tener más discrecionalidad relativa para mejorar el ratio TCR.

3.4.2 Costos logísticos y otros costos administrados

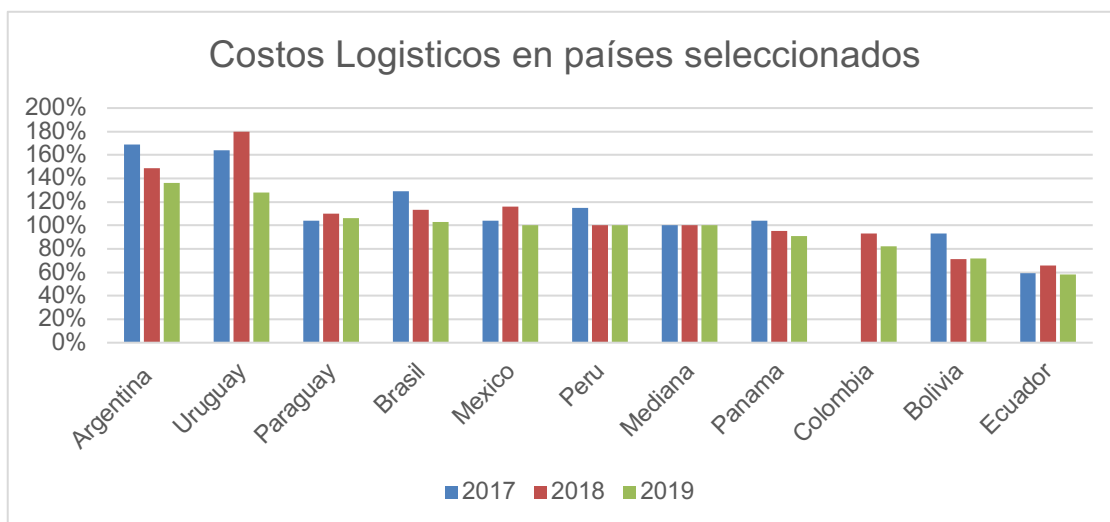
Otro aspecto relevante de la competitividad del sector son los costos logísticos locales, que no es otra cosa que la cadena de costos que hay que asumir para mover la producción o las mercaderías de un lugar a otro dentro del territorio nacional.

La Asociación Latinoamericana de Logística (ALALOG) realiza un estudio anual comparativo entre los distintos países del continente (con datos relevados) sobre costos logísticos domésticos.

El estudio presenta dos grandes debilidades: a) la dispersión de las diferentes realidades macroeconómicas de los países y b) la existencia de una serie de costos logísticos “ocultos” que dificultan la medición, en particular: improductividad; congestión y cortes de tránsito; tiempos de carga y descarga contingencias; estado de las rutas; piratería del asfalto; costos de financiamiento; y tasas y tributos distorsivos.

Sin embargo, el trabajo y sus resultados, son una buena referencia relativa sobre ciertos costos logísticos objetivos, “visibles” y por tanto medibles. Por ejemplo: mano de obra, combustible, peajes, neumáticos, lubricantes, seguros, costos metros cuadrado o cúbico de depósito, entre otros.

Las conclusiones sobre este estudio comparativo, no son favorables para Uruguay, que se muestra como el país más caro para realizar logística o el segundo más caro detrás de Argentina, desde que se realiza la medición (2017). Sin perjuicio de lo anterior, en la medición del 2019 se observa una mejora relativa.

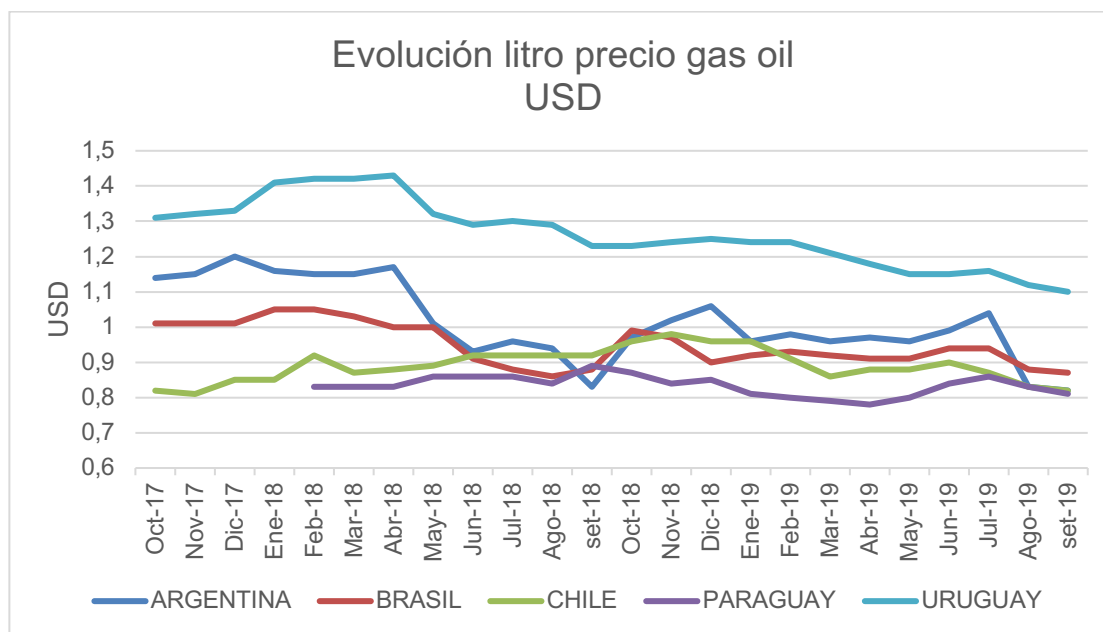


La medición y comparación de costos logísticos es realizada comparando contra la mediana de la muestra en escala de 100%. Así, Uruguay aparece un 64%, 80% y 28% más caro que la mediana de la región para los años 2017, 2018 y 2019 respectivamente.

Es un buen ejemplo que la competitividad no pasa únicamente por los temas cambiarios que en general tienden a diluirse rápidamente en el tiempo sino se introducen mejoras estructurales de base. Existen una serie de elementos y factores, disparadores de los costos logísticos en Uruguay que deberían ser atendidos para descomprimir a la cadena.

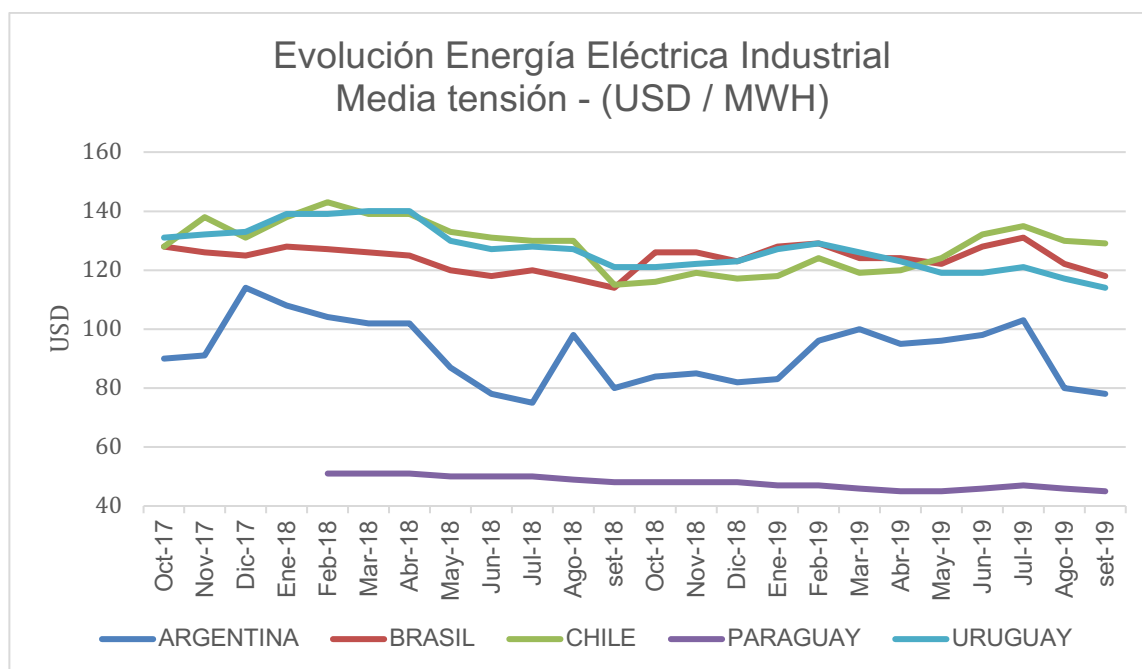
Adicionalmente, dentro de la composición de la canasta de costos de producción, existen lógicamente otros que tienen incidencia. El combustible (en particular el gas oil) y la energía eléctrica de tipo industrial, son muestras de tarifas administradas en este sentido, y también en el caso del combustible, disparador de la cadena logística ya evaluada.

En estos dos componentes, Uruguay ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos 24 meses, que merecen análisis.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEG Ingeniería
Escala no comienza en valor 0 a efectos de visualizar la separación entre las líneas, y no para acentuar o mitigar ningún efecto en particular.

A pesar de la tendencia marcada a la baja que muestra el gráfico anterior, el gas oil en Uruguay continua siendo el más caro de la región. En efecto la medición para setiembre de 2019 muestra un precio de USD 1,1 por litro, mientras que el promedio de la región, mucho más pareja, marca USD 0,83 por litro, un 24,5% más en nuestro País, similar sobre costo relativo que hace 24 meses cuando el gaso oil se encontraba en USD 1,31 en Uruguay y en la región el promedio estaba en USD 0,99⁴.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEG Ingeniería
Escala no comienza en valor 0 a efectos de visualizar la separación entre las líneas, y no para acentuar o mitigar ningún efecto en particular.

En el caso de la energía eléctrica para la industria, en la observación realizada en los últimos 24 meses, también muestra una tendencia descendente, y si bien Uruguay tenía la energía eléctrica más cara de la región para su industria, desde enero de 2019 se ha consolidado el citado descenso realtivo, y en estos momentos se encuentra en tercer lugar, dentro de los cinco países visualizados de la región.

Existen algunos elementos que son distorsivos en toda comparación. Se podrá notar un muy pronunciado descenso de las tarifas aquí expuestas, medidas en USD en Argentina, desde las elecciones primarias (PASO), causada no por una política espfecicia sobre las tarifas, sino por la devaluación de la moneda local.

⁴ No incluye los datos de Paraguay ya que no fueron publicados por la fuente utilizada. Agregando a ese País y suponiendo estabilidad mostrada en el período, el promedio de la región sería USD 0,95 por litro, y un sobre.costo de 27,5%.

3.4.3 La cuestión arancelaria

Es frecuente observar que uno de los mayores obstáculos que tiene el sector exportador de bienes son los aranceles que le son cobrados en destino. Según la última estimación publicada por el instituto Uruguay XXI, la producción Uruguayana tuvo que pagar unos USD 280 millones, concentrados en China y la Unión Europea.

Bajo esta línea de razonamientos, habitualmente se conciben a los aranceles como un “sobre costo país” para la producción que se exporta.

Adicionalmente, la respuesta por reflejo para resolver este dilema suele ser la necesidad de ampliar la red de acuerdos comerciales para acceder a preferencias arancelarias o liberalizar el comercio.

Los acuerdos implican, en general, acceso de forma preferencial con beneficios arancelarios pero también condiciones para-arancelarias. Estas concesiones deben ser recíprocas. Es decir, posibles futuros acuerdos comerciales implicarán renuncias fiscales, disminuciones en la recaudación de la Dirección Nacional de Aduana (DNA). En efecto, la DNA durante el 2018 recaudó por tributos directamente asignables al comercio, y en general “negociables” en tratados por USD 593 millones.

Tributo	USD (millones)
Tasa global arancelaria (TGA)	360
Tasa consular	233
Total	593

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNA

Continuando con el razonamiento anterior, y yendo por el absurdo radical de que tuvieramos acuerdos de libre comercio con los países que comercializamos, y que esa liberalización es total al cabo del periodo de desgravación esperada, la pérdida fiscal por tal política ascendería a casi USD 600 millones (1% aproximado del PBI nacional).

Aún si asumieramos el beneficio de que nuestra producción dejase de pagar los aranceles en destino (USD 280 millones), habría una pérdida neta en esta hipotética balanza arancelaria, de más de USD 300 millones. Y esto sucede

porque en la práctica, Uruguay en promedio suele ser más proteccionista que sus socios comerciales.

Por supuesto que esta línea de razonamiento no incluye la dinámica en la recaudación, esto es, es posible que a medida que se avance en apertura y esta se traduzca en mayor actividad, parte de la recaudación cedida comience a recuperarse.

Aún así, esta situación no debe ser entendida como un obstáculo en el proceso de apertura. Sí un insumo relevante para tener claro posibles costos y posibles beneficios de ese proceso. En buen romance, la mayor actividad esperada por un desarrollo del sector exportador producto de más y mejor acceso a mercados globales, debería más que compensar la pérdida de recaudación cedida en ese proceso.

Este enfoque podría ser absolutamente válido si nuestra producción fuera única, si careciera de competidores. Ahora bien, al tener nuestra canasta exportable competidores relevantes en el escenario internacional, los cuales han comenzado ya procesos de apertura, éstos irán a competir con los mismos productos a los mismos mercados, pero en condiciones comerciales más eficientes.

Por tanto, si bien la cuestión arancelaria aquí planteada es un desafío en sí mismo para la situación fiscal del país, hay un escenario peor que perder esos recursos fiscales asociados a recaudación sobre el comercio, es comenzar a perder cuotas de mercado en mano de competidores, provocando un daño mayor.

3.4.4 La relevancia del MERCOSUR

El proceso de intergración regional para el Uruguay implicaba perseguir dos grandes objetivos:

- a) Libre acceso a mercados de Argentina y Brasil, con la protección del Arancel Externo Común (AEC).
- b) Vínculo común con el resto del mundo, sintetizado en el AEC y en el poder de negociación conjunto, que sería mayor si nuestro país fuera en solitario.

Es frecuente observar en la actualidad, comercio liberalizado por regiones entre países vecinos. El intercambio comercial entre países que comparten frontera es natural, promoverlo y potenciarlo, en general produce incrementos en los volúmenes y montos intercambiados.

Medido en dólares corrientes, las exportaciones del Uruguay hacia países del MERCOSUR⁵ pasaron de USD 674 millones en el 2003 a USD 1.739 millones en 2018, con un crecimiento del 172%. Sin embargo, el total de exportaciones pasaron de USD 2.228 A USD 7.547 millones⁶, con un incremento del 238% en el período considerado.

Para el 2003, el principal destino de nuestras exportaciones era Brasil con más del 21% de la participación relativa, y el MERCOSUR representaba el 30% del total exportado. En el 2018 esa participación había caído al 23% de lo colocado en el exterior, y nuestro país presentó déficit comercial con el bloque en su conjunto.

A pesar de esta reducción en la relevancia como destino de nuestras exportaciones, cabe destacar el perfil de las mismas, tomando como base de análisis las exportaciones realizadas durante el año 2018.

⁵ Entendido como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

⁶ Fuente DNA. Sin considerar exportaciones desde las Zonas Francas.

Producto	USD (MILLONES)	%
CEBADA ENTERA O PARTIDA SIN TOSTAR	141,00	8,10%
PREFORMAS PARA SOPLADO DE BOTELLAS	110,50	6,40%
ENERGIA ELECTRICA	106,80	6,10%
MEZCLAS DE DIFERENTES GRASAS O ACEITES	83,40	4,80%
LECHE EN POLVO - ENTERA -	78,40	4,50%
VEHICULOS PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS	65,40	3,80%
JUEGOS DE CABLES PARA DE LOS TIPOS UTILIZADOS EN VEHÍCULOS	44,10	2,50%
TUBOS Y PERFILES HUECOS, SOLDADOS DE ACERO INOXIDABLE	43,00	2,50%
BOLSAS INFLABLES PARA "AIRBAG"	36,00	2,10%
CHASIS CON MOTOR Y CABINA	35,70	2,10%

Fuente: DNA

Es interesante hacer notar que dentro de los diez principales productos de exportación⁷ hacia los países del MERCOSUR, solo dos (cebada y leche en polvo) integran los diez principales productos de exportación en términos consolidados a todos los destinos. Esta foto describe la existencia de una diferencia en los perfiles de las exportaciones hacia los países del MERCOSUR *versus* el resto de los destinos de exportación. Con cierta nitidez se distingue un mayor componente de tipo industrial, en general con mayor intensidad de mano de obra hacia los países de la región.

Las exportaciones a nuestros socios del bloque han crecido, medidas en dólares corrientes, pero lo han hecho en una menor proporción que las exportaciones hacia el resto del mundo.

Por tanto, si bien es perfectible, uno de los objetivos descritos anteriormente (a), se viene cumpliendo. Es decir, el aspecto relativo a la zona de libre comercio dentro de los estados partes, se viene cumpliendo con grado aceptable. A pesar de persistencias de excepciones en rubros específicos, y barreras para-arancelarias, el comercio fluye de forma razonablemente libre.

Un aspecto de tipo extracomercial que ha complejizado la profundización del comercio intra-bloque y el desarrollo más dinámico de cadenas regionales de valor, ha sido la descoordinación macroeconómica de los distintos países. Las diferentes realidades y administraciones, han tenido resultados divergentes en materia económica reflejadas entre otros aspectos en el valor de la moneda local versus el dólar estadounidense y los índices inflacionarios.

⁷ Refiere a partidas individualmente consideradas.

En cuanto a la política común frente al mundo, tiene dos aspectos analizables, dos caras de una misma moneda. La política de acuerdos comerciales con terceros bloques o países, y la política vinculada al arancel externo común (AEC).

La inserción internacional conjunta via acuerdos ha sido errática a lo largo de la historia del bloque. Mientras el mundo veía con preocupación y pragmatismo el estancamiento del multilateralismo, negociando acuerdos bi-laterales o plurilaterales, el MERCOSUR se encerró en si mismo. Salvo contadas excepciones, durante años, la agenda externa se encontró paralizada.

Posiblemente sea éste el principal factor que determine que los procesos de Unión Aduanera, como lo es el MERCOSUR en la práctica, hayan caído en desuso. Suponer que los distintos países, socios de un mismo bloque, tienen los mismos intereses, las mismas urgencias en un mismo contexto temporal, histórico y político es una base demasiado restrictiva. Los hechos suelen demostrar estas carencias.

En enero de 2004 MERCOSUR recibió una propuesta de Egipto para negociar un tratado de libre comercio, tomando como base las conversaciones mantenidas durante la Reunión del G-20 en noviembre de 2003. En la XXVI reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común del Sur se firmó un acuerdo marco entre MERCOSUR (compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y la República Árabe de Egipto. Este acuerdo marco fue incorporado en la Decisión No 16/04 del Consejo del Mercado Común. El acuerdo prevé la negociación de una zona de libre comercio con una etapa inicial consistente en la negociación de un acuerdo de preferencias fijas.

La segunda ronda de negociaciones se realizó en Montevideo, Uruguay en noviembre de 2009. La tercera ronda de negociaciones tuvo lugar en El Cairo, Egipto entre el 9 y 11 de marzo de 2010.

En agosto de 2010, MERCOSUR suscribe un tratado de libre comercio con Egipto en el marco de la XXXIX Reunión del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados.

A pesar de que las negociaciones comenzaron en 2004, y se alcanzó acuerdo en el año 2010, el mismo no entró en vigencia hasta setiembre de 2017, cuando por Ley 27.361 del congreso argentino se ratifica lo actuado por el bloque. El parlamento nacional lo había ratificado dos años antes.

Este proceso, de negociación, acuerdo y ratificación demuestra la rigidez de funcionamiento del MERCOSUR para avanzar en la materia.

Es posible identificar un cambio de ritmo en la agenda externa. Al reciente acuerdo con la Unión Europea, se suman avances notorios en negociaciones con otros mercados como Canadá, Corea y Singapur. Pero, ¿son estos los países que hubiera elegido Uruguay para priorizar un acuerdo? ¿La lista no sería más larga? Los tiempos, ¿no serían otros?.

En cuanto a la política común frente al mundo sintetizada en sostener el AEC que en promedio se encuentra en el 14%, funciona también en la práctica como un “paraguas” protector de las industrias nacionales. Esto es, los únicos tres países que su producción entra casi en su totalidad libre de aranceles en Brasil son justamente Argentina, Paraguay y Uruguay. Con mayor dependencia en los dos primeros, hay industrias uruguayas que logran aprovechar esta condición. Si ese “paraguas” o “cinturón” protector comienza a caer, ¿no pierde todavía más atractivo para nuestro país mantener la unión aduanera?

Dentro del Consejo Común del MERCOSUR se encuentra trabajando un equipo con el fin de comenzar progresivamente una reducción unilateral del AEC.

IV. ESTRATEGIA DE INSERCIÓN FUTURA

Habiendo realizado un análisis diagnóstico sobre varios aspectos que influyen en el comercio internacional de nuestro país y en particular en el desarrollo exportador, es necesario trabajar en la definición de una estrategia para los próximos cinco años que atienda de forma integral esta actividad tan relevante para nuestra economía.

4.1 La diversificación como mitigador de incertidumbre

Frente a los riesgos de incertidumbre descritos en el presente trabajo, la respuesta estratégica debe ser la diversificación tanto de producto como de mercados. Ésta última a la vez debe estar formalizada en acuerdos que aseguren las condiciones de acceso.

Uruguay, a pesar de sus dimensiones, aparece en el *Top 10*, como país exportador en varios rubros: carne, arroz, leche, celulosa, soja. Además es el principal exportador de software per capita de toda América Latina, y el tercero en terminos absolutos del continente⁸. Tiene condiciones, y tiene potencial de crecimiento. Pero también tiene obstáculos para consolidar y potenciar este proceso.

En materia de diversificación de mercados debemos plantearnos tres variables fundamentales:

- ¿Qué mercados le sirven a Uruguay?
- ¿Qué economías tendrán un desarrollo más veloz en los próximos años?
- ¿Cómo procesamos esta intención en el seno del MERCOSUR?

⁸ Yahoo! Finance

Al visualizar las tendencias nos encontramos que nuestro país tiene algún tipo de acuerdo de preferencial comercial vigente, sólo con dos economías (Brasil y Egipto) de las diez principales para el año 2030.

Rank	Pais	Proy. PBI (2030, PPP)	PBI (2017, PPP)	% crecimiento
#1	China	\$64.2 trilliones	\$23.2 trilliones	177%
#2	India	\$46.3 trilliones	\$9.5 trilliones	387%
#3	EEUU	\$31.0 trilliones	\$19.4 trilliones	60%
#4	Indonesia	\$10.1 trilliones	\$3.2 trilliones	216%
#5	Turquía	\$9.1 trilliones	\$2.2 trilliones	314%
#6	Brasil	\$8.6 trilliones	\$3.2 trilliones	169%
#7	Egipto	\$8.2 trilliones	\$1.2 trilliones	583%
#8	Rusia	\$7.9 trilliones	\$4.0 trilliones	98%
#9	Japón	\$7.2 trilliones	\$5.4 trilliones	33%
#10	Alemania	\$6.9 trilliones	\$4.2 trilliones	64%

Fuente: VisualCapitalist

El crecimiento esperado para Egipto invita a profundizar y explotar mucho más el tratado de libre comercio vigente. Durante 2018 importó del resto del mundo USD 81 mil millones (diez veces más que el Uruguay). Entre ellos, USD 2.309 millones en medicamentos, USD 1.675 millones en carne, madera y sus manufacturas USD 1.573 millones, USD 625 millones en lácteos, entre otros productos de interés para el Uruguay⁹.

India, ha realizado importaciones por USD 507 mil millones durante 2018. En ese año ha comprado del mundo USD 3.710 millones de frutos cítricos, USD 2.570 millones de celulosa, lácteos por USD 1.000 millones, medicamentos por USD 2.061 millones, carne por USD 384 millones, entre otros productos de interés para el Uruguay¹⁰.

Turquía, ha realizado importaciones por USD 223 mil millones durante 2018. En ese año ha comprado del mundo USD 4.365 millones en medicamentos, USD 1.000 millones en celulosa y derivados, USD 827 millones en madera y sus manufacturas, USD 560 millones en frutas cítricas, USD 265 millones en

⁹ Datos TRADEMAP

¹⁰ Datos TRADEMAP

carne, lácteos y miel por USD 128 millones, entre otros productos de interés para el Uruguay¹¹. Además ya representa aproximadamente el 90% de las exportaciones del ganado en pie de nuestro país.

Indonesia, ha realizado importaciones por USD 188 mil millones durante 2018. En ese año ha comprado del mundo USD 1.770 millones de celulosa, USD 1.310 millones de frutos cítricos, lácteos por USD 1.000 millones, medicamentos por USD. 990 millones, carne por USD 730 millones, entre otros productos de interés para el Uruguay¹².

Se han citado aquí, el status importador de algunas de las principales economías mundiales en los próximos años. Como se podrá observar existen oportunidades en mercados globales, que aún nos se han explotado. La descripción anterior, es el estado de situación actual. Sin embargo, vale la pena recordar que a medida que los países crezcan, fortalecerán su clase media, los patrones de consumo tienden a modificarse y migrar hacia exigencias de mayor calidad. Y ese es justamente el nicho productivo en el que debe moverse nuestra producción.

4.2 Implementando la estrategia (conclusión)

Nuestro país tiene el desafío de trabajar por insertarse cada vez más en un mundo globalizado, cambiante, inestable y con grados de incertidumbre elevados. Si bien ha diversificado los destinos de exportación tanto de bienes como de servicios, debe darse un paso adicional en búsqueda de eficiencia y mayores niveles de competitividad.

Existen amplios consensos de que la inserción internacional es un pilar de desarrollo, y que hay aspectos que deben ser modificados¹³.

En ese dilema, tenemos desafíos internos sobre los que trabajar, conscientes que nuestro país tiene una base sólida en términos institucionales y sociales, que permite pensar a futuro. La adecuación del tipo de cambio debería ser paulatina, pero continua. Trabajar sobre determinantes de costos logísticos y tarifas relevantes para la producción deberían colaborar en la recomposición de la competitividad.

En el frente externo, el próximo gobierno debería profundizar y fortalecer la red de tratados para evitar la doble imposición que potencie la inserción

¹¹ Datos TRADEMAP

¹² Datos TRADEMAP

¹³ Programas de Gobierno periodo 2020-2025 Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado.

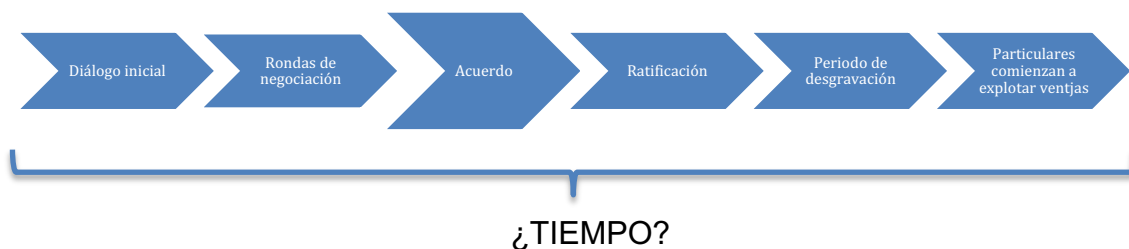
internacional para la exportación de servicios. Acercamiento estratégico a los mercados importadores. En particular EEUU, nuestro principal mercado de exportación para servicios. Acuerdos en esta materia, no están abarcados por las inhibiciones o restricciones de la unión aduanera (MERCOSUR).

En el seno del bloque, el próximo gobierno debería apenas asume plantear determinadas líneas de trabajo para modificar en el corto plazo su funcionamiento, algunas de ellas posiblemente ya esten en curso, en tal caso habrá que ratificar en búsqueda de acelerar procesos:

- a) Posibilidad de que acuerdos realizados en conjunto en el futuro contengan vigencia y periodos de desgravación, adaptados a los intereses de cada país individualmente considerados.
- b) Presentación de lista de países, mercados relevantes actuales y potenciales, con los cuales el MERCOSUR (Uruguay), debería comenzar negociaciones de inmediato para alcanzar una zona de libre comercio, potenciando la diversificación de acceso.
- c) Reglas de coordinación macroeconomicas, con sanciones compensatorias ante incumplimientos.
- d) Liberalización total del comercio, incluyendo la eliminación de trabas para-arancelarias intrabloque.
- e) Revocación de la Decisión 32/2000 del CMC que prohíbe la posibilidad de negociación de acuerdos con terceros países o bloques de forma individual.
- f) Avanzar hacia la libre circulación efectiva de personas, mercaderías originarias, y factores productivos.

Estas modificaciones permitirían negociar en conjunto con nuestros socios (Argentina, Brasil y Paraguay) aquellos acuerdos de interés nacional e implementarlos conforme a nuestros intereses y urgencias. Además permitiría no acotar la lista a aquellos mercados consensuados, en la medida que cada país puede elegir negociar en solitario con aquellos bloques o naciones que el MERCOSUR en su conjunto no tenga interés en hacerlo.

Varios son los temas a considerar dentro de la política de acuerdos comerciales internacionales. Uno de ellos es el horizonte temporal de su aplicación. Al repasar el proceso de concreción nos encontramos:



Por supuesto que el horizonte temporal de una política de acuerdos no tendrá efectos inmediatos. Cada acuerdo lleva su propio período para entrada en vigencia, y sobretodo, que los particulares exportadores – importadores comiencen a explotar los términos negociados.

Aún siendo una negociación rápida, el proceso de mínima puede llevar 2 o 3 años por cada acuerdo. Por tanto, un viraje de apertura en tal sentido no tendrá ningún tipo de efecto inmediato más allá de un posible cambio de expectativas.

Asumiendo lo anterior, y consensuando que igualmente será un camino a recorrer, la premura por comenzar a trabajar en una red más amplia, diversa, flexible y eficientes de acuerdos, es vital.

Las modificaciones que Uruguay debe proponer en el marco del MERCOSUR, no deben ser entendidas como un debilitamiento de la integración regional, por el contrario, su modificación debe impulsarse para su fortalecimiento y de este modo pueda sostenerse en el tiempo.

Los casos de ASEAN y la Alianza del Pacífico, ejemplos de zonas de libre comercio que tienen en el horizonte estratégico alcanzar un gran mercado común asegurando la libre circulación, sin que esto implique las rigideces de una Unión Aduanera, dónde la política internacional del bloque debe ser compartida y consensuada, pueden ser buenos indicadores a seguir.

Puede ocurrir que el futuro planteo no sea de recibo, en todo o parte, dentro del MERCOSUR. En ese escenario nuestro país debe tener alternativas de acción. Tomando en cuenta la posible caída unilateral del Arancel Externo Común (como fuera comentado anteriormente), que funcionaba en la práctica como un “protector” de algunos productos nacionales para competir frente a los de extra-zona en mercados atractivos como los de Brasil y Argentina, Uruguay tendría que reevaluar cuales son los puntos favorables o las oportunidades vigentes del MERCOSUR en modo *statu quo*, o a pesar de la reciente inclinación hacia mayor apertura, son esos los mercados o los países con los cuales aprovecharemos al máximo nuestro potencial productivo.

Parece claro que una salida completa del bloque tampoco es opción atractiva, por tanto en escenario de no acuerdo con el planteo, Uruguay debería negociar alternativamente apartarse de las exigencias de la Unión Aduanera, y conformar una zona de libre comercio como estado asociado. Esto permitiría mantener las condiciones de acceso al mercado ampliado del actual MERCOSUR, pero con discrecionalidad para diseñar la política de inserción internacional nacional.

4.3 Resumen de hallazgos

- ✓ Comercio internacional en constante cambio. A eso se le suma niveles de incertidumbre históricamente elevados.
- ✓ Comercio internacional de servicios incrementa su peso relativo, se muestra más dinámico que el de bienes.
- ✓ Parálisis de la OMC ha provocado proliferación de acuerdos bi-laterales o plurilaterales.
- ✓ Si el contexto internacional cambia, la respuesta Uruguay debe ser proactiva frente a esos cambios, con el objetivo de defender los intereses nacionales de producción y empleo.
- ✓ El sector exportador en Uruguay presenta desafíos de competitividad, que exceden cuestiones cambiarias.
- ✓ La competitividad es un concepto multifactorial.
- ✓ Las rigideces de una Unión Aduanera implican entre otras cuestiones, tener que consensuar el vínculo con el resto del mundo. Lo que no parece razonable entre países y economías que presentan diferentes realidades, intereses y urgencias.
- ✓ Surgimiento del MERCOSUR bajo esas condiciones pudo ser válido en la medida que el comercio era básicamente regional. En la actualidad es el revés.
- ✓ El gran deber del MERCOSUR es su política de inserción internacional que muestra en éste último año una aparente reactivación.
- ✓ Aún asumiendo esa reactivación, es necesario consensuar los mercados a los cuales vamos a aproximarnos y acordar.
- ✓ Uruguay debe presentar (o avanzar) proactivamente en la re-estructuración del MERCOSUR para que su modernización termine por fortalecerlo.
- ✓ En caso de fracasar en el intento debe asumirlo y diseñar e implementar una alternativa, un plan B.

V. FUENTES CONSULTADAS

Dirección Nacional de Aduana – www.aduanas.gub.uy
Organización Mundial del Comercio – www.wto.org
Trade Map - www.trademap.org
Cámara de Industrias del Uruguay – www.ciu.com.uy
ASEAN – www.asean.org
Alianza del Pacífico – www.alianzadelpacifico.net
The World Economic Forum – www.weforum.org
Banco Mundial – www.bancomundial.org
Uruguay XXI – www.uruguayxxi.gub.uy
Visual Capitalist – www.visualcapitalist.com
Sistema de información sobre Comercio Exterior (OEA) – www.sice.oas.org
Banco Central del Uruguay – www.bcu.gub.uy
Asociación Latinoamericana de Logística – www.alalog.org
SEG Ingeniería – www.segingenieria.com