



Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República

**UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
CONTADOR PÚBLICO**

**SECTOR LÁCTEO URUGUAYO- Situación actual e  
incidencia del mercado internacional**

**MAYRA CHIESA  
MARIA INÉS DEL CAMPO**

**TUTOR: ING. AGR. ANDRÉS PASTORINO**

**Montevideo  
URUGUAY  
JUNIO 2011**

**Página de Aprobación**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRACIÓN**

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

**Título**

Sector lácteo uruguayo- Situación actual e incidencia del mercado internacional

**Autores**

Mayra Chiesa

María Inés del Campo

**Tutor**

Ing. Agr. Andrés Pastorino

**Carrera**

Contador Público

**Cátedra**

Negocios con el Exterior

**Puntaje**

**Tribunal**

Profesor \_\_\_\_\_ (nombre y firma)

Profesor \_\_\_\_\_ (nombre y firma)

Profesor \_\_\_\_\_ (nombre y firma)

Fecha \_\_\_\_\_

## Contenido

Agradecimientos .....	6
Resumen.....	7
Capítulo 1: Introducción .....	8
Capítulo 2: Evolución en los últimos años .....	10
Capítulo 3: Descripción del sector .....	15
3.1 Fase Primaria .....	15
3.1.1 Superficie y número de establecimientos totales .....	15
3.1.2 Ubicación geográfica de la producción lechera .....	17
3.1.3 Producción de leche .....	20
3.2 Sector industrial .....	23
3.2.1 Remisión de leche a planta.....	23
3.2.2 Estacionalidad en la producción de la leche .....	26
3.2.3 Principales industrias lácteas .....	27
3.2.4 Capacidad instalada de procesamiento industrial y su utilización .....	30
3.2.5 Productos derivados .....	32
Capítulo 4: Comercio Internacional.....	34
4.1 Exportaciones de productos lácteos .....	34
4.2 Monto de las exportaciones.....	37
4.3 Destino de los productos lácteos .....	38
4.4 Volumen de las exportaciones .....	40
4.5 Participación de las industrias en las exportaciones .....	41
4.6 Importaciones.....	42
Capítulo 5: Matriz F.O.D.A. ....	44

Capítulo 6:	Medidas de Defensa Comercial .....	48
6.1	Dumping y medidas antidumping .....	49
6.1.1	Marco Teórico.....	49
6.1.2	Casos de Dumping en el Sector Lácteo.....	51
6.2	Subvenciones y Medidas Compensatorias .....	55
6.2.1	Marco Teórico.....	55
6.2.2	Subsidios en el Sector Lácteo .....	58
6.3	Medidas de salvaguardia.....	69
6.3.1	Marco Teórico.....	69
6.3.2	Medidas de “zona gris” .....	70
6.3.3	Reacción del país exportador .....	72
6.3.4	Condiciones específicas para países en vías de desarrollo.....	72
6.3.5	Casos de aplicación.....	73
Capítulo 7:	Financiamiento al sector lechero uruguayo.....	78
7.1	Antecedentes .....	79
7.2	Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL) .....	81
7.3	Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera (FFDSAL).....	84
7.4	Programa de emergencia para asistir al sector lechero .....	87
7.5	Línea de crédito para productores lecheros.....	88
Capítulo 8:	Barreras no arancelarias .....	90
8.1	Medidas Sanitarias o Fitosanitarias.....	93
8.2	Reglamentos Técnicos y Normas.....	94
8.2.1	Licencias de importación .....	95
8.2.2	Normas para la valoración en aduana de las mercancías .....	99
8.2.3	Inspección previa a la expedición: un control más de las importaciones	100

8.2.4	Normas de origen.....	101
8.3	Requisitos de contenido nacional.....	101
8.4	Barreras administrativas.....	102
8.5	Informe sobre políticas y prácticas comerciales de Uruguay.....	103
Capítulo 9:	Efectos impositivos.....	105
9.1	Ley de Promoción de Inversiones.....	105
9.2	Decreto 455/07.....	107
9.3	Devolución de impuestos.....	109
9.4	Incidencia de impuestos en el sector agropecuario.....	111
Capítulo 10:	Acuerdos comerciales.....	112
10.1	Introducción.....	112
10.2	Principales formas de integración.....	113
10.3	Acuerdos regionales.....	114
10.3.1	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).....	114
10.3.2	Mercado Común del Sur (MERCOSUR).....	118
Capítulo 11:	Contexto Lechero Mundial.....	126
Conclusiones	.....	154
Bibliografía	.....	156
Glosario	.....	160
ANEXO A	.....	162
ANEXO B	.....	163
ANEXO C	.....	164

## **Agradecimientos**

A nuestro tutor, Andrés Pastorino, por su compromiso, dedicación y guía. A todas aquellas personas que de alguna u otra manera colaboraron con el presente trabajo monográfico.

Agradecemos muy especialmente a nuestras familias y amigos, quienes en todo momento nos alentaron e impulsaron para llegar a lograr esta meta.

Gracias

## **Resumen**

El objetivo de este trabajo fue realizar un análisis del sector lácteo uruguayo, con un enfoque en la situación actual y la incidencia de este sector en el mercado internacional.

Se realizó un estudio de toda la cadena láctea, incluyendo fase primaria, fase industrial y finalmente la comercialización internacional de productos lácteos. Considerando el fenómeno de la globalización y la importancia creciente que tiene la inserción comercial en el mercado mundial, resulta fundamental estudiar los aspectos que incentivan y los que obstaculizan la libertad de comercio, la cual es promovida por la Organización Mundial del Comercio.

Para comprender más a fondo la realidad de Uruguay es que se realizó un trabajo de campo basado en entrevistas a profesionales referentes de la cadena láctea para complementar la información obtenida durante el desarrollo del trabajo.

## **Capítulo 1: Introducción**

Una de las características más importantes del Uruguay es la explotación agropecuaria. El presente trabajo se enfoca en uno de los sectores que ha tenido mayor crecimiento en los últimos años y actualmente considerado como uno de los pilares para la economía del país: el sector lácteo.

Esto motivó a estudiar este sector en profundidad, analizando toda la cadena de valor y su inserción en el comercio internacional de productos lácteos.

Existen diversos factores que han contribuido en la evolución del sector. Entre ellos, las condiciones climáticas, la participación del gobierno en fomentar esta industria y el mercado internacional. Este último factor, de alta importancia, requiere que Uruguay esté en constante adaptación a los cambios de la tendencia mundial.

Si bien el consumo per cápita promedio de leche de Uruguay es uno de los más elevados del mundo, las excelentes condiciones naturales permiten lograr un altísimo nivel de producción, el cual no solo abastece al mercado interno sino también da la posibilidad de llegar a otros mercados.



En una primera instancia, se describe la fase primaria. Esta etapa consiste en la obtención de la materia prima, la leche, que a grandes rasgos, implica el ordeño de las vacas realizado en los tambos. Posteriormente, la leche es remitida a las plantas industrializadoras, en donde se procede a su transformación en diversos productos, incorporándole de esta manera valor agregado. Esta etapa es denominada la fase industrial.

Asimismo, se analiza el comercio internacional de productos lácteos, tanto las exportaciones como importaciones de leche y sus derivados. En cuanto a las exportaciones, se estudia su posicionamiento frente a otras potencias exportadoras y la evolución que ha tenido Uruguay en este aspecto.

Por otra parte, se tratan otros aspectos que inciden en mayor o menor medida en el comercio mundial de productos lácteos. Entre ellos, las medidas de defensa comercial, los financiamientos que ha otorgado el gobierno para proteger a esta industria, barreras no arancelarias que han limitado la libre circulación de estos productos y cuestiones impositivas.

Con un enfoque en el mercado mundial de lácteos, se analizan por último los distintos tratados y acuerdos internacionales que involucran a Uruguay en la comercialización de estos productos. Esto implica de cierta forma un relevamiento del contexto mundial de lácteos para comprender la situación de los distintos países involucrados en el sector.

## **Capítulo 2: Evolución en los últimos años**

Para comprender más en profundidad al sector lácteo uruguayo, se considera oportuno realizar un análisis del mismo en los últimos años.

### **2007**

En los últimos años se produjo un aumento del precio internacional de los productos lácteos, lo cual llevó a un mayor interés por parte de las industrias por exportar y a un incremento en el precio de leche pagado al productor. Al enfocarse la industria en exportar productos, la producción de leche pasteurizada destinada al mercado interno disminuyó en relación al 2006.

Además del precio internacional, otro aspecto relevante es la incidencia que tienen los cambios climáticos en el sector. En este año, problemas de este tipo afectaron considerablemente la producción, dejando como resultado una disminución de la remisión de leche a las plantas pasteurizadoras del 9,4% con respecto al año anterior.

### **2008**

Del total de la leche remitida a industria, una parte es destinada a la producción de leche pasteurizada para consumo interno (leche cuota) y la otra a la industrialización de otros productos lácteos (leche industria).

Hasta el año 2008 se venía con un sistema de fijación de precios para la leche cuota. Sin embargo, en marzo de 2008, por medio del decreto 129/008, se deja de fijar el precio de la leche cuota.

A nivel internacional, hasta julio del 2008 continuó aumentando el precio internacional de los productos lácteos. El sector se encontraba en un momento de pleno auge económico, y de gran expansión productiva, siendo las exportaciones un aspecto relevante.

A diferencia de lo ocurrido en el primer semestre, a partir de julio 2008, comenzó un descenso ininterrumpido de los precios internacionales de los commodities lácteos, es decir, productos sin valor agregado, llegando a valores tales que comprometían la rentabilidad de los productores. El precio llegó a situarse cerca de los valores de costo de producción. Mientras que en abril del 2008 el precio pago al productor fue \$ 8,53 por litro, para diciembre 2008 este valor fue \$ 4,76 por litro.

El descenso del precio internacional se explicó tanto por una disminución de la demanda global como por un aumento de la oferta. Esta última, justificada por los altos volúmenes de producción. Respecto a la demanda, su disminución se debió a los siguientes factores: la apreciación del dólar, la crisis financiera mundial, la crisis China de la melanina y la baja de los precios del petróleo de países petroleros importadores de lácteos.

En noviembre 2008, la producción del país descendió notoriamente debido a la fuerte sequía que azotó a la región. Las consecuencias de este factor climático se dieron en el corto plazo e involucraron reducción en los cultivos de verano, menores reservas de alimentos para los animales, deterioro en el estado de los animales, entre otros.

## **2009**

El precio al productor fue recuperando de a poco su valor durante el 2009, llegando en diciembre a \$ 5,52 por litro.

En este año también se registró una fuerte sequía que comenzó a fines de 2008 y se extendió durante casi todo el año 2009. Esto determinó la pérdida de una superficie importante de praderas. Incluso en algunas zonas alcanzó a la totalidad de las praderas sembradas, y menos disponibilidad de pasturas de calidad en la primavera. Esto obligó a incurrir en mayores costos de alimentación del ganado y a resembrar esas praderas perdidas. Para el año 2009, como era esperado, se produjo entonces una disminución en la cantidad de leche producida, respecto al récord del año 2008.

A partir de febrero 2009, el costo de los insumos disminuyó, como por ejemplo los fertilizantes que habían llegado a valores muy altos, haciendo disminuir la rentabilidad. Comparando los costos de producción en agosto 2008 y agosto 2009, estos últimos registran valores en un 16% menor.

El margen en el sector pasó de estar al 2% en febrero 2009 al 12% en agosto 2009.

Teniendo como escenario la continua sequía y la baja rentabilidad, se volvió fundamental el tema del financiamiento. Se estableció la necesidad de obtener capital de trabajo para enfrentar los mayores costos. El gobierno declaró en estado de emergencia agropecuaria y por tanto la necesidad de adoptar medidas en el marco del Fondo Agropecuario de Emergencia (FAE).

A través del Instituto Nacional de la Leche (INALE), se elaboraron las propuestas al Poder Ejecutivo. La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), atendió las necesidades financieras de los pequeños y medianos productores, que tenían dificultades de acceso al crédito bancario convencional. También las Cooperativas, Sociedades de fomento y otras instituciones locales jugaron un rol protagónico en la aplicación efectiva de las medidas.

Por su parte, el BROU extendió a 5 años el periodo de repago del crédito para aquellos productores que tuvieron acceso a los créditos de CND.

Otra particularidad del 2009 fue la dificultad del sector industrial para colocar en el mercado internacional los volúmenes excedentarios producidos en el 2008.

## **2010**

Durante el 2010 mejoraron los niveles de precio pagados al productor, dada la anticipada mejora del mercado internacional de lácteos, el que registró aumentos significativos en los últimos meses del año, ubicándose por encima del promedio del 2009.

Por otra parte los costos se ajustaron a la baja, lo que permitió recuperar un margen atractivo para el negocio.

En el 2010 se siguió trabajando con el objetivo de disminuir las medidas proteccionistas y de subsidio a las exportaciones de varios países. Como ejemplo de ello, Uruguay comenzó a negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea, el cual es un mercado caracterizado por imponer una gran cantidad de trabas.

## **Capítulo 3: Descripción del sector**

### **3.1 Fase Primaria**

Para conocer el sector lácteo es relevante estudiar las distintas etapas del mismo y los diversos actores que intervienen en ellas. Comenzando con la fase primaria, se exponen datos estadísticos y descriptivos que permiten obtener un panorama más profundo de esta actividad.

#### **3.1.1 Superficie y número de establecimientos totales**

Se observa que entre los años 1998 y 2009 hubo una disminución del 24% en la cantidad de establecimientos dedicados exclusivamente a la lechería, pasando de 4.473 a 3.399.

En cuanto a la superficie de establecimientos cuya actividad principal era la lechería, podemos ver que entre los años 1998-2009 se registró una disminución en el total de hectáreas dedicadas a esta actividad; esta reducción fue del 17%, pasando de 691.532 a 576.549 hectáreas. El motivo fundamental en la reducción de superficie lechera fue el creciente empuje de otras ramas de la agricultura.

Cuadro 1. Superficie y cantidad de establecimientos lecheros

Año	Establecimientos totales	Número establecimientos lechería como		Superficie establecimientos lecheros (Has.)	
		Giro principal	Giro secundario	Superficie total	Giro principal
1998	5.524	4.473	1.051	1.116.000	691.532
1999	5.286	4.307	979	993.000	709.928
2000	5.021	3.935	1.076	1.000.000	642.771
2001	5.125	4.019	1.106	1.000.000	666.409
2002	5.081	3.935	1.146	980.000	677.195
2003	4.919	3.834	1.085	960.000	646.255
2004	4.607	3.408	1.199	891.000	548.364
2005	4.628	3.441	1.187	852.000	563.916
2006	4.546	3.449	1.097	874.000	559.059
2007	4.625	3.539	1.086	887.000	585.983
2008	4.592	3.453	1.139	850.000	582.227
2009	4.507	3.399	1.108	800.000	576.549

Fuente: DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias) –MGAP (Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca); DICOSE (División Contralor de Semovientes)-MGAP

Considerando solamente a los establecimientos agropecuarios con lechería como giro principal, se muestra la cantidad de establecimientos y la superficie, en función de la cantidad de hectáreas para el año 2009.



Cuadro 2. Establecimientos con lechería como giro principal

Hectáreas	Cantidad	%	Superficie (Has.)	%
0-19	320	9%	3.331	1%
20-49	735	22%	25.355	4%
40-99	885	26%	64.005	11%
100-199	745	22%	104.778	18%
200-499	494	15%	151.977	26%
más de 500	220	6%	227.103	39%
Total	3.399	100%	576.549	100%

Fuente: DICOSE

En este sentido, el 6% del total de establecimientos concentran el 39 % de la superficie total y tienen una superficie mayor a 500 hectáreas. Asimismo, se observa que la superficie promedio por establecimiento lechero en el año 2009 fue de 170 hectáreas. La tendencia es hacia la concentración de las hectáreas en establecimientos de mayor dimensión, y la disminución de los de tipo familiar.

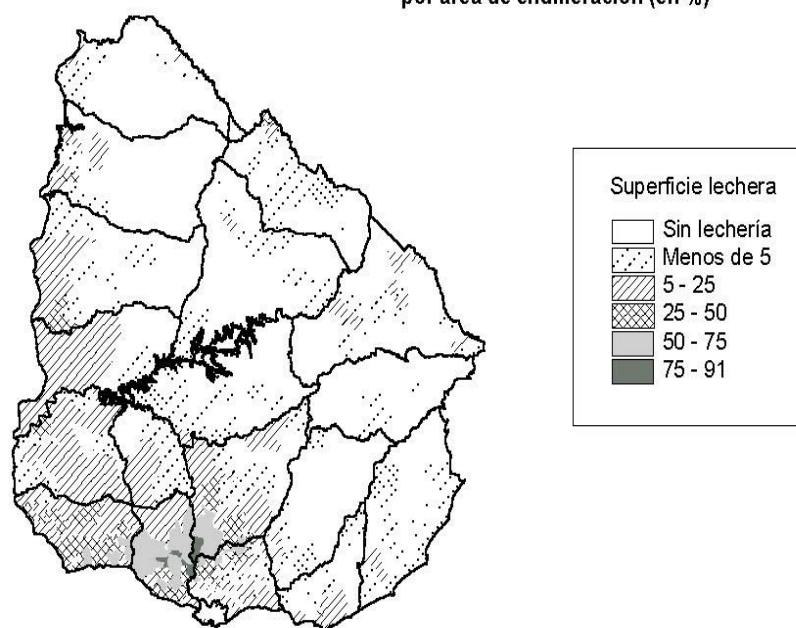
### **3.1.2 Ubicación geográfica de la producción lechera**

Se identifican dos zonas dedicadas a la producción de leche. Por un lado, la Cuenca Lechera Sur comprendida por Canelones, San José, Florida y Montevideo, y por el otro, la del Litoral Oeste, formada por Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú.

La primera de éstas representa más del 50% del total de la leche producida en el país. Maldonado, Durazno, Lavalleja y Flores también pertenecen a la Cuenca Sur, pero su incidencia no es tan significativa como la de los otros departamentos.

El siguiente mapa muestra las zonas lecheras expresado en términos de porcentaje de superficie lechera respecto al total.

Mapa 1. Superficie lechera respecto al total censado por área de enumeración (en %)



Fuente: MGAP-DIEA, Censo General Agropecuario 2000.

Los departamentos que concentran la mayor cantidad de producción de leche son San José, Florida, Colonia, Canelones, Río Negro, Soriano y Paysandú, representando el 90% del total producido en el país.

Tomando en consideración exclusivamente a los establecimientos que tienen a la lechería como giro principal, se observan los niveles de producción por departamento para el año 2009, destacándose los que pertenecen a la Cuenca lechera sur.

Cuadro 3. Producción de leche por departamento

Departamento	Superficie de establecimientos (Has.)	%	Producción leche (miles de litros)	%
San José	142.167	24,7%	333.638	25,3%
Florida	133.759	23,2%	319.045	24,2%
Colonia	116.527	20,2%	267.195	20,2%
Canelones	40.764	7,1%	101.885	7,7%
Soriano	30.429	5,3%	68.391	5,2%
Río Negro	22.646	3,9%	61.626	4,7%
Rocha	20.436	3,5%	26.579	2,0%
Paysandú	18.989	3,3%	37.787	2,9%
Flores	9.699	1,7%	30.107	2,3%
Salto	9.419	1,6%	24.588	1,9%
Lavalleja	9.180	1,6%	8.571	0,6%
Durazno	5.900	1,0%	7.654	0,6%
Cerro Largo	5.618	1,0%	9.327	0,7%
Maldonado	4.870	0,8%	14.481	1,1%
Rivera	2.492	0,4%	2.905	0,2%
Tacuarembó	1.792	0,3%	3.451	0,3%
Artigas	874	0,2%	713	0,1%
Treinta y tres	809	0,1%	2.434	0,2%
Montevideo	179	0,0%	317	0,0%
Total	576.549	100%	1.320.693	100%

Fuente DICOSE

Censo Agropecuario MGAP Año 2000

### **3.1.3 Producción de leche**

Según Uruguay XXI, en su publicación “Promoción de Inversiones y Exportaciones - Sector Lácteo: Oportunidades de inversión en Uruguay”, hay varios motivos que han impulsado el incremento en el consumo mundial de alimentos, entre ellos el de lácteos. Las causas que incentivaron dicho aumento son muy variadas, como ser, aumento de la población mundial, mayor nivel de ingresos y cambios en el estilo de vida. Particularmente, en el caso de la leche, esta es cada vez más valorada por su valor nutricional.

Este aumento creciente de la demanda mundial, representa para Uruguay una gran oportunidad. Países como China e India, con su propia producción, apuntan a cubrir su mercado interno, y carecen de posibilidades de expansión hacia otros países. Uruguay cuenta con importantes ventajas competitivas. En los últimos 5 años, la tasa de crecimiento acumulativo anual de producción de leche llegó al 4%. Esta producción representa el 0,3% de la producción mundial, sin embargo explica el 2% de las exportaciones mundiales de lácteos. Por otra parte, Uruguay es un país exportador neto ya que el 60% de su producción tiene como destino mercados externos.

Cuadro 4. Remisión y uso de la leche

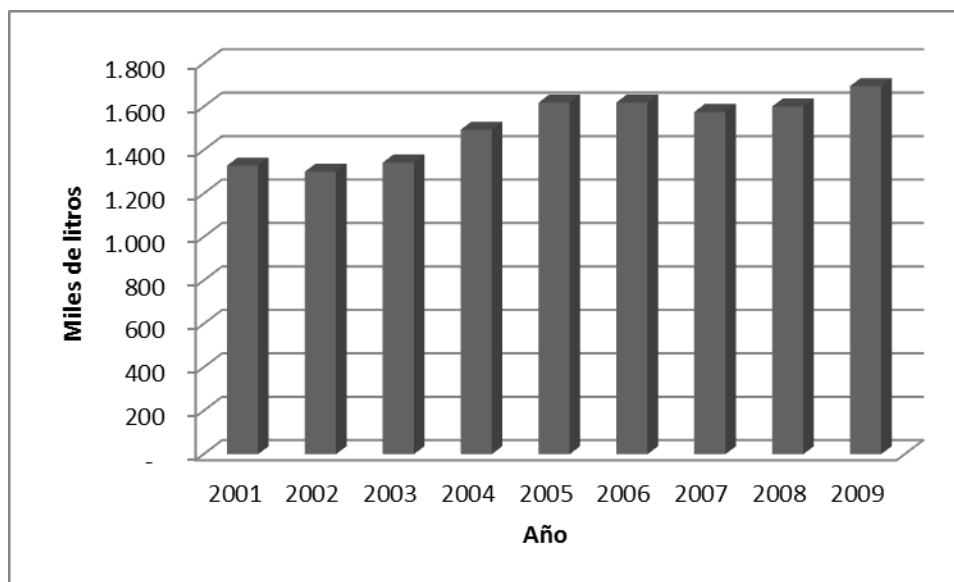
	Producción de leche (miles de litros)				
	Remisión a planta	Proc. predial y venta directa	Consumo en el predio	Lechería no comercial	Total
2001	1.145	161	73	82	1.461
2002	1.109	164	78	80	1.431
2003	1.144	162	76	80	1.462
2004	1.277	163	74	78	1.592
2005	1.352	166	78	78	1.674
2006	1.420	164	78	79	1.741
2007	1.328	164	81	77	1.650
2008	1.531	129	80	77	1.817
2009	1.472	136	74	88	1.770

Fuente: FFDSAL – DIEA

Como se puede observar, la mayor cantidad de la leche producida se remite a plantas industriales, aproximadamente entre un 75% y un 85% del total.

Una vez que ingresa a planta, la leche es utilizada ya sea para ser industrializada o como materia prima para elaborar los productos elaborados.

Cuadro 5. Producción de leche anual (2001 – 2009)



Fuente: MGAP – DIEA

Si bien en el período ocurrido entre el año 2001 y 2009 se observa una tendencia de aumento en la producción de leche, en los años 2002 y 2007 se observan descensos. El correspondiente al 2007 está vinculado a condiciones climáticas adversas.

## **3.2 Sector industrial**

### **3.2.1 Remisión de leche a planta**

El número de productores remitentes ha descendido en los últimos años, producto de la desaparición del pequeño productor, el cual ha sido absorbido por grandes establecimientos, acompañado de mejoras tecnológicas que inciden en una mejor productividad. Como resultado de la disminución del número de remitentes y el aumento de la remisión de litros de leche, se desprende un aumento casi constante en los litros promedio por productor, registrándose para el año 2009 un promedio de 1.198 litros por productor por día.

Cuadro 6. Remisión de leche a planta

Cantidad de remitentes a plantas industriales				
Año	Numero remitentes	Índice (1987=100)	Remisión promedio (lts/día)	Índice (1987=100)
1996	4.733	70	576	220
1997	4.500	67	625	239
1998	4.138	62	753	287
1999	4.028	0	784	299
2000	3.874	58	740	282
2001	3.895	58	805	307
2002	3.825	57	794	303
2003	3.594	53	872	333
2004	3.448	51	1.014	387
2005	3.312	49	1.118	427
2006	3.346	50	1.163	444
2007	3.403	51	1.143	408
2008	3.474	52	1.208	461
2009	3.367	50	1.198	457

Fuente: DIEA -MGAP Anuario 2008 y 2010

Existen dos destinos de la leche una vez ingresada a planta, por un lado la elaboración de la leche fluida pasteurizada, para luego ser comercializada en el mercado interno y por el otro, la elaboración de productos derivados, los cuales se vuelcan tanto al mercado interno como a la exportación.



En el año 2009, del total de leche recibido en planta, la mayor parte fue industrializada, más de 1.235 millones de litros, mientras que 237 millones de litros se vendieron a consumo como leche fluida. Este último destino ha permanecido relativamente constante a lo largo de los años, y considerando el fuerte aumento de la remisión, se observa una pérdida de su peso relativo en el uso total de leche.

Cuadro 7. Uso de la leche remitida a planta

Leche recibida en plantas industrializadoras por destino (miles de litros)			
Año	Consumo fluido	Industria	Total
1998	238.118	899.699	1.137.817
1999	229.250	923.113	1.152.363
2000	226.998	819.691	1.046.689
2001	218.088	913.598	1.131.686
2002	185.108	924.088	1.109.196
2003	209.768	934.008	1.143.776
2004	216.063	1.060.649	1.276.712
2005	212.850	1.138.684	1.351.534
2006	215.980	1.204.509	1.420.489
2007	223.219	1.105.026	1.328.245
2008	220.444	1.310.341	1.530.929
2009	237.696	1.235.064	1.472.760

Fuente: DIEA- MGAP

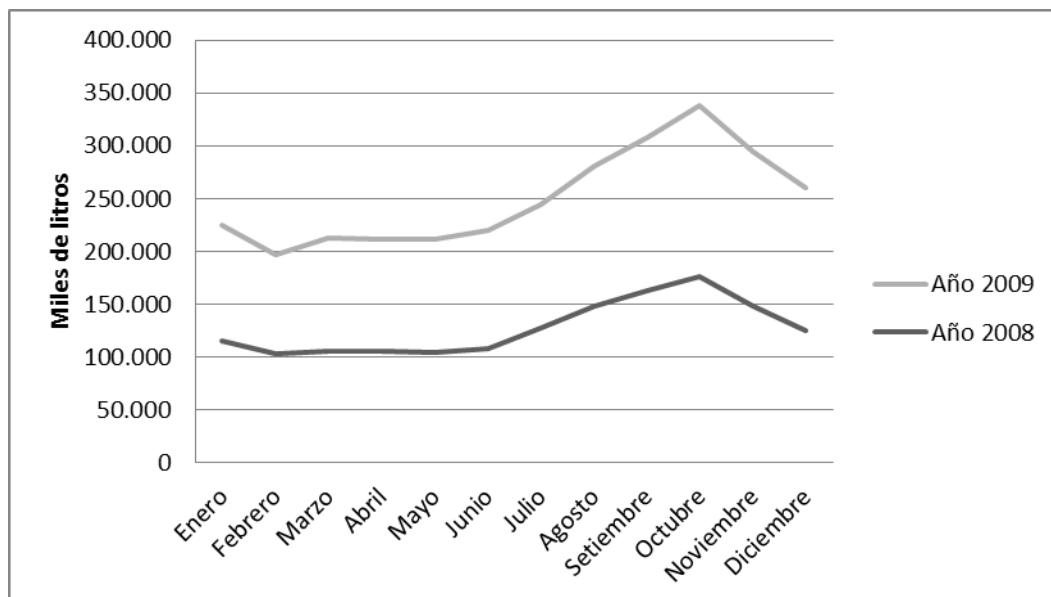
### **3.2.2 Estacionalidad en la producción de la leche**

La producción de leche es un sistema pecuario con base pastoril, siguiendo el ritmo de la curva de oferta de las pasturas, lo cual hace que dicha producción no sea uniforme a lo largo del año.

En los meses de primavera es cuando se da el mayor volumen de producción. En particular, el pico de máxima remisión se da en el mes de octubre. En dicho mes del año 2009 se remitió el 11,5% del total de la leche del año.

En el primer semestre del 2008 la producción alcanzó el 42% del total anual, mientras que en la segunda parte del año la misma fue de 58%, comportamiento que se debe principalmente a las mejores condiciones climáticas que se presentan en general en ese segundo período. En el siguiente grafico se observa el ciclo de remisión de leche en los últimos años.

**Cuadro 8. Distribución mensual de leche recibida en plantas industrializadoras**



Fuente: DIEA – MGAP

### 3.2.3 Principales industrias lácteas

El sector industrial está compuesto por más de 30 empresas que reciben leche de los productores. La mayoría son cooperativas, siendo Conaprole la industria que concentra la mayor cantidad de leche remitida a planta.

Prácticamente, la totalidad de estas empresas se encuentran ubicadas al sur del Río Negro.

Las industrias que comercializan leche fluida en el mercado son:

<b>Industria</b>	<b>Ubicación</b>
Conaprole	Canelones, Florida, Maldonado, Montevideo, Rivera y San José
Coleme	Cerro Largo
Calcar	Colonia
Ecolat Uruguay S.A.	Colonia
Bantol	Colonia
Granja Pocha	Colonia
Pili	Paysandú
Lactosan Uruguay S.A.	San José
Quesería Helvética	Soriano

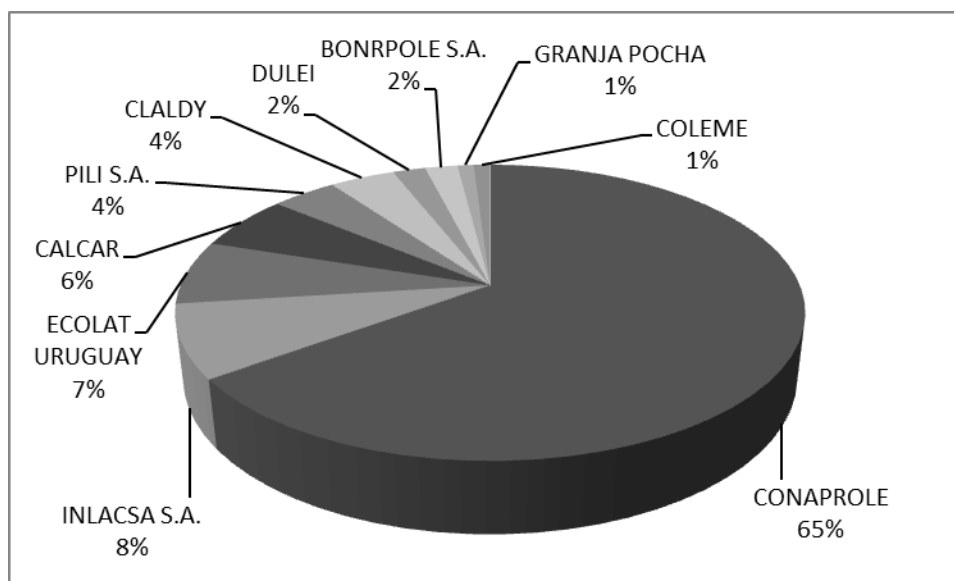
Fuente: “Tesis 2009 Mercado Lácteo Uruguayo: Inserción de una nueva empresa”

Según Uruguay XXI, en su publicación “Promoción de Inversiones y Exportaciones - Sector Lácteo: Oportunidades de Inversión en Uruguay”, la industria láctea representa el 6% del valor de la producción industrial uruguaya. El valor agregado de producción se estima en el entorno del 20% del valor de producción.

Las inversiones más recientes son las realizadas por las siguientes empresas: Claldy, Inlacs, Conaprole, Pili y General Mills, esta última luego adquirida por Schreiber Foods de EE.UU.

Por otra parte, varias plantas locales han sido adquiridas en los últimos tiempos por empresas extranjeras. Entre estas empresas se encuentran Ecolat, Inlacs y Quesería Helvética. Asimismo la empresa brasileña Bom Gosto anunció a principios del 2011 que comenzará la construcción de su primera planta en Uruguay, en el departamento de San José, con una inversión total de U\$S 40 millones.

**Cuadro 9. Recibo de leche en planta para las primeras 10 empresas**



Fuente: INALE en base a datos de URUNET

### 3.2.4 Capacidad instalada de procesamiento industrial y su utilización

Las industrias han venido aumentando la capacidad de recibo y procesamiento de leche. Uno de los factores que ha incidido en esto es la mejora tecnológica y la mayor capacitación con la que cuentan hoy en día las empresas industriales.

La industria láctea uruguayo se ha ido adaptando a las condiciones del mercado internacional invirtiendo en tecnología y personal capacitado. Estas mejoras permitieron que se pudiera trabajar con un buen nivel de eficiencia, considerándose ésta una ventaja competitiva del sector lácteo uruguayo.

Cuadro 10. Capacidad industrial de procesamiento

Capacidad industrial de procesamiento	
Año	Miles de litros por día
1999	5.267
2000	6.202
2001	6.477
2002	6.543
2003	6.551
2004	6.551
2005	6.990
2006	6.927
2007	7.319
2008	8.405
2009	9.179

Fuente: MGAP- DIEA

En el año 2009, se registró un aumento de capacidad de procesamiento industrial de 9% respecto al 2008, y comparado con el año 1999 este aumento fue de 74%.

### 3.2.5 Productos derivados

Cuadro 11. Productos derivados

Principales productos lácteos elaborados (Volumen Físico)						
Año	Manteca 1/	Quesos 1/	Leches en polvo 1/	Dulce de leche 1/	Yogurt 2/	Leche larga vida 2/
1995	14.515	25.358	22.933	4.647	14.099	19.690
1996	12.092	24.661	21.529	5.273	15.292	43.609
1997	15.018	26.546	24.522	9.674	15.870	89.515
1998	16.442	27.731	33.323	8.699	16.689	112.630
1999	18.160	28.187	39.024	7.895	16.515	95.842
2000	14.002	31.279	30.883	7.794	17.984	98.700
2001	16.386	33.209	36.697	8.670	20.457	57.799
2002	14.253	28.090	37.481	9.486	21.825	95.766
2003	16.998	27.301	38.480	9.032	20.941	43.102
2004	16.433	34.672	42.294	10.211	22.543	49.519
2005	16.317	40.858	45.983	10.672	25.077	56.614
2006	20.005	41.686	53.774	10.195	27.073	30.053
2007	15.295	47.984	46.639	9.361	26.576	61.845
2008	21.201	53.737	63.523	9.872	26.919	8.842

1/ toneladas

2/ miles de litros

Fuente: Estadísticas Agropecuarias (DIEA-MGAP)

Como denominador común a todos los productos se puede concluir que la tendencia general es al alza en la cantidad de litros o toneladas producidas, exceptuando la leche larga vida (UHT) que cae considerablemente. Hay comportamientos diferentes según el tipo de producto.



En la última década, el cambio más destacado vuelve a estar en las leches en polvo, quesos y yogures. La variación de estos productos respecto al año 1999 es de 63%, 91% y 63% respectivamente.

En la sección anexos se incorpora un detalle de los principales productos elaborados en los últimos años (Anexo A) y de las cantidades destinadas al mercado interno (Anexo B).

## **Capítulo 4: Comercio Internacional**

### **4.1 Exportaciones de productos lácteos**

La actividad exportadora en Uruguay comenzó en la década del 70. Esto fue promovido por Conaprole, quien presentó al Estado un plan de exportación, fundamentado en la colocación de excedentes de producción como consecuencia de mejoras tecnológicas.

A partir de ese momento, y con el transcurso del tiempo, se produjeron cambios sustanciales tanto en la calidad como en la cantidad de los productos exportados.

Inicialmente, Conaprole exportaba tan sólo el 3% de su producción, mientras que actualmente, la industria láctea uruguaya destina alrededor del 60% de su producción al mercado externo. Hoy en día, Conaprole, se ha convertido en una de las mayores empresas exportadoras del Uruguay.

Tanto la cantidad elevada de producción como la variada elaboración de productos lácteos uruguayos han permitido que se tenga una vasta experiencia en el sector lácteo. Tomando en cuenta los últimos 20 años la producción lechera se duplicó y el ingreso por exportaciones se multiplicó por diez.

Según información proporcionada por “Uruguay XXI: Oportunidades de Inversión en Uruguay”, con estos antecedentes, sumado al arribo de inversores extranjeros atraídos por nuestro país, tales como New Zealand Farming Systems, Schreiber Foods y Bom Gosto, se anuncia un futuro prometedor, con grandes expectativas de crecimiento.

Uruguay es un país que cuenta con alto potencial para abastecer a otros mercados, ya que tiene importantes excedentes de producción, los cuales deben ser aprovechados tomando en consideración que grandes productores como China por ejemplo, sólo se orientan a abastecer su producción local. Asimismo, se debe tener en cuenta que otros grandes productores mundiales como Australia y la Unión Europea, en los últimos años han tenido tasas decrecientes de producción.

La tendencia de la demanda de productos lácteos indica que ésta continuará aumentando basada fundamentalmente en el reconocimiento del valor nutricional de la leche y en la mejora en la calidad de vida de los países subdesarrollados. China es un claro ejemplo de dicha situación.

Tan sólo el 7% de la producción mundial de leche se destina al comercio internacional, hecho que trae aparejado que pequeños cambios relativos en la demanda o la oferta global, impacten significativamente en los precios internacionales de productos lácteos.

La producción mundial en la última década creció a una tasa acumulativa anual de 2%. China fue el país más dinámico. Su producción de leche aumentó un 17% acumulativo anual entre los años 2002 a 2008. Uruguay sigue a China con un crecimiento acumulativo anual para dicho período del 4%. El mismo se justifica en parte por la fuerte inserción internacional. El consumo promedio en Uruguay es de 219 litros por persona por año, uno de los más altos en el mundo.

Las perspectivas de crecimiento del sector lácteo, no se han visto afectadas por la fuerte crisis económica global de los últimos años. Dichas perspectivas son alentadoras para que países que cuentan con un sector lechero competitivo puedan tener mayor presencia en un mercado internacional que se encuentra en una etapa de gran expansión. Uruguay cuenta con fuerte potencial y grandes posibilidades de lograr una mayor inserción internacional, proyectándose de esta manera importantes oportunidades de negocio para el país, tanto para los productores como para las industrias.

Uruguay exporta el 65% del volumen de leche producida. Como consecuencia, el país tiene una fuerte dependencia del mercado internacional. De hecho, Uruguay presenta el segundo grado de exposición comercial más alto del mundo.

A nivel mundial, las exportaciones globales de lácteos en los últimos diez años crecieron 4% acumulativo anual. Haciendo referencia al año 2008, la participación en el mercado mundial se compone de la siguiente forma: Nueva Zelanda 33%, Unión Europea 32%, Australia 11%, Estados Unidos 8%, Uruguay 2% y otros 14%. Como podemos apreciar Nueva Zelanda y la Unión Europea explican la gran mayoría, cerca del 65% del comercio internacional de lácteos.

#### **4.2 Monto de las exportaciones**

Desde el año 2001 al 2008, se observa un constante aumento de las exportaciones. Cabe destacar que el año 2008 fue un muy buen año por su nivel alcanzado. En el año 2009, disminuyen considerablemente las exportaciones respecto al año 2008. Sin embargo durante el año 2010, se recuperaron los niveles e incluso se llegó al record de exportaciones por un valor de U\$S 516.455.000.

Esto indica que el sector lácteo uruguayo pasó por un muy buen año, tanto en niveles de producción como en facturación. Asimismo, datos actuales confirman que durante el primer trimestre del año 2011 las exportaciones de productos lácteos uruguayos aumentaron con respecto a igual período del año anterior, lo que da indicios de que el sector lácteo uruguayo sigue creciendo.

Cuadro 12. Monto de las exportaciones de productos lácteos uruguayos

Año	Miles de U\$S	Variación Anual (%)
1996	146.434	0%
1997	140.861	-4%
1998	176.847	26%
1999	156.481	-12%
2000	124.673	-20%
2001	131.862	6%
2002	136.951	4%
2003	146.911	7%
2004	188.688	28%
2005	244.576	30%
2006	277.656	13%
2007	346.239	25%
2008	434.406	26%
2009	369.914	-15%
2010	516.455	39%

Fuente: URUMOL Información de Aduanas Comercio Exterior (2009-2010);

DIEA; INALE en base a datos de URUNET 2010

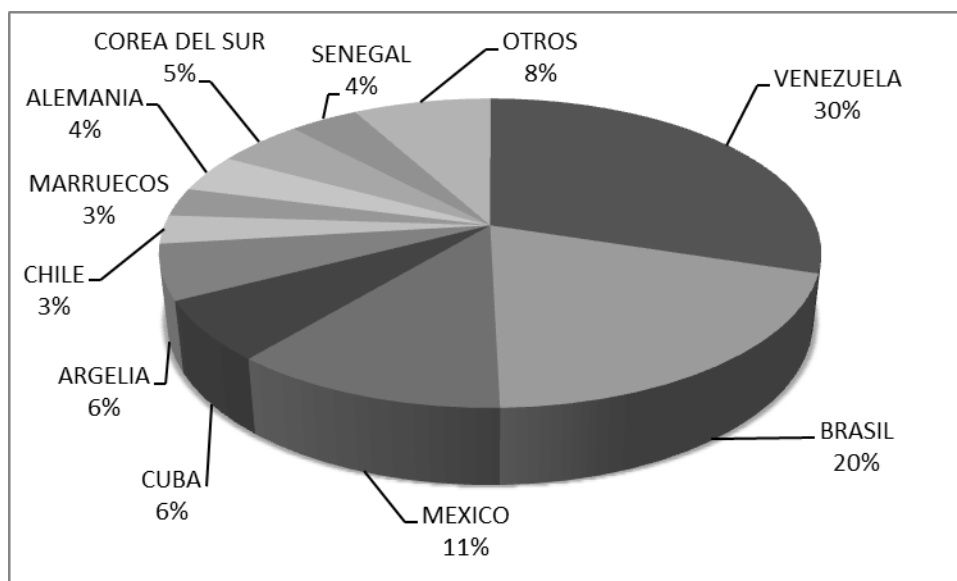
### **4.3 Destino de los productos lácteos**

Del total de productos exportados, los que tienen mayor peso son los quesos y la leche en polvo. A lo largo del tiempo, se han diversificado cada vez más los productos derivados, lo cual hace que para cada tipo de producto existan numerosas variedades. Una de las razones que contribuyeron a ese desarrollo son las mejoras tecnológicas.

Si bien el principal destino de exportaciones uruguayas ha sido América Latina, los países destino de los productos uruguayos han ido variando a lo largo del tiempo. Como ejemplo, en los años 90 sólo Argentina y Brasil concentraban el 62% de las ventas al exterior, hoy en día la tendencia es a diversificar mercados.

Uruguay busca penetrar en aquellos mercados que no pueden cubrir su demanda interna de leche y que además no apliquen aranceles elevados a la importación de estos productos.

Cuadro 13. Principales destinos de las exportaciones de lácteos uruguayos



Fuente: INALE en base a datos de URUNET

#### 4.4 Volumen de las exportaciones

En lo que refiere a las cantidades exportadas, las mismas fueron las siguientes.

Cuadro 14. Volumen de exportaciones uruguayas

Producto	Volumen en Kg o lts.		Variación (%)
	2008	2009	
Leche UHT	5.952.315	8.491.027	42,6%
Leche en polvo	39.817.705	70.716.160	77,6%
Manteca mantequilla	9.419.664	17.553.714	86,4%
Crema UHT grasa más 6%	5.832	11.726	101,1%
Crema sin azúcar	2.620.000	2.392.500	-8,7%
Cremas natas las demás		18.000	
Quesos Pasta dura	2.955.936	3.405.693	15,2%
Quesos Pasta semidura	20.757.040	20.449.245	-1,5%
Quesos Pasta blanda	3.664.880	8.643.353	135,8%
Queso Fresco Mozzarella	695.680	2.230.930	220,7%
Queso Fresco sin fermentar	18.600	20.904	12,4%
Queso Fundido	14.004	38.601	175,6%
Queso en polvo	313.050	233.000	-25,6%
Quesos varios rallados	47.000	114.040	142,6%
Pastas lácteas para untar	40.000		
Leche caseinato sueros en polvo	95.044	1.098	-98,8%
Suero de mantequilla	11.915.000	12.235.500	2,7%
Lactosuero concentrado	13.631.374	11.723.238	-14,0%
Aceite butírico	108.444	381.020	251,4%
Dulce de leche	302.006	252.006	-16,6%
Caseína	13.000	20.000	53,8%

Fuente: Datos en base a URUNET y BCU



Considerando las exportaciones uruguayas de productos lácteos en los últimos años, se observa que el producto estrella en las exportaciones ha sido la leche en polvo con 70.716.160 Kg en el año 2009. Entre los años 2008 y 2009, la exportación de este producto aumentó un 78%.

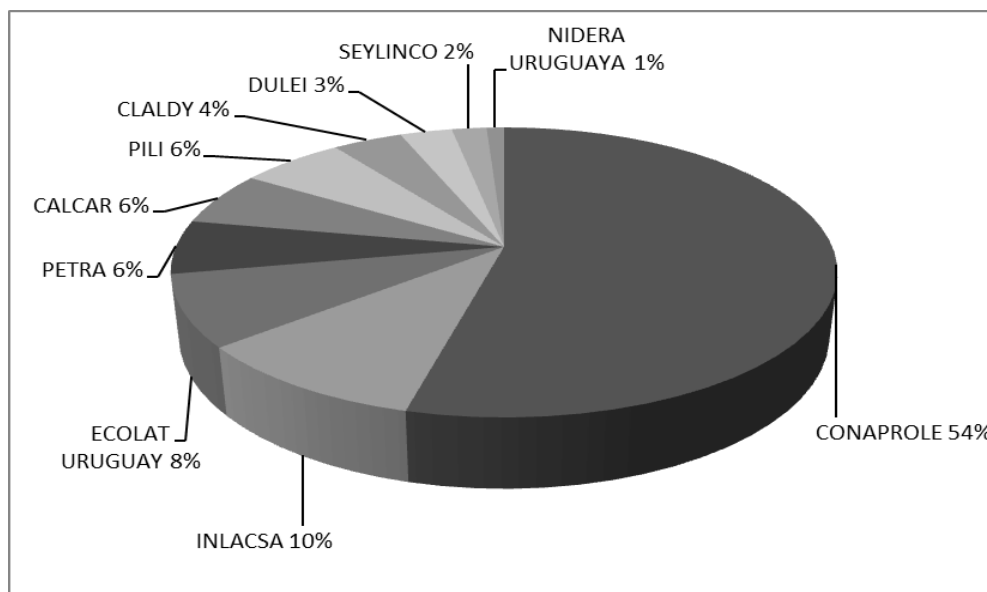
Asimismo, los quesos han ocupado un lugar destacado en la exportación, 35.136 toneladas de quesos han sido comercializadas hacia el exterior por Uruguay en el año 2009.

La manteca también es otro de los derivados lácteos que ha tenido mayor crecimiento en el 2009, aumentando respecto al año anterior un 86%, alcanzando las 17.500 toneladas.

#### **4.5 Participación de las industrias en las exportaciones**

Las distintas industrias lácteas contribuyen en las exportaciones en función de su capacidad, tamaño e infraestructura. Cabe destacar que si bien Conaprole ha sido la principal industria, con el transcurso del tiempo han surgido otras industrias, tanto nacionales como de procedencia extranjera. El mercado se encuentra cada vez más dividido, lo que demuestra que es visto como un sector atractivo en donde invertir. La participación de las empresas exportadoras para el año 2009 fue:

Cuadro 14. Participación de las industrias en las exportaciones de productos lácteos uruguayos



Fuente: INALE en base a datos de URUNET

#### 4.6 Importaciones

Uruguay se ha caracterizado por ser un país exportador más que importador de productos lácteos. El peso de las importaciones no ha sido tan relevante, ya que el país cuenta con importantes industrias lácteas que abastecen al mercado interno. Por lo tanto, la mayoría de los productos importados se caracterizan por tener valor agregado.

Un ejemplo de ello, es el caso de productos argentinos como yogur y alimentos para niños, que están teniendo cada vez más incidencia en el mercado uruguayo.

Cuadro 15. Importación de productos lácteos

Importaciones de productos lácteos en U\$\$					
Producto	2004	2005	2006	2007	2008
Leche en polvo	76.867	61.592	0	0	72.715
Yogur	711.468	2.041.599	2.394.029	2.511.365	3.080.540
Lactosuero	215.803	427.028	75.147	196.226	53.452
Manteca	192	256	101	334	1.310
Quesos	549.507	750.809	1.015.350	410.719	758.312
Prep. Aliment.	459.206	572.547	20.641	43.678	2.370.306
Dulce de leche	163	3.021	259.496	197.348	460.387
Helados	112.806	259.985	226.359	0	806.020
Caseína	283.340	1.191	63.229	0	182.127
Total	2.409.352	4.118.028	4.054.352	3.359.670	7.785.169

Fuente: 2004-2005 URUNET/ 2006-2007 BCU y DIEA-MGAP

El importante aumento que se registró en las importaciones para el año 2008 se debe fundamentalmente a la suba en la preparación alimenticia infantil. Asimismo, tuvo una evolución muy significativa el yogurt y helados en el período.

Las adquisiciones provenientes del exterior de Uruguay pasaron de U\$\$ 3.359.670 en el 2007 a U\$\$ 7.785.169 en el 2008, esta variación fue de 131%, la más significativa de los últimos años.

Del total de importaciones del año 2008, el 70% se explica por el yogurt y la preparación alimenticia infantil.

## **Capítulo 5: Matriz F.O.D.A.**

La matriz FODA es una herramienta que permite realizar un análisis de los elementos internos y externos que involucran en este caso al sector lácteo. En ella, se analizan por un lado las fortalezas y debilidades propias del sector, y por otra parte las oportunidades y amenazas que dependen del mercado y contexto externo. De dicho análisis se puede extraer un diagnóstico de la situación actual del sector lácteo, destacando los elementos positivos y negativos, ya sean externos o internos al sector que deben ser considerados en su análisis.

### **Fortalezas**

- # Recursos y condiciones naturales de muy buena calidad para la producción de leche (animales, tierras, clima, conocimiento y experiencia en el rubro).
- # Leche de bajo costo de producción y muy buena calidad.
- # Crecimiento constante de la productividad.
- # Sector que se caracteriza por la integración vertical, lo que permite una gran integración de la cadena de valor.
- # Buena disposición frente a cambios tecnológicos.
- # Buena imagen pública.
- # Concentración de la oferta de leche en un área geográficamente próxima lo que repercute en menores costos de producción.

# Producción ininterrumpida a lo largo del año para abastecer las plantas instaladas.

# Tradición exportadora.

# Importante valor nutricional de la leche y sus derivados, haciendo que a nivel internacional sea un producto cada vez más considerado en las dietas.

# Estatus sanitario.

### **Oportunidades**

# Extensión de la incorporación de la tecnología, por ejemplo riego.

# Elaboración de nuevos productos. Innovación en los tipos de productos como consecuencia del desarrollo en la tecnología utilizada, como por ejemplo el queso Cheddar.

# Desarrollo de la producción de leche conjuntamente con otras actividades agropecuarias.

# Fortalecimiento de las cuencas lecheras existentes o desarrollo de nuevas.

# Desarrollo de nuevos mercados destino. Muchos de ellos grandes potencias que incrementan su demanda por varios motivos: crecimiento demográfico, reconocimiento del valor nutricional o acuerdos comerciales. Países con altos índices demográficos, pueden comenzar a adoptar la cultura de consumir productos lácteos, ejemplo China.

### **Debilidades**

# Concentración comercial tanto a nivel local (Montevideo), como a nivel internacional, (México, Venezuela y Brasil representan gran parte de las exportaciones uruguayas).

# Alto nivel de dependencia en los ingresos, de los precios internacionales de los commodities lácteos.

# Relacionamiento laboral entre empresarios y sindicatos que por momentos ha dificultado la adecuada producción y distribución.

# Gran parte de los productores enfrentan importantes limitaciones en la escala de producción.

# Exportaciones uruguayas tienen una alta dependencia del mercado internacional, lo cual hace que cualquier cambio a nivel macro repercute a gran escala en el país.

# Cambio generacional. Poco interés de las nuevas generaciones en el sector.

### **Amenazas**

# Competencia de otros sectores productivos por recursos.

# Producción regional con economías cada vez más competitivas.

# Fluctuación del precio internacional de los commodities lácteos, con incidencia directa en el precio trasladado al productor.

# Medidas de defensa comercial tomadas por gobiernos de otros países para proteger su sector lácteo.

# Aumento del precio de algunos insumos en el 2009: combustible, maquinaria y mano de obra.

## **Capítulo 6: Medidas de Defensa Comercial**

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el organismo que se encarga de la normativa del comercio entre los distintos países. La misma tiene tres objetivos fundamentales: el primero es fomentar la libertad de comercio internacional desestimulando de esta manera todo lo que sean trabas al mismo. El segundo, es servir de foro para cerrar acuerdos comerciales. Por último, el tercero, es solucionar diferencias, actuando la OMC en estos casos como un actor imparcial.

Si bien lo que se promueve es la libre negociación internacional, hay ciertas situaciones previstas en los acuerdos de la OMC que son excepciones a esa regla.

Estas excepciones son:

- Dumping y medidas antidumping
- Subvenciones y medidas compensatorias
- Medidas de salvaguardia

Como denominador común, las tres permiten que en ciertas situaciones, el país importador pueda trabar importaciones que le están causando un daño a su industria nacional.



## **6.1 Dumping y medidas antidumping**

### **6.1.1 Marco Teórico**

Los acuerdos que rigen en la OMC son incorporados en nuestro país por medio de una ley, y reglamentados por un decreto. En el caso del acuerdo antidumping, es a través del decreto reglamentario 142/996.

El dumping es una práctica comercial considerada “desleal”, realizada por empresas al momento de exportar a un determinado mercado. Esta consiste en bajar el precio del producto, a un valor tal que llega a ser inferior a su “valor normal”. En otras palabras, se verifica el dumping cuando una misma mercadería se vende al extranjero (precio de exportación), a un precio inferior al que la misma es vendida en el mercado doméstico del país exportador.

Para poder determinar la existencia de dumping, es importante definir qué se entiende por “valor normal”. Es posible distinguir tres aproximaciones de éste: la primera y más utilizada es el precio al cual el exportador lo vende en su propio país. Si no se puede determinar de esa manera, otra alternativa es el precio al cual lo está vendiendo a un tercer país. Si eso tampoco es aplicable, la tercera opción es considerar aquel precio que resulta de un cálculo basado en los costos de la mercadería.

La normativa antidumping establece un procedimiento para que el país importador pueda defenderse de este tipo de práctica comercial, siempre y cuando se den simultáneamente ciertas condiciones:

- Probar la existencia de dumping. Se debe comprobar que hay un precio de exportación menor a un valor normal. La diferencia entre estos dos valores determina el margen de dumping.
- Probar la existencia de un daño o una amenaza a la industria nacional. Esto puede implicar también un retraso considerable en esa industria.
- Nexo causal entre el dumping y el daño referido. Esto es, demostrar que hay una relación de causa-efecto entre las importaciones con dumping y el perjuicio económico sufrido.

Para que se pueda iniciar la investigación para determinar la existencia de dumping, los productores nacionales deberán iniciar por escrito una solicitud. Para poder realizar dicha solicitud se necesitará representar más del 50% de la producción total del producto en cuestión.

Asimismo, la autoridad competente no habilitará a seguir con la investigación cuando: las importaciones acusadas de Dumping sean menores al 3% de las importaciones totales que se hayan realizado de ese producto; o cuando el margen de dumping sea menor al 2%.

Si la investigación fue llevada a cabo, se podrá concluir en la decisión de aplicar o no derechos antidumping, los cuales van a ser simplemente una especie de sobre aranceles. Al aplicarlos, se debe considerar que los mismos no podrán superar el margen de dumping, y permanecerán vigentes durante el tiempo necesario para neutralizar el efecto del dumping, por un plazo máximo de 5 años prorrogables.

Debido a que la investigación de dumping es un proceso complejo y extenso que puede demorar hasta 18 meses, está prevista la aplicación de medidas provisionales cuando haya clara evidencia y fuertes indicios de su existencia. En este caso, se pueden tomar medidas a partir de los 80 días de iniciada la investigación. El importador tendrá que pagar derechos antidumping provisionales, los cuales estarán sujetos a reliquidación una vez terminada la investigación.

Una práctica usual entre el importador y la industria nacional es realizar un compromiso de precios en el cual el vendedor se compromete a vender a un precio no menor a su valor normal.

### **6.1.2 Casos de Dumping en el Sector Lácteo**

Uno de los casos con mayor trascendencia se dio en el año 1999 cuando Brasil inició una investigación por supuestas prácticas de dumping contra las industrias de Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Unión Europea y Uruguay.

El producto acusado de dumping fue la leche en polvo. Esta denuncia de dumping fue realizada por productores lácteos brasileños. En nuestro país, Conaprole fue una de las industrias que más sintió los efectos de esta medida. Hasta ese entonces había realizado grandes esfuerzos para desarrollar mercados en los estados del sur de Brasil.

En el año 1999, Brasil sufrió una gran devaluación, que afectó también a los países de la región, incluyendo a Uruguay. Para el exportador uruguayo, el cual vendía la leche en dólares al importador brasileño, el precio en dólares antes y después de la devaluación iba a ser el mismo. Sin embargo, para el importador brasileño, luego de la devaluación, el costo de importar esa leche sería más costoso, puesto que el real se había devaluado frente al dólar.

Ante esta situación, Conaprole reaccionó bajando su precio de exportación en dólares, con el fin de que ese precio traducido en reales fuera similar al que existía antes de la devaluación, y que por tanto pudiera seguir compitiendo con la leche de origen brasileño. Ese nuevo precio de exportación era menor que el precio al que se vendía en el mercado local; este fue el fundamento utilizado por Brasil sobre la existencia de dumping.

Antes que se iniciara la investigación, el gobierno uruguayo solicitó que no se incluyeran a los exportadores uruguayos en dicha acusación por varios motivos.

En primer lugar, el tipo de productos denunciados no era igual al que producían los denunciantes, quienes iniciaron la investigación eran productores de leche fresca en Brasil, mientras que lo acusado de dumping en Uruguay era la leche en polvo. Por otra parte, quienes deberían haber acusado de dumping eran los industriales brasileños, y no los productores primarios. La Ing. Agr. María Elena Vidal, responsable de este tema en OPYPA (Oficina de Programación y Política Agropecuaria) en su momento, señaló además que se cometieron errores a la hora de definir el margen de dumping. El problema estuvo en los precios utilizados en la determinación del valor normal.

Por último, Uruguay sostuvo que no se produjo un daño a la industria de la leche en Brasil, condición necesaria para la configuración de este mecanismo de defensa comercial.

La autoridad brasileña, el Departamento de Defensa Comercial (DECOM), estuvo de acuerdo en cuanto a la determinación del valor normal. Rehaciendo los cálculos el margen de dumping quedó en 2,1%, ligeramente por encima del mínimo establecido. Al ser tan cercano al 2%, Uruguay entendió que existieron criterios subjetivos a la hora de determinar este margen. Sin embargo, no planteó ningún tipo de protesta ni negociación.

La solución que se tomó en el año 2001, fue realizar los conocidos compromisos de precios con Conaprole y Parmalat para las exportaciones de leche en polvo a Brasil. La duración de este acuerdo fue de 3 años, durante el cual estas empresas se obligaron a cumplir con determinados precios mínimos de exportación.

Cumplidos estos 3 años, DECOM abrió una nueva investigación para determinar si luego de finalizado el compromiso, se configuraba nuevamente el dumping y existía daño a la industria nacional. Lo mismo ocurrió para los exportadores argentinos.

Con el primer compromiso firmado en el 2001, nuestro país no estuvo de acuerdo y consideró que detrás de la acusación de dumping, existía una medida proteccionista por parte del gobierno brasileño para sus productores. A pesar de esta disconformidad, Uruguay, apostando a ese mercado, cumplió lo establecido. La solicitud de un nuevo compromiso realizada por Brasil en el año 2004 desató un nuevo malestar en las empresas uruguayas, quienes se defendieron presentando un documento marcando las deficiencias en el análisis sobre la existencia de dumping. Otra vez, Uruguay se vio perjudicado, siendo Brasil el que salió favorecido por otros 3 años más, conteniendo la promesa de los productores brasileños de no volver a pedir la revisión al final del período, ya que de lo contrario se convertiría en una barrera permanente. Sin embargo, este segundo compromiso fue homologado en junio de 2005 por la Cámara de Comercio Exterior de Brasil.

Actualmente, las relaciones comerciales con Brasil respecto a productos lácteos no presentan grandes dificultades. Según datos informados por Uruguay XXI, del total de lácteos exportados por Uruguay, el 25% tiene como destino el país norteamericano.

## **6.2 Subvenciones y Medidas Compensatorias**

### **6.2.1 Marco Teórico**

Las subvenciones o subsidios son una herramienta utilizada por los gobiernos para el desarrollo de la economía nacional. Operan como un gasto público sin contrapartida de bienes o servicios por parte de quien lo recibe. En particular, existe una subvención cuando se otorga un beneficio en algunas de las siguientes circunstancias:

1) Cuando existe una contribución financiera otorgada por un gobierno u organismo público a ciertas empresas. Como contribución financiera se entiende:

- Una transferencia directa de fondos públicos como por ejemplo donaciones o préstamos.
- La no recaudación de impuestos que en otras circunstancias se percibirían.
- Provisión de bienes y servicios específicos que no sean de infraestructura general.
- Provisión de fondos a un sistema de financiamiento a exportaciones.

2) Cuando exista sostenimiento de precios por parte del gobierno con el fin de aumentar las exportaciones o reducir las importaciones.

3) El subsidio tiene que ser específico para una o varias empresas o ramas de producción dentro del país.

Las subvenciones se diferencian del dumping en que las primeras requieren de la participación del gobierno para reducir el precio del bien, mientras que en el caso del dumping si bien existe reducción de precios, ésta se debe a una decisión empresarial.

Según la OMC hay dos tipos de subvenciones:

- Subvenciones Prohibidas. Son las que tienen como consecuencia una distorsión del comercio internacional. De todas maneras pueden ser otorgadas dependiendo del logro de determinados objetivos de exportación, por ejemplo, condicionado a alcanzar cierto nivel de exportaciones en el año. También son concedidas en ciertos casos cuando se utilizan productos nacionales en vez de productos importados.
- Subvenciones Recurribles. Toda subvención en principio está autorizada, excepto que haya algún reclamo de un país miembro de la OMC que pueda demostrar que se le está causando alguno de los siguientes perjuicios: daño a una rama de producción del país importador; perjuicio a los exportadores rivales de otro país cuando se compite en un mercado común; o perjuicio a los exportadores que intentan entrar al mercado del país que otorga el subsidio.



Cuando un país se vea perjudicado por la existencia de un subsidio, en una primera instancia puede intentar solucionarlo mediante un acuerdo con el país que otorgó el mismo. Si no se llega a una solución por este camino, las subvenciones podrán ser impugnables a través del procedimiento de solución de controversias en la OMC. La misma realiza una investigación, y en caso de haber resolución favorable al denunciante, la subvención se debe suprimir. Si ésta es recurrente, una alternativa es eliminar los efectos desfavorables.

Si el país que da el subsidio no actúa como la OMC le indicó, el denunciante puede tomar medidas de represalia, por ejemplo, subiendo los aranceles externos a ese país específico a valores muy altos, de manera tal de compensar el daño.

Para neutralizar los efectos de la subvención se pueden aplicar medidas compensatorias, con similares objetivos que las medidas antidumping. Lo que se busca con dichas medidas es comprobar la existencia de la subvención, del daño o amenaza de daño a la industria nacional y nexo causal entre la subvención y el daño mencionados.

Al igual que los derechos antidumping, los derechos compensatorios no pueden superar al efecto de la subvención y su plazo es hasta 5 años prorrogables. Además se prevé la aplicación de medidas provisionales a partir de los 60 días desde iniciada la investigación. Asimismo, se establece la aplicación de compromisos de precios con los exportadores, que al igual que el caso del dumping, las mismas constituyen una solución a la que se puede llegar en cualquier momento para evitar la fijación de derechos compensatorios.

## **6.2.2 Subsidios en el Sector Lácteo**

### **Subsidios en la Agricultura**

La aplicación de subsidios agropecuarios por parte de países desarrollados ha interferido en el comercio mundial de los productos agrícolas en las últimas décadas, convirtiéndose en una especie de discriminación para los países subdesarrollados. Por ejemplo, para los commodities exportados por Uruguay, los subsidios máximos que la Unión Europea ha llegado a dar, fueron entre 65% y 100% del precio de los mismos.

Quienes mantienen una política proteccionista y de subsidios son principalmente la Unión Europea y Estados Unidos; países que concentran gran parte del comercio internacional de productos lácteos. Según información proporcionada por la revista Infortambo N° 256 de Setiembre de 2010, la Unión Europea y Estados Unidos se encuentran en el segundo y tercer lugar respectivamente en el ranking de los 10 mayores exportadores mundiales de productos lácteos. En conjunto, representan cerca del 40% del total de lácteos que se comercializan a nivel mundial.

Los commodities constituyen gran parte de la comercialización internacional de productos lácteos. Se entiende por commodities aquellos productos que carecen de diferenciación, cuyo destino no es el consumidor final sino que serán utilizados en el proceso productivo; siendo en este sector la leche en polvo.

Esto, a diferencia de ciertos productos derivados, que por sus condiciones tienen poca vida útil, hace que los commodities sean en general el tipo de productos más expuesto a los subsidios que afectan el comercio mundial.

Existen varias críticas a las consecuencias de la aplicación de subsidios:

- Cuando un estado otorga un subsidio a un sector, hace que el precio de los productos subsidiados sea más bajo que lo normal, restringiendo la entrada de productos de otros países a dicho mercado puesto que éstos últimos no serán competitivos comparados con los primeros.
- Los subsidios promueven la existencia de excedentes de producción, los cuales al ser volcados al mercado producen un aumento de la oferta y en consecuencia un descenso del precio. Uruguay no tiene escala suficiente como para incidir en los precios internacionales, esto hace que sea tomador de precios. Por ejemplo, según Uruguay XXI, en su informe Sector Lácteo- Oportunidades de Inversión en Uruguay, las exportaciones uruguayas en el mercado mundial de lácteos representan tan sólo el 2%.

La gran cantidad de subsidios aplicados por las grandes potencias, demuestra la clara desventaja en la que se encuentran los países en vía de desarrollo y agroexportadores como Uruguay. Países que a pesar de tener eficiencia productiva, deben salir al mercado internacional a competir con precios subsidiados por otros países perdiendo de esta manera competitividad.

Son entonces los países subdesarrollados los más interesados en celebrar acuerdos para contrarrestar el efecto desfavorable de los subsidios y otras políticas aplicadas por la Unión Europea y Estados Unidos.

Por otro lado, desde el punto de vista de los países que aplican subsidios y medidas de ayuda, existen tres razones para explicar la protección que conceden a sus agricultores:

- Asegurar la producción de alimentos para satisfacer las necesidades de la población.
- Proteger a los agricultores de adversidades climáticas y de fluctuaciones de precio.
- Preservar el sector agrícola del país.

## **Acuerdo sobre la Agricultura**

Durante la existencia del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), entre los años 1948 y 1994, los países agroexportadores, entre ellos Uruguay, solicitaron que se reglamentaran las cuestiones vinculadas a la agricultura. Sin embargo, los países proteccionistas en materia agrícola, como por ejemplo la Unión Europea mantenían una fuerte oposición.

Durante los años 1986 a 1994, tuvo lugar la Ronda Uruguay. En este marco se estableció el Acuerdo sobre Agricultura. El mismo fue el primer gran paso para llegar a condiciones más favorables para los países agrarios aunque aún se estaba lejos de conseguir una situación justa para éstos.

Los resultados de esta Ronda se pueden sintetizar en 3 aspectos:

- La arancelización de la protección. Si un país quería ser proteccionista, debía hacerlo mediante la aplicación de aranceles. Es decir, buscar transparencia de la información con el fin de evitar las barreras no arancelarias.
- Rebaja gradual de subsidios en la agricultura por parte de los países desarrollados.
- Cláusula de paz. Propuesta por los países proteccionistas que duraba hasta el 31 de diciembre de 2003. Aquellos países que no cumplieran con las normas y principios de la OMC serían denunciados por cualquier otro país.

A modo de síntesis, la Ronda Uruguay no tuvo los resultados esperados por los países agroexportadores en cuanto a la liberalización del comercio agrícola, por lo cual, este tema fue retomado en la Ronda del Milenio iniciada a fines de 1999. Los países en vías de desarrollo criticaron dos temas fundamentales: el incumplimiento de los países desarrollados de aquellos puntos resueltos en la Ronda Uruguay que no les favorecían y a su vez la política de subsidios agrícolas de países industrializados. Esta ronda fracasó debido a la falta de compromiso, principalmente de la Unión Europea, quien quiso mantener su sistema de subsidios agrícolas rechazando así los acuerdos pactados.

Una nueva ronda se formó a fines del año 2001, en Doha, Qatar. En este caso, si bien los países proteccionistas se comprometieron con las negociaciones, la realidad sigue incambiada. Algunos especialistas en el tema sostienen que en este año, 2011, se concretarían los objetivos de esta ronda.

La tendencia mundial es hacia la eliminación de las subvenciones, pero en los hechos hay países que siguen incumpliendo los acuerdos, distorsionando de esta manera el comercio internacional.

## **Casos de Subsidios en el sector lácteo**

### **Aplicación en otros países**

#### Caso de Argentina

En el año 2007, frente a la situación por la que estaba pasando Argentina, el gobierno decidió incorporar la leche fluida, los quesos, los yogures y el dulce de leche a la lista de bienes subsidiados. El objetivo de esta medida fue contrarrestar la caída de la producción láctea, el fuerte aumento de los precios internacionales de esos productos y los faltantes en el mercado interno. Por otra parte, la situación se veía empeorada por el aumento de la demanda externa de leche en polvo y los problemas causados por las inundaciones en Argentina que profundizaban la falta de lácteos en el mercado interno.

La idea central de estos subsidios era restablecer la producción para aumentar la oferta de productos lácteos al mercado interno, así como también que los productores de dicho mercado obtuvieran ganancias similares a las que tenían los exportadores.

Esta política de gobierno tuvo repercusiones en nuestro país. Conaprole pidió la aplicación de medidas arancelarias para frenar el ingreso de esos productos subsidiados al mercado uruguayo.

### Aplicación de Subsidios por parte de grandes potencias

Hasta el año 2008, ciertos gobiernos e instituciones, como el Gobierno de Estados Unidos y el Banco Mundial, entendían que la aplicación de subsidios agrícolas tendría una pronta desaparición. Esto se basó en los pronósticos dados por FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

La argumentación de dicho pronóstico surgía del aumento sostenido y generalizado de los precios agropecuarios y alimentarios en el año 2007-2008; eran perspectivas muy alentadoras para el sector agrícola. Sin embargo, la fuerte crisis económica y recesión global que afrontó el sector a mediados del 2008 y la consecuente disminución de los precios, hizo reaparecer la idea de seguir con los instrumentos de proteccionismo y discriminación comercial. Por lo tanto, la eliminación de subsidios no se materializó.

La Unión Europea y Estados Unidos, dos de las regiones más importantes en cuanto a producción de leche a nivel mundial, son los grandes impulsores en la aplicación de subsidios al sector lácteo. Con su cualidad de grandes potencias mundiales pueden tomar este tipo de medidas para favorecer a sus productores e industrias, perjudicando a los países agrícolas emergentes que por más eficientes que sean, se les hace muy difícil competir en estas condiciones.

Las decisiones tomadas por las grandes potencias, crearon una situación que fue catalogada por distintas entidades como “Guerra de subsidios en el sector lácteo”.



A mediados del año 2009, los países agrícolas reunidos en el Grupo de Cairns, compuesto por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Pakistán y Uruguay; decidieron actuar en consecuencia a los subsidios de exportaciones de lácteos que Estados Unidos quería reintroducir.

Esta medida se sumaba a la ya tomada por la Unión Europea para paliar la crisis de la industria láctea. En algunos países de Europa, miles de productores de leche comenzaron a tomar medidas en forma de protesta por el bajo precio de la leche.

Como ejemplo, la Unión Europea se comprometía a brindar una ayuda temporaria de € 15.000 a cada productor lácteo, con el objetivo de cubrir la diferencia que había entre el precio de litro de leche (€ 0,36) y el aparente costo de producción (€ 0,65).

La idea central que manejaban los países subdesarrollados en cuanto a la aplicación de estas medidas, fue que si todos siguieran el ejemplo de aplicar subsidios u otro tipo de ayudas, esto afectaría la credibilidad del sistema promovido por la OMC. A su vez, si bien la libertad del comercio internacional es uno de los objetivos de esta organización, este tipo de medidas distorsionan y dificultan la comercialización entre los países. En julio de 2009, el Director General de la OMC, Pascal Lamy, enfatizó la idea del perjuicio que causan los subsidios, punto que luego sería tratado en las discusiones que se llevaron a cabo en el marco de la Ronda de Doha.

El grupo de Cairns, consideró que estas medidas castigan a los países que no reciben subsidios, siendo los más perjudicados los productores agrícolas en vías de desarrollo.

El Grupo de los 20, integrado por países en desarrollo definió esta situación como un “proteccionismo sucio”, que si bien no viola directamente las normas de la OMC, sí debilita la libertad del comercio internacional.

A modo de síntesis, todas las instancias que han existido en el marco de la OMC para eliminar el problema de los subsidios fueron en vano, ya que la existencia de éstos parece ser una medida difícil de ser eliminada.

## **Aplicación en Uruguay**

### Caso de leche cuota

Uruguay ha mantenido históricamente un sistema de fijación de precios de la leche cuota el cual es establecido dos veces al año por el Estado (en marzo y setiembre). La finalidad era establecer un sistema de fijación del precio de la leche, tomando en consideración a los diversos actores del mercado: productores, industrias y consumidores.

En el año 2008, el Poder Ejecutivo pronunció el decreto 129/08, estableciendo de esta manera la eliminación del precio de la leche cuota que la industria paga al productor, liberándolo a las reglas de la oferta y la demanda.

Con respecto al precio de leche cuota que es pago por los consumidores, este quedará fijado en función del precio de la leche industria promedio actualizado; dato proporcionado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. En otras palabras, el precio que paga el consumidor deja de depender del precio pagado al productor por la leche cuota.

Todo esto generó una situación que nunca se había visto en el país: el precio de la leche industria superó al de la leche cuota, lo cual fue generado por la tendencia al alza del precio internacional de la leche.

Con esta modificación, el régimen de administración del precio de la leche dejó de cumplir los fines para los cuales había sido creado. Además, sumado al hecho de que la leche es un producto de primera necesidad, el Estado participó promulgando este decreto 129/08.

#### Caso de precio al consumidor

En cuanto al precio de la leche al consumidor, en marzo del 2008 se aprobó la aplicación de un mecanismo que se utiliza para subsidiar la misma en el mercado interno. Con este régimen, las industrias lácteas aportaron \$ 0,06 por litro de leche que recibieron de los productores a un fondo que permite subsidiar en \$ 0,50 el precio de la leche fluida al consumo. De esta forma el precio al público de la misma quedó fijado en \$ 13 por litro.

### Caso de emergencia agropecuaria

En enero del 2009 como respuesta a la crisis que afrontó el sector, el gobierno debió intervenir para mitigar el impacto de la fuerte sequía, la situación de pérdida en la que se encontraban trabajando los productores y el consumo de las reservas que se tenían para el invierno. Con todo esto se buscaba también poder ayudar y fomentar a las industrias del sector. El 14 de enero de dicho año se decretó “Estado de Emergencia Agropecuaria”.

La medida adoptada en este caso, consistió en otorgar un subsidio para más de 3.100 productores (2.000 lecheros y más de 1.100 queseros), fue una ayuda económica no reembolsable en el entorno de los U\$S 4.500.000 durante 90 días, desde el 15 de enero hasta el 15 de abril del 2009.

Para el caso de los productores lecheros, el subsidio dependía de la cantidad de litros: los que producían hasta 500 litros por día, el subsidio fue de \$ 1,20 por litro; para los que producían entre 500 y 1.000, \$ 1,10 por litro, y los que producían entre 1.000 y 1.500 \$ 0,60 por litro.

Para el caso de los queseros artesanales la escala fue la siguiente: los que producían menos de 500 litros recibieron \$ 1 por cada litro de leche producida en el día. Los que producían entre 500 y 1.000 se les entregó \$ 0,90, y por último quienes producían entre 1.000 y 1.500 recibieron \$ 0,60. Asimismo, se incluyó un subsidio para el consumo de energía eléctrica, el cual consistía en subsidiar los primeros 500 KW consumidos mensualmente por los productores. Esta medida rigió desde el 1° de febrero al 30 de abril de ese año.

### **6.3 Medidas de salvaguardia**

#### **6.3.1 Marco Teórico**

El tercer tipo de medida de defensa comercial se diferencia de los otros dos dado que no es considerado una práctica desleal.

Un país miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto cuando esas importaciones han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional; esto se conoce como la aplicación de medidas de salvaguardia.

Para la aplicación de estas medidas por parte del gobierno del país importador es necesario que se cumplan ciertas condiciones:

- Existencia de aumento de las importaciones de cierto producto
- Existencia de daño o amenaza de daño a una industria nacional
- Nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño referido
- Existencia de un plan de ajuste de la Industria Nacional

El requisito que se agrega en esta medida con respecto al dumping y a los subsidios es la existencia de un plan de ajuste. La idea central que predomina es darle la posibilidad a la industria nacional de situarse en las mismas condiciones de eficiencia que el país exportador.

Esta particularidad implica que la industria nacional debe presentar dentro de cierto plazo un plan de cómo va a adaptarse para mejorar su eficiencia y poder estar en mejores condiciones de competencia. El fin que se busca es darle tiempo para que se reacomode. Cuando hay aumentos significativos de importaciones que afectan a la industria nacional en las que no se ha probado que haya competencia desleal del exterior, se entiende que ese país está siendo más eficiente.

Las medidas de salvaguardia pueden ser de dos tipos en relación con el productos denunciados, aumentar los aranceles o fijando restricciones cuantitativas, es decir, estableciendo cupos.

La aplicación de medidas de salvaguardia es por hasta 4 años prorrogables con un máximo de 10 años. En caso que la industria nacional no cumpla con lo prometido en el plan de ajuste, las medidas serían revocables.

Con respecto a las medidas provisionales, para este caso se pueden tomar a partir de los 65 días de iniciada la investigación.

### **6.3.2 Medidas de “zona gris”**

Estas medidas de “zona gris” hoy en día están prohibidas en el acuerdo de la OMC, pero fueron muy utilizadas en los años 90 por ser más prácticas que las de salvaguardia.

Básicamente consistían en negociaciones bilaterales al margen del antiguo GATT (actual OMC), las cuales buscaban la protección de la industria nacional del país importador por medio de dos instrumentos fundamentales:

- Limitaciones voluntarias a las exportaciones
- Acuerdos de comercialización ordenada

El primer instrumento es una negociación de carácter informal entre dos países que acuerdan establecer un límite a las cantidades negociadas. Por ejemplo un país que se ve obligado a reducir las cantidades negociadas con el país importador, luego obtendría de este último otra medida a cambio.

En cuanto a los acuerdos de comercialización ordenada, estos consisten en una liberalización progresiva de las cantidades importadas. Las cantidades permitidas van aumentando año a año hasta que en un momento son totalmente libres; es decir se dejan de aplicar restricciones.

### **6.3.3 Reacción del país exportador**

En los casos de dumping y subsidios, probada la existencia, el país exportador no podía reaccionar de ninguna forma, simplemente debía aceptar las declaraciones de la OMC. En cambio, si el país importador aplica medidas de salvaguardia, el país exportador puede tratar de lograr una compensación a través de la celebración de consultas. Por ejemplo, logrando la disminución de un arancel para cierto producto.

Si esto no resulta, otra alternativa es aplicar Medidas de retorsión de efectos equivalentes, es decir, tomar represalias, por ejemplo: aumentar los aranceles a las importaciones procedentes del país que aplico la salvaguardia.

### **6.3.4 Condiciones específicas para países en vías de desarrollo**

Para poder aplicar una medida de salvaguardia a importaciones procedentes de un país en vías de desarrollo se deben tener en cuenta dos aspectos:

- Esta importación debe representar para el país afectado más del 3% de las importaciones totales del producto.



- Si no llegara a cumplir el 3%, pero el peso de las importaciones procedentes de los países en desarrollo en las importaciones totales significa más del 9%, entonces también se pueden aplicar medidas de salvaguardia.

### **6.3.5 Casos de aplicación**

#### Aplicación de medidas de Salvaguardia a los productos lácteos por parte de Chile

Un caso que afectó a Uruguay en los últimos tiempos fue la medida de salvaguardia tomada por Chile en el año 2006, que pretendía proteger a la producción nacional por el aumento de las importaciones de lácteos tanto de Argentina como de Uruguay.

Para el gobierno chileno se configuraba la existencia de amenaza de daño grave, motivo por el cual se desarrolló esta investigación. Esta medida tomó a Uruguay por sorpresa, ya que su incidencia en el mercado chileno era menor que la de Argentina. Asimismo, Uruguay consideró que había carencias de fundamentación en dicha solicitud, puesto que las importaciones provenientes de Uruguay no registraron un aumento sino por el contrario una fuerte caída.

Como respuesta, el gobierno uruguayo y la Cámara de Industria Láctea Uruguaya (CILU), presentaron su defensa con una participación activa en dicha investigación.

La Federación Gremial Nacional de Productores de Leche (FEDELECHE) realizó una solicitud de investigación por salvaguardias al gobierno chileno para las importaciones de leche en polvo, leche fluida y queso Gouda. Como consecuencia de ello, en setiembre del año 2006, dicho gobierno da por iniciada esta investigación por medio de un organismo a cargo de verificar la existencia de requisitos necesarios para poder aplicar estas medidas.

Para configurarse la aplicación de salvaguardias, no basta con el aumento de las importaciones sino que también se requiere de la existencia de daño o amenaza de daño a la industria nacional y un nexo causal entre los dos anteriores.

El motivo de crecimiento de las importaciones de productos lácteos se debe a varios factores. En primer lugar, el precio de la leche en Chile hasta el año 2006 reflejaba una tendencia creciente de los precios en dólares. Por otra parte, también se incrementó la producción de leche en dicho país, lo cual se tradujo en un aumento de la remisión de leche a planta. Esto fue acompañado por un aumento en el consumo de leche.

Estos indicadores muestran que se trataba de un sector dinámico y con perspectivas favorables de crecimiento y no un sector afectado por un daño causado por importaciones.

En cuanto a las medidas provisionales, las mismas fueron tomadas por el gobierno chileno en el 2006 únicamente con las importaciones provenientes de Argentina, por ser éstas consideradas por la Comisión de Distorsiones causantes de daño a la producción nacional. La medida provisoria prevista consistía en una sobre tasa arancelaria de 23%, la cual estuvo vigente hasta finalizado el 2006.

Uruguay quedó excluido de estas medidas provisionales puesto que se fundamentó que las importaciones provenientes de Uruguay no habían sido las causantes de la amenaza de daño grave. Uruguay estuvo de acuerdo con esta decisión, dado que no sería del todo coherente aplicar una medida correctiva a países que no eran los causantes del daño. Esto permitía no afectar las concesiones otorgadas a Uruguay en el marco de los acuerdos comerciales recíprocos con Chile.

Hasta fines de diciembre de 2006, el gobierno chileno dispuso de un plazo para determinar cuáles serían las medidas definitivas a las importaciones de los productos bajo investigación. Antes de finalizado dicho plazo, Uruguay estableció que en caso de aplicación de una medida de salvaguardia definitiva, se excluyera a las importaciones provenientes de Uruguay, justificándose para esto los mismos criterios que para las medidas provisionales.

Esta situación se volvió a repetir en octubre del 2009, cuando Chile decidió aplicar una salvaguardia temporal consistente en una sobre tasa del 15% a las importaciones de leche en polvo entera y descremada, y de queso Gouda provenientes de Argentina y Uruguay.

Los productores chilenos en este entonces exigían una sobre tasa del 31,5% a las importaciones de estos países acusados de realizar competencia desleal por otorgar subsidios al sector. Para el presidente de FEDELECHE, la aplicación de subsidios era desleal por lo cual se debía imponer un derecho compensatorio o salvaguardia, un arancel de entrada que equiparara la situación competitiva.

En ese momento, Argentina aplicaba subsidios a más del 90% de los productores y fue justamente de ese país de dónde provino el 47% de las importaciones chilenas. En abril de 2009, Argentina abastecía más del 51% de la leche importada por Chile. Por su parte, Uruguay representaba cerca del 10% de dichas importaciones. Si bien se trata de un mercado pequeño, tiene un gran potencial de crecimiento para los lácteos en el futuro.

El gobierno de Chile adoptó finalmente la decisión de aplicar una medida para productos lácteos de carácter general, es decir que no se instrumentó contra los lácteos de un país específico. Con la aplicación de estas medidas de salvaguardia estaba la preocupación en Chile de que Uruguay y Argentina reaccionaran de la misma manera, es decir, tomando medidas contra el ingreso de otros productos chilenos en sus mercados. Las intenciones de Uruguay no fueron tomar medidas de represalias contra dicho país, a pesar de que entendió que no se configuraba salvaguardia respecto al caso chileno.

El temor de Uruguay era que la adopción de esta medida provisoria quedase definitiva, y de esta forma, ser imitada por otros mercados que sean destino de las exportaciones uruguayas de lácteos.

La defensa de Uruguay fue la presentación de su estrategia ante autoridades chilenas en octubre de 2009 en audiencia pública.

Este tipo de medidas aplicadas por Chile, demuestran un escenario proteccionista en el sector lácteo que preocupa seriamente a los empresarios y autoridades uruguayas.

## **Capítulo 7: Financiamiento al sector lechero uruguayo**

Se designa con el término de financiamiento al conjunto de recursos monetarios que se destinarán para llevar a cabo una determinada actividad o proyecto económico.

Con respecto al financiamiento dado a un sector productivo específico, éste tiene lugar generalmente cuando dicho sector se enfrenta a circunstancias adversas de distinta índole. Es una medida de ayuda económica del gobierno para fomentar determinados sectores y de esa manera promover el crecimiento y desarrollo de la economía.

Una de las prioridades estratégicas del gobierno apunta al desarrollo de la cadena productiva del sector lácteo. La importancia radica en el aporte que realiza la cadena de lácteos a la distribución de la riqueza, y su incidencia en las exportaciones.

El sector lácteo uruguayo, a lo largo del tiempo ha tenido que superar ciertas dificultades económicas. Dada la importancia de este sector para la economía uruguaya, el mismo ha sido beneficiado con distintas formas de financiamiento.

En el proceso de decisión de asignación de recursos por parte del gobierno, el sector lácteo se encuentra en un lugar privilegiado. Actualmente, ocupa uno de los primeros lugares en cuanto al peso que tiene en las exportaciones totales del país. A su vez, la leche es un producto de primera necesidad, muy demandado, teniendo Uruguay uno de los índices per cápita de consumo de leche más alto del mundo. Por otra parte, considerando la cadena productiva, ésta se extiende desde la producción primaria, pasando por la producción industrial y finalizando con la comercialización de los productos a nivel local e internacional.

## **7.1 Antecedentes**

A partir del año 1999 el sector lácteo uruguayo se enfrentó a una serie de situaciones que complicaron al sector, provocando una reducción en la producción y un incremento en el endeudamiento:

### La devaluación de Brasil de enero de 1999

Desde la creación del MERCOSUR en el año 1991 hasta enero de 1999, Brasil fue el principal destino de las exportaciones de lácteos uruguayos. La fuerte devaluación que atravesó ese país en el año 1999, dificultó la importación de productos uruguayos.

Se les hacía muy costoso importarlos ya que el real había perdido valor con respecto al dólar. Esto provocó que las posibilidades de ingreso a ese mercado se redujeran a la vez que Uruguay debió bajar el precio de los productos exportados.

#### Fuerte sequía

Entre el año 1999 y 2000, una fuerte sequía azotó al país, lo que afectó gravemente a la producción basada en un sistema pastoril. Lo que se podría esperar de una menor oferta de leche era un aumento de los precios. Sin embargo, esto no ocurrió debido a la pérdida del mercado brasileño.

#### Derechos antidumping de Brasil

La aplicación de derechos antidumping en el año 2001 a las exportaciones de leche en polvo, dificultó aún más la inserción en este mercado.

#### Aftosa

En el 2001 fueron afectados solamente 267 establecimientos lecheros, que representaban el 5% del total, pero que impidieron la exportación de Uruguay de vaquillonas en pie. Esta enfermedad tiene grandes implicancias en el aspecto socioeconómico, su presencia afecta seriamente el comercio de animales, productos y subproductos de origen animal; es una enfermedad de alto poder de difusión que afecta la producción y productividad ganadera.



### Devaluación en Uruguay

A mediados del 2002, se produjo una devaluación en Uruguay que afectó al sector lechero. Desde años anteriores, los productores lecheros se venían enfrentando a una serie de dificultades financieras, lo que hacía muy difícil cumplir con las obligaciones, muchas de las cuales eran en dólares. Por lo tanto, la situación se tornó bastante crítica.

### Desaparición del crédito

La crisis del sistema financiero en el 2002 afectó lógicamente a los bancos que trabajaban con el sector lechero, con lo cual el crédito desapareció. El sector lechero tiene una fuerte dependencia de los créditos a corto plazo para poder realizar cultivos forrajeros. Por lo tanto, la desaparición del crédito constituyó otra dificultad a la que debieron enfrentarse los productores, buscando otra solución para obtener dichos cultivos.

## **7.2 Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL)**

En el marco de la situación vivida en los años anteriores a la crisis del año 2002, se creó el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL), por la ley 17.582 del día 2 de noviembre de 2002.

Tomando en cuenta la posibilidad de quiebra de un alto número de empresas del sector luego de 3 años de estancamiento productivo, y considerando que no se habían recuperado los precios a nivel internacional, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca diseñó dicho fondo para aliviar la situación financiera del sector.

El FFAL consistió en realizar una retención a la venta de todas las leches fluida, ya sean pasteurizadas o larga vida, producidas dentro del país o importadas. Esta retención equivalía a \$ 0,84 por litro de leche pasteurizada vendida al consumo.

Dicha retención se debía depositar a nombre del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) quien conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas serían los titulares y administradores del Fondo, encargados de administrar e invertir los fondos según ellos creían conveniente.

Los recursos fueron obtenidos a través de un contrato celebrado con un grupo de inversores que adelantaron 26 millones de dólares como pago de flujo futuro. Los inversores fueron las Administradoras de Fondos de Pensión (AFAP's). Ese monto fue distribuido entre los productores lecheros de acuerdo al volumen de remisión a planta en el período desde el 1° de julio de 2001 al 30 de junio de 2002. Se les otorgaba un tratamiento especial a aquellos que remitían más de 300 litros por día. Finalmente, el financiamiento consistió en U\$S 0,022 por litro de leche remitido a planta.

Un requisito que se pedía era utilizar ese beneficio en un 60% para amortizar la deuda contraída con el Banco República, dejando el 40% restante libre de disponibilidad. También se instrumentó un mecanismo por el cual con el capital recaudado se comprarían bonos del tesoro. Al encontrarse éstos muy depreciados y al ser tomados por el BROU a valor nominal, se pudo lograr que cada dólar aportado por el FFAL significara U\$S 1,7 a los efectos del pago de la deuda.

El Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera consiguió unir los esfuerzos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Industria, Energía y Minería, del Banco de la República Oriental del Uruguay y del Banco Central del Uruguay, de ACAC, de las Administradoras de Fondo de Pensión (AFAP's), de las gremiales de productores de leche y por último de las industrias lácteas.

Otro logro importante fue la rapidez con que se actuó. Los productores agropecuarios ejercían presión al MGAP pidiendo una respuesta urgente a su problema. El proceso se desarrolló en cuestión de pocos meses, tiempo récord considerando que se trató de una herramienta totalmente nueva. Se logró firmar un contrato de cesión de los fondos con las AFAP's, con la entrega de 26 millones de dólares, logrando el objetivo de brindar la ayuda económica a los productores lecheros en enero del 2003.

Queda demostrado de esta forma, la importancia otorgada al sector y el apoyo político que se le dio tanto a nivel del Poder Legislativo como Ejecutivo.

Los resultados obtenidos de este Fondo de Financiamiento se pueden resumir en:

- Disminución del endeudamiento de los productores de leche, que en ese momento había alcanzado niveles muy altos.
- Aumento de la liquidez en los establecimientos lecheros que no disponían de crédito por la crisis ocurrida en el 2002.
- Una nueva alternativa de inversión para las AFAP's.

### **7.3 Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad**

#### **Lechera (FFDSAL)**

El FFDSAL se creó por la ley 18.100 del 23 de febrero de 2007, y se reglamentó por el decreto 194/007, del 4 de junio de 2007.

El FFDSAL es un fideicomiso para el cual se emitieron Títulos de deuda por U\$S 42.500.000 que fueron ofrecidos en Bolsas de Valores nacionales y adquiridas por inversores; 3.300 productores lecheros fueron los beneficiados con este fideicomiso.

Este nuevo fondo surgió años más tarde en un contexto de evolución dinámico del sector lechero uruguayo, con una fuerte tendencia a las exportaciones. La aplicación de este tipo de soluciones es considerada por el MGAP como una forma de estimular el desarrollo y la canalización de inversiones en el sector.

La distinción fundamental entre este nuevo fondo de financiamiento y el anterior, es que este último se centraba en el tema del endeudamiento, mientras que el primero buscaba financiar el desarrollo de la lechería en el Uruguay.

A pesar de obtenerse muy buenos resultados, continuaron algunos problemas de endeudamiento para ciertos productores lecheros; a la vez que existían dificultades en el crédito bancario tradicional.

Las ideas que se perseguían con este nuevo fondo fueron:

Recuperación de fondos: A diferencia del fondo anterior la retención a productores para el pago de la deuda se aplicaría a la totalidad de la remisión a planta industrial.

Pequeños productores: Se les otorgó un tratamiento diferenciado. Consistió en fijar un beneficio mínimo por productor de U\$S 1.500.

Carácter solidario: Se continuó con la línea de acción del FFAL.

Distribución del fondo: La totalidad de los 40 millones de dólares, deducidos la reserva de 1 millón de dólares para el tratamiento especial de los pequeños productores y los gastos, se distribuyó proporcionalmente en función de la producción remitida a las industrias por cada productor.

Tope de aportes: La retención máxima por productor se fijó en 3,5% del precio promedio de la leche al productor.

Tasa de interés: la tasa de interés aplicada al FFAL fue del 11%, considerando que el país se encontraba en una situación crítica y de una gran incertidumbre. Para el nuevo Fondo la tasa de interés presentaría una sustancial reducción, favoreciendo de esta forma a los productores de leche.

Inversores: se procuró atraer nuevas fuentes de inversión.

Forma jurídica: este Fondo se creó como una persona pública de derecho no estatal.

La garantía del estado: los fondos de financiamiento lechero requieren la intervención del Estado por medio de una ley. Ésta última provee un marco de confianza para el contrato entre las partes.

El préstamo consistió en una transferencia adelantada del flujo de fondos, la cual era administrada por un fideicomiso financiero.

Los objetivos que se perseguían con este nuevo Fondo eran:

- Financiar la actividad lechera con el fin de aumentar la producción, expandiendo la actividad, logrando una diversificación de los productos, con lo cual se pudiera aumentar la ocupación de mano de obra en el sector.
- Cancelar las deudas contraídas por el FFAL.
- Crear un Fondo por U\$S 1.000.000 destinado a pequeños productores.
- Cancelar otras deudas relacionadas con los objetivos anteriores.

La forma de financiación de este Fondo consistió en gravar con una prestación pecuniaria a favor del Fondo la primera venta de leche fluida que realizaran los productores a las industrias, es decir, por cada litro de leche que se remitía a planta se destinaban \$ 0,10 para pagar el fideicomiso. Otra forma era a través de las importaciones de leche y de productos lácteos y las exportaciones de cualquier tipo de leche realizadas por los productores.

Este Fondo comenzó a recaudar la prestación pecuniaria en marzo de 2008, la cual se obtenía a través de la retención que hacían las empresas industriales y también el aporte que hacían los importadores de productos lácteos.

#### **7.4 Programa de emergencia para asistir al sector lechero**

A mediados de diciembre de 2008 se lanzó un programa de emergencia para asistir al sector lechero uruguayo. Este tuvo lugar por medio de la CND. El fin perseguido era implementar un programa de asistencia a la emergencia forrajera, tratando de afrontar los efectos de la sequía que había atravesado el país.

Los destinatarios de este financiamiento fueron pequeños productores cuya remisión diaria fuera menor a 1.000 litros. Se estimó que esta línea abarcó a 2.200 productores de un total de 3.360.

En este caso, el 70% debía destinarse a la compra de suplementos alimenticios, quedando un máximo del 30% con los que se podía atender otras necesidades del productor. Los créditos se otorgaron a través de la industria a la que el productor remitía.

El financiamiento máximo otorgado por productor fue de U\$S 5.014, contando con un período de gracia hasta que el productor cobrara la remisión correspondiente a setiembre 2009. Se asignaron un total estimado de U\$S 13.500.000.

## **7.5 Línea de crédito para productores lecheros**

A mediados de 2009, se anunció el otorgamiento de una nueva línea de crédito también por medio de la CND. El objetivo era solucionar dos problemas, por un lado el endeudamiento interno del sector, es decir deudas de los productores con sus cooperativas, con sus sociedades de fomento, o con sus proveedores de insumo de la cadena láctea. El segundo problema a resolver era el presupuesto forrajero, o sea la siembra de los alimentos de bajo costo que son la fortaleza de la lechería uruguaya, la cual comienza en la primavera y se mantiene en reserva hasta el invierno siguiente.

En este caso, los destinatarios del préstamo fueron productores de hasta 2.500 litros de leche por día, abarcando de esta forma el 88% del total de productores.



El monto otorgado varió entre un mínimo de U\$S 1.000 y un máximo de U\$S 17.000, con un período de gracia de 2 años y un período de amortización de 3 años. En total este préstamo totalizaba unos U\$S 19.500.000.

Este crédito fue proporcional a la cantidad de leche remitida a planta por productor a junio de 2009. Para aquellos productores que superaran los 2.500 litros por día, podían acceder a otro tipo de crédito en la CND siempre que no hubieran accedido a créditos otorgados previamente por el BROU.

A diferencia del programa de emergencia forrajera, en esta línea de crédito se destinó el 40% para pagar deudas contraídas por los productores dentro de la cadena lechera y el 60% de libre disponibilidad.

Con esta nueva medida todos los productores lecheros tendrían acceso a alguna línea de crédito, todos los préstamos otorgados anteriormente quedaron sintetizados en una única deuda.

En las últimas dos medidas tomadas por el gobierno se han destinado U\$S 32.900.000 millones de dólares. Queda por tanto demostrado una vez más que la cadena láctea es considerada una de las cadenas estratégicas del Uruguay productivo.

## **Capítulo 8: Barreras no arancelarias**

Uno de los objetivos fundamentales de la OMC es promover la libertad de comercio internacional. Sin embargo existen ciertos mecanismos que van en contra de ese principio y dificultan la libre movilidad del comercio entre los países. Entre estos mecanismos se pueden citar las barreras no arancelarias, las barreras para arancelarias y los derechos arancelarios.

Los aranceles son los tributos que gravan el ingreso de bienes a un país. El fin que persiguen estos aranceles es proteger a las industrias locales de las del exterior. Estos, pueden ser ad valorem, es decir un porcentaje del valor, o específicos, una cantidad fija determinada.

Las medidas para arancelarias consisten también en restricciones a las importaciones teniendo en cuenta que pierden la calidad de instrumentos arancelarios.

Por último aquellas restricciones que no son medidas arancelarias ni para arancelarias y cuya intención es distorsionar el comercio, se denominan barreras no arancelarias.

Se suele clasificar a las barreras del comercio exterior en dos grandes grupos. Por un lado, están las barreras arancelarias y para arancelarias, consisten en aranceles que deben pagar los importadores y exportadores por la entrada y salida de productos. Al ser un mecanismo que está establecido, proporciona claridad, seguridad y certeza para los distintos actores.

Por otro lado, están las barreras no arancelarias, en las que no se aplica ningún arancel. Al no estar reglamentadas suelen ser más difícil de prever e interpretar por parte de los intervinientes. Es por este motivo, que pierden la característica de transparencia que caracteriza los aranceles, en la que todos conocen las condiciones de antemano.

A lo largo del tiempo se ha observado una gran variedad de barreras de comercio exterior:

- Políticas de importación: aranceles estacionales, cuotas, impuestos y gravámenes adicionales, licencias de importación, derechos antidumping o compensatorios, medidas de salvaguardia, precios mínimos de importación.
- Medidas sanitarias y fitosanitarias: prohibición total o parcial de comercializar determinados productos, requisitos de inspección.
- Obstáculos técnicos: requerimientos relacionados al envase o características de los productos.

- Medidas de protección del medio ambiente: requisitos con respecto a las características de los productos, a la información referente a éstos y a su etiquetado.
- Políticas públicas discriminatorias: gravámenes que se aplican a productos importados pero no a los nacionales, trámites aduaneros excesivos.
- Otras barreras: requisitos administrativos.
- Productos especiales: restricción del papel de importador a un organismo estatal, restricciones para importar a ciertas empresas.

Desde hace varios años las normas de calidad, de etiquetado, requisitos de origen, permisos, autorizaciones especiales, fitosanitarias y otras barreras no arancelarias, se han transformado en grandes obstáculos tanto para el interior del MERCOSUR como para terceros países.

Las barreras no arancelarias difieren en varios aspectos de las arancelarias. Es más sencillo negociar para disminuir aranceles, que para modificar un obstáculo técnico, además estos últimos son menos transparentes. Asimismo las trabas no arancelarias son difíciles de medir, complejas y lentas de cambiar, a diferencia de las arancelarias que son cuantificables.

El sector más afectado por este tipo de medidas arbitrarias es el de los alimentos por el cuidado especial que requieren este tipo de productos.

## **8.1 Medidas Sanitarias o Fitosanitarias**

El artículo 20 del GATT permite la utilización de estas medidas, cuya idea central consiste en prevenir y proteger la salud humana, animal y vegetal de posibles enfermedades, plagas y sustancias contaminantes.

El Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias establece que los países son los encargados de definir sus propias normas, asimismo debería existir un fundamento probado científicamente para poder utilizarlas, de lo contrario se convierten en medidas proteccionistas. Muchas veces para proteger la producción nacional, los países utilizan estas medidas sanitarias o fitosanitarias como excusa, disfrazando de esta forma la aplicación de verdaderas medidas proteccionistas.

Uno de los grandes problemas que enfrentó Uruguay con respecto a este tema fue el de la aftosa. Desde su aparición en nuestro país en abril del 2001, México cerró en forma casi inmediata las compras de lácteos uruguayos. Esto perjudicó enormemente a las exportaciones uruguayas de estos productos, ya que en ese momento Brasil no compraba por la devaluación del real, Argentina se autoabastecía, Estados Unidos se encontraba cuotificado, Colombia y Nicaragua compraban en pequeñas cantidades, con lo cual México ocupaba un papel muy significativo en el total de las exportaciones uruguayas, en el 2000 las exportaciones a México fueron de U\$S 18.400.000.

Meses más tarde, luego de una investigación sanitaria con expertos de aquel país se logró la reapertura comercial con México, esto mejoró la situación de aquel momento, evitando un panorama con mayores dificultades para Uruguay.

## **8.2 Reglamentos Técnicos y Normas**

En el ámbito de la OMC existen diversos acuerdos que intentan en cierta forma disminuir las cuestiones técnicas, burocráticas o jurídicas, las cuales podrían representar verdaderos obstáculos al comercio.

Para evitar que los reglamentos técnicos y las normas industriales que establecen los distintos países se conviertan en cuestiones arbitrarias, y de esta forma constituir elementos proteccionistas y obstáculos al comercio, se creó en la OMC el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio.

Este acuerdo da el derecho a los distintos países de adoptar las normas que consideren necesarias, pero a los efectos de evitar una gran diversidad de normas, se invita a los países a que en lo posible utilicen normas internacionales cuando sean apropiadas, sin constituir de esta forma una obligación para los mismos.

Por otra parte, se define que los procedimientos para establecer la conformidad de los productos con las normas nacionales sean justos y equitativos, desaconsejando los métodos que puedan dar una ventaja no justa a los artículos de producción nacional.

Asimismo, se promueve el conocimiento de los distintos países respecto a los métodos de prueba, a los efectos de que se pueda evaluar la conformidad de un producto con las normas que establece el país importador.

Tanto productores como exportadores deben saber cuáles son las normas que se manejan en el ámbito de sus potenciales mercados.

Muchas veces los reglamentos técnicos, como por ejemplo requisitos de envase y embalaje, mercado y etiquetado en las mercancías, pueden llegar a convertirse en obstáculos para el comercio internacional.

### **8.2.1 Licencias de importación**

Las cuotas de importación son restricciones directas sobre la cantidad que un país puede importar de cierto producto. Generalmente la aplicación se reglamenta mediante la expedición de licencias de importación.

Las licencias de importación están sujetas a disposiciones de la OMC por medio del Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación. El mismo establece que el sistema de aplicación de esta medida debe ser sencillo, transparente y previsible, a efectos de evitar transformarse en una restricción al comercio. Se exige que los gobiernos comuniquen y publiquen información suficiente para que los comerciantes cuenten con conocimiento de las licencias y sus argumentos de aplicación.

En este Acuerdo se establece la forma en que los distintos países deben comunicar a la OMC la aplicación de nuevos procedimientos para el trámite de licencias de importación, o para el caso en que se modifiquen procedimientos existentes. Asimismo, se dan orientaciones de como los gobiernos deben evaluar las solicitudes de licencia.

Hay distintas formas de expedir las licencias, existe la forma automática y la no automática. La primera, se otorga por el simple hecho de verificar determinadas condiciones, en el acuerdo se establecen criterios para la expedición automática de las mismas, cuyo fin es evitar que el procedimiento se convierta en una restricción al comercio.

Para el caso de las otras licencias que no se expiden de manera automática, el Acuerdo intenta minimizar el peso que pueda tener para los importadores la solicitud de licencias, de manera de cumplirse el objetivo que persiguen las mismas.

Normalmente los organismos que se ocupan de la expedición de las licencias no tardan más de 30 días en tramitar una solicitud y 60 días cuando se examinan todas las solicitudes al mismo tiempo, en la práctica esto no se cumple tan rigurosamente.

En el año 2005, empresas importadoras y distribuidoras de productos lácteos de Venezuela tuvieron grandes pérdidas como consecuencia del retraso en la entrega de licencias de importación.



De las 25 empresas afiliadas a Cavelacteos (Cámara de Importadores y Distribuidores de productos lácteos) solo tres fueron autorizadas para la entrega de licencias de importación.

Esto perjudicó a Uruguay, como consecuencia, las importaciones desde Venezuela disminuyeron enormemente. Este es un claro ejemplo de como las trabas por la entrega de licencias afectan a los países tanto importadores como exportadores de productos.

El exportador se ve perjudicado porque pierde la oportunidad de colocar sus productos y con ello incrementar sus ingresos. Por otro lado, el problema del importador puede ser la falta de stock para cubrir las demandas nacionales, como ocurrió en este caso.

Otro caso similar ocurrió en el año 2009, Brasil planteó barreras al ingreso de productos uruguayos y demoras, las cuales para países como Uruguay, estas medidas pueden llegar a ser sumamente determinantes.

Esta vez le tocó a Conaprole enfrentar retrasos para obtener licencias de importación para que puedan cruzar la frontera entre 12.000 y 14.000 toneladas de leche en polvo y larga vida. Brasil tenía un mecanismo de licencia automática que en esta oportunidad duró más de 10 días y dificultó la exportación de lácteos por un valor U\$S 23.000.000. Para Conaprole esto significó una advertencia así como también un gran costo, ya que los productos se encontraban producidos y prontos para ser destinados a Brasil.

De no concretarse la venta, se hubiera producido un daño enorme a Conaprole, puesto que el sector lácteo uruguayo, a nivel mundial enfrenta fuertes restricciones y si además se le agrega una complicación de este estilo, se podría llegar al extremo de perderse por completo la producción, al no tener un mercado alternativo donde colocar los productos.

Por las características de Uruguay, realizar exportaciones es muy riesgoso porque se comprometen financiaciones, costos laborales y de logística para cumplir en tiempo y forma con los destinos de exportación. Este tipo de medidas distorsionan la economía de cada empresa. Por lo tanto, lo que para Argentina y Brasil son montos insignificantes para los exportadores uruguayos pueden resultar fundamentales, provocando en estos un desequilibrio que agrava más la situación.

Como solución a este tipo de problemas, la alternativa es la diversificación de mercados. Uruguay desde hace años ha adoptado esta política, exportando a otros destinos fuera de la región. Sin embargo, la crisis financiera internacional y otros factores han llevado a que creciera el intercambio comercial con países del bloque regional.

De todos modos, se debe procurar no quedar tan expuestos a los países vecinos e intentar diversificar mercados extra regionales.

Finalmente esta situación con Brasil, se revirtió en el 2010, cuando fueron liberadas todas las licencias de importación atrasadas, no solamente para el sector lácteo sino también para otros rubros como la pesca y la carne.

Esto se logró llegando a un acuerdo en el cual se le concede a Brasil la apertura parcial del mercado uruguayo de carne de pollo, a cambio de eliminar las trabas que retrasaban el comercio de lácteos, carne, ganado en pie y pescado.

### **8.2.2 Normas para la valoración en aduana de las mercancías**

El Acuerdo de la OMC sobre valoración en aduana tiene por objeto establecer un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías. Es un sistema que se ajusta a las realidades comerciales y que intenta eliminar la utilización de valores arbitrarios. Este acuerdo determina normas sobre valoración que amplían las disposiciones en materia de valoración en aduana original del GATT y les da mayor precisión.

Se tomó una decisión sobre este tema en la Ronda Uruguay otorgando a las administraciones de aduanas la facultad de solicitar información adicional en los casos en que tengan motivos para dudar de la exactitud del valor declarado de las mercancías importadas. Luego de presentada la información adicional, si siguieran existiendo dudas, se declarará que no se puede establecer el valor en aduana de los productos importados sobre la base del valor declarado.

### **8.2.3 Inspección previa a la expedición: un control más de las importaciones**

El acuerdo que regula este asunto es el Acuerdo sobre inspección previa a la expedición, el cual establece que se debe verificar en la expedición el precio, la cantidad y la calidad de las mercaderías solicitadas al extranjero. Lo que los gobiernos intentan evitar es la fuga de capitales, el fraude comercial, y la evasión de derechos de aduana, y a su vez tiene como finalidad servir de control sobre ineficiencias administrativas.

Las obligaciones que se imponen a los gobiernos usuarios son: la no discriminación, transparencia, protección de la información comercial confidencial, evitar demoras irrazonables, utilización de directrices específicas para realizar la verificación de precios, y evitar conflictos de intereses por las entidades de inspección. Las obligaciones de los países exportadores miembros hacia los países usuarios de los servicios de inspección previa a la expedición incluyen: la no discriminación en la aplicación de las leyes y reglamentos nacionales, la pronta publicación de esas leyes y reglamentos, y la prestación de asistencia técnica cuando se solicite.

El procedimiento de inspección se administra junto con la Federación Internacional de Organismos de Inspección (FIOI), que representa a las entidades de inspección y la Cámara de Comercio Internacional (CCI), que representa a los exportadores.

#### **8.2.4 Normas de origen**

Constituyen los criterios aplicables para determinar donde se ha fabricado un producto. El Acuerdo sobre normas de origen, que refiere sobre este asunto, exige a los miembros de la OMC que se aseguren de que sus normas de origen sean transparentes, que no restrinjan ni distorsionen el comercio internacional, que sean administradas de forma coherente, uniforme, imparcial, razonable, y que se basen en un criterio positivo. Debiendo establecer que es efectivamente lo que confiere el origen y que es lo que no lo confiere. Lo que se pretende llegar con este acuerdo es homogeneizar las normas de origen entre países miembros de la OMC.

#### **8.3 Requisitos de contenido nacional**

Estos requisitos exigen que cierta porción de un bien sea producido en la industria nacional. Este tipo de medidas fueron muy utilizadas por países en vías de desarrollo. Lo que se busca es limitar la competencia extranjera.

#### **8.4 Barreras administrativas**

Las barreras administrativas son un conjunto de normas de tipo administrativo y burocrático, impuestas por un país con la finalidad de dificultar la libre entrada en su territorio de mercancías procedentes del resto del mundo.

Algunas empresas uruguayas tales como Pili, Calcar y Claldy enfrentaron este tipo de trabas en el año 2009 cuando Venezuela obstaculizó los pagos que debían hacer las industrias de aquel país por importaciones de lácteos uruguayos. Desde el año 2002 en Venezuela existe la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), la cual se encarga de regular las divisas de aquel país, es a través de este organismo que se concretan los pagos al exterior. El cliente deposita el monto en bolívares para luego ser retirado en dólares.

La voluntad de pago estaba presente por parte de las empresas venezolanas, ya que las mismas habían realizados los pagos correspondientes al Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, sin embargo este no efectuaba los pagos por importaciones. La deuda llegó a ser de 15 millones de dólares, lo cual equivale a 3.000 toneladas de productos, esto fue alarmante para otras industrias uruguayas y atrasó las ventas que tenían previstas hacia aquel país.

Claramente se ve reflejada la traba administrativa en la demora por parte del gobierno venezolano en realizar esa conversión de bolívares a dólares, la que llegó a durar varios meses.

## **8.5 Informe sobre políticas y prácticas comerciales de Uruguay**

Según un informe de la Secretaría de la OMC sobre las políticas y prácticas comerciales de Uruguay en el año 2006, después de cuatro años de contracción económica transcurridos desde el último examen realizado en 1998, Uruguay experimentó un fuerte crecimiento gracias a un programa de ajuste macroeconómico, al fortalecimiento del sector financiero y una política de apertura de los mercados. Las exportaciones hacia mercados extra regionales han resultado claves para reactivar la economía.

En este informe se destaca que Uruguay no utilizó en dicho período medidas restrictivas para afrontar la crisis, simplemente aplicó medidas especiales, en el que prácticamente no existían obstáculos no arancelarios. Entre las mejoras aplicadas, se destacan las referentes a procedimientos de importación, definición de la valoración en aduana, reducción de aranceles aplicados y la protección de la propiedad intelectual.

La participación activa de Uruguay en la Ronda de Doha, la contribución de Uruguay en la construcción del sistema multilateral del comercio, así como el esfuerzo realizado por Uruguay por modernizar su régimen comercial y las iniciativas tomadas para facilitar el comercio, fueron elogiados por la OMC.

Por otro lado, se expresaron ciertas inquietudes sobre algunas medidas adoptadas en años anteriores. También han cuestionado ciertos procedimientos aduaneros, así como las diferencias entre importaciones y productos domésticos en la aplicación de ciertos impuestos internos (IVA e IMESI).

En síntesis, Uruguay ha obtenido resultados muy positivos en cuanto a la orientación general de la política comercial. La tendencia hacia principios del multilateralismo, contribuyó al crecimiento económico del país.

Por último, se aconsejó a Uruguay, fortalecer una política de liberalización de su economía y de diversificación de las relaciones comerciales.



## **Capítulo 9: Efectos impositivos**

Los efectos impositivos son un factor determinante a la hora de medir la rentabilidad de un sector, ya que la misma no está influida únicamente por los costos operativos propios del giro sino también por un factor impositivo, llegando en muchos casos incidir en la supervivencia.

### **9.1 Ley de Promoción de Inversiones**

La ley 16.906 de Promoción de inversiones del 7 de enero de 1998, declaró de interés nacional la promoción y protección de inversiones realizadas en Uruguay, ya sean inversores nacionales o extranjeros.

El objetivo de esta ley es brindar dos grupos de estímulos fiscales. En primer lugar, los de orden general para la inversión, cuyos beneficiarios son todos los contribuyentes del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) y del Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) que realicen actividades industriales o agropecuarias.

Los beneficios automáticos en este caso son:

- Exoneración de Impuesto al Patrimonio (IP) de bienes muebles destinados al ciclo productivo y de equipos para el procesamiento electrónico de datos.
- Exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Específico Interno (IMESI) para importaciones, y devolución del IVA de las compras en plaza de bienes muebles destinados al ciclo productivo y de equipos para el procesamiento electrónico de datos.

El Poder Ejecutivo podrá exonerar de IP a ciertos bienes de activo fijo:

- Mejoras fijas de actividades industriales y agropecuarias
- Marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valor llave, nombre comercial y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales
- Otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica y supongan transferencia de tecnología

## **9.2 Decreto 455/07**

El segundo tipo de estímulos es con respecto a inversiones específicas. Existe la posibilidad de acceder a beneficios adicionales, para empresas de cualquier sector que presenten un proyecto de inversión promovido por el Poder Ejecutivo. Con el fin de incentivar la inversión en Uruguay se aprobó el decreto 455/07 el 26 de noviembre del 2007, amparándose en lo dispuesto por la ley 16.906 de Promoción de inversiones, del año 1998.

A través de este Decreto se busca lograr un crecimiento en la inversión de dos maneras, mejorando el relacionamiento y atención al inversor, y estableciendo distintas exoneraciones.

La norma entiende por inversión la adquisición de bienes destinados a integrar el activo fijo o intangible de la empresa:

- Bienes corporales muebles destinados a la actividad de la empresa, excepto vehículos no utilitarios y bienes de la casa habitación.
- Mejoras fijas, excluidas las destinadas a casa habitación.
- Bienes incorporeales que determine el Poder Ejecutivo.

Los beneficios otorgados consisten en:

#### Impuesto al Patrimonio

- Exoneración de IP sobre bienes muebles de activo fijo cuya exoneración no esté amparada por otro beneficio. El plazo de exoneración abarca toda la vida útil de esos bienes.
- Exoneración de IP sobre obras civiles, hasta 8 años si el proyecto se ubica en Montevideo y hasta 10 años si es en el interior del país.

#### Tasas o tributos a la importación

Exoneración de tasas y tributos a la importación de bienes muebles para activo fijo que no se encuentren exonerados por beneficios de regímenes anteriores, declarados no competitivos de la industria nacional por la Dirección Nacional de Industria del Ministerio de Industria, Energía y Minería.

#### Impuesto al Valor Agregado

Devolución del IVA a exportadores para la adquisición en plaza de materiales y servicios cuyo fin sean las obras civiles.

#### Honorarios y salarios en desarrollos tecnológicos de áreas prioritarias

Se permiten computar los montos correspondientes a honorarios y salarios en desarrollos científicos y tecnológicos de proyectos en áreas prioritarias por una vez y media para la liquidación del IRAE.

### Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas

Una de las características más importante de este proyecto de Promoción de Inversiones es la exoneración del IRAE.

En primer lugar se clasifican a los proyectos en función del monto de la inversión en pequeños, medianos y grandes. Para decidir el monto y plazo máximo de la exoneración se toman en cuenta diversos factores que varían según su tamaño.

La exoneración de IRAE permite a la empresa computar entre un 51% y un 100% del monto invertido como pago a cuenta del IRAE.

### **9.3 Devolución de impuestos**

Existe además un régimen beneficioso para todas las exportaciones que consiste en la devolución de impuestos indirectos por las compras de insumos, que se fija sobre un porcentaje del valor FOB de exportación.

Con el certificado obtenido por esta devolución, se podrá pagar impuestos nacionales y aportes al BPS.

El Poder Ejecutivo ha ido variando ese porcentaje de devolución de impuestos indirectos en las exportaciones. A mediados del año 2007 el gobierno decidió unificar dicha tasa, fijando la misma en un 2% para casi todos los sectores por medio de un decreto.

Para el gobierno el sistema de devolución de impuestos, se había apartado de lo que debería ser en su teoría, convirtiéndose en un subsidio y no en una devolución de impuestos en sí misma.

Con el ahorro producido por esta medida, se pensaba financiar medidas del proyecto de país productivo.

Puntualmente para el sector lácteo, la tasa anteriormente estaba en un 4,25%, por lo que esto significó un perjuicio importante. Por lo tanto, la opinión de los diversos actores pertenecientes a este sector no fue muy favorable, ya que esta medida iba a repercutir en el precio pagado al productor.

En el año 2009 para enfrentar la crisis internacional que se vivía en aquel momento, el gobierno aprobó una modificación respecto al régimen de devolución de impuestos. En este caso, para los sectores afectados por dicha crisis se pasó del 2% al 4%. Esta medida abarcó a empresas que sufrieron una caída superior al 15% del volumen físico respecto al promedio del último trimestre del 2007 y 2008. El sector lácteo no estaba incluido dentro de los afectados por no cumplir esta condición. Sin embargo las autoridades apoyaron al sector con otro tipo de medidas.

#### **9.4 Incidencia de impuestos en el sector agropecuario**

El peso que tiene la tributación en el agro es relativamente bajo en comparación con otros sectores de la economía, sin embargo ha ido aumentando en el último tiempo como producto del crecimiento del sector.

La presión fiscal registró un aumento de 6,4% a 6,6% del PBI (Producto Bruto Interno) agropecuario en el año 2009, mientras que en el resto de la economía la presión tributaria es del 22%.

Los establecimientos agropecuarios tienen la opción de tributar IRAE o IMEBA en la mayoría de los casos. Quedan obligados a tributar IRAE agropecuario por razones de naturaleza jurídica, por ingresos que superan determinados montos o por cumplir ciertas condiciones específicas.

Actualmente este tema está siendo discutido a nivel de gobierno ya que se pretende gravar con un impuesto a los poseedores de tierras de gran extensión. Se ha dado una polémica en torno a este impuesto a la tierra. Quienes están a favor sostienen que si se grava a estas personas, es porque tienen una gran cantidad de hectáreas y por lo tanto, capacidad contributiva. Por el contrario, hay quienes afirman que no necesariamente esto es así y que se debería pensar en la productividad o rentabilidad de estas tierras más que en el hecho de tenerlas.

## **Capítulo 10: Acuerdos comerciales**

### **10.1 Introducción**

Con el paso del tiempo Uruguay ha ido intensificando sus relaciones comerciales con el resto del mundo. A mediados de la década del 70, inició de forma lenta un proceso de liberalización comercial, en la década de los 90 se dieron varias circunstancias que favorecieron y profundizaron dicho proceso. Algunas de las situaciones que permitieron esa apertura comercial de Uruguay fueron la reducción de aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias, la firma de acuerdos comerciales con países de la región y la participación en las negociaciones en el ámbito de la Ronda de Uruguay del GATT y la OMC.

Asimismo, la formación del MERCOSUR provocó un aumento de los compromisos relativos al comercio exterior y generó un mayor grado de exposición.

Para Uruguay y los países vecinos es fundamental mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los países con elevados ingresos, con el objetivo de evitar las barreras proteccionistas que han dificultado enormemente la inserción comercial en otros mercados.



Uruguay, por su condición y tamaño, necesita de otros para fortalecer su posición en la negociación, ya sea a nivel bilateral o multilateral. Es frecuente que ocurra que los intereses de Uruguay y sus socios no coincidan entre sí, transformándose esto en una fuerte limitación a la hora de concretar un acuerdo.

Uruguay forma parte de una amplia red de acuerdos o tratados internacionales en los cuales la incidencia no es muy significativa, pero desde el punto de vista de la estructura productiva de Uruguay, estos resultan determinantes. En estas negociaciones se definen los parámetros y condiciones sobre las cuales se va a desarrollar el comercio internacional para los próximos años.

## **10.2 Principales formas de integración**

La primera forma de integración es un Área de Preferencia Arancelaria, los países miembros gravan todo o parte del comercio recíproco con impuestos inferiores a los que tributan las mercaderías de terceros países.

Se llega a una Zona de Libre Comercio cuando el arancel es del 0% entre sus países miembros, pero cada uno mantiene su propio arancel frente a terceros países.

El paso siguiente es la Unión Aduanera en la que además de ser una zona de libre comercio se fija un Arancel Externo Común (AEC) para los productos que ingresen desde fuera del bloque.

Cuando además de todo esto se da la libre movilidad de factores productivos, (mercaderías, personas, capitales) se alcanza un Mercado Común. Es decir, es una integración total.

Por último, la etapa más avanzada es la Unión Económica y Monetaria, en la que se agrega a todo lo anterior el uso de una moneda común y la creación de organismos supranacionales cuyas decisiones son obligatorias para todos los países miembros.

### **10.3 Acuerdos regionales**

#### **10.3.1 Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**

ALADI es el mayor grupo de integración de América Latina, actualmente tiene 12 miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Tiene como antecedente la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que existió entre 1961 y 1980, año en el que empezó a funcionar como ALADI.

ALADI fue creada a través del Tratado de Montevideo dónde se establecieron sus principios generales:

- Pluralismo en materia política y económica.
- Convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano.
- Flexibilidad.
- Tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros.
- Multiplicidad en las formas de concertación de instrumentos comerciales.

ALADI busca lograr la existencia de preferencias económicas en la región a través de diversos mecanismos: preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional, y acuerdos de alcance parcial.

Los acuerdos de Alcance parcial por medio de los Acuerdos de complementación económica fueron los más importantes desde el punto de vista económico, permitiendo lograr una mayor integración entre sus miembros. Los Acuerdos de complementación económica que conforman zonas de libre comercio entre los miembros de ALADI, llevaron a que cerca del 75% del comercio intra regional se encuentre con aranceles del 0%.

Los acuerdos, tanto los de alcance regional como los de alcance parcial tratan aspectos tales como desgravación arancelaria y promoción del comercio, complementación económica, comercio agropecuario, cooperación financiera, tributaria, aduanera y sanitaria, preservación del medio ambiente, cooperación científica tecnológica, promoción del turismo, normas técnicas, entre otros.

A través de esta asociación se consiguieron importantes acuerdos comerciales que favorecieron el comercio intrarregional.

Más allá de los acuerdos regionales negociados entre los países miembros de ALADI, en los últimos años se han concretado acuerdos bilaterales y plurilaterales. Algunos de los más relevantes fueron:

- Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Perú (AAP.CE N° 58)
- Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia, Ecuador y Venezuela (AAP.CE N° 59)
- Acuerdo de Libre Comercio entre México y Uruguay (AAP.CE N° 60)
- Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Cuba (AAP.CE N° 62)
- Acuerdo de Libre Comercio entre Uruguay y Venezuela (AAP.CE N° 63)
- Acuerdo de Libre Comercio entre Paraguay y Venezuela (AAP.CE N° 64)
- Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Ecuador (AAP.CE N° 65)

Es importante mencionar la existencia de una permanente negociación de protocolos, los cuales son adicionales de los acuerdos en el ámbito de ALADI.

Las relaciones comerciales entre los países integrantes de ALADI, han mostrado un ritmo de crecimiento en el último tiempo. Sin embargo la crisis internacional ocurrida en el año 2008 incidió negativamente disminuyendo el comercio entre estos países durante el 2009.

Esta situación se revirtió a principios del 2010 comenzando una senda de recuperación.

El tema central de ALADI dejó de ser el aumento de los niveles de desgravación arancelaria, y actualmente se hace hincapié en lograr una convergencia entre la diversidad de acuerdos firmados entre sus integrantes.

ALADI se propone crear un Espacio de Libre Comercio (ELC) continuando con la actual estrategia negociadora, profundizando los Acuerdos de Libre Comercio existentes y fomentando la creación de otros nuevos.

Un ELC significará la unificación de aquellos asuntos y normativas que se requieren para alcanzar un libre comercio entre los estados parte de ALADI.

### **10.3.2 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

Con la recuperación de la democracia en Uruguay, hubo un fuerte impulso hacia la integración y cooperación, con lo cual surgieron intercambios de distinta índole con fuerte apoyo político.

La iniciativa de formar el MERCOSUR surgió de un acuerdo firmado a fines de la década de los 80 entre Argentina y Brasil, quienes siempre han enfrentado una lucha por el liderazgo debido a su importancia en la región. En este acuerdo se comprometían a la creación en un futuro de un Mercado Común entre ambos países.

Uruguay y Paraguay quedaban afuera de este acuerdo inicial y por lo tanto manifestaron su desconformidad y deseo de unirse, el cual fue aceptado por Argentina y Brasil.

Así fue que el MERCOSUR se creó el 26 de marzo de 1991 por medio del Tratado de Asunción, quedando conformado por estos cuatro países como miembros plenos. A su vez dicho Tratado fue inscripto ante ALADI como un acuerdo de Alcance parcial de complementación económica (N° 18).

Desde el punto de vista de Uruguay y Paraguay, esta integración significaba la apertura a los dos mercados más importantes de la región. Para Argentina y Brasil el aporte de Paraguay y Uruguay no era relacionado a los mercados sino más bien apuntaba a una cuestión política. No es lo mismo una integración bilateral que una integración entre cuatro países frente al mundo.

Si bien la meta es llegar a la conformación de un Mercado Común, hoy en día el MERCOSUR constituye una Unión Aduanera imperfecta en la cual se ha ido avanzando en el libre comercio de bienes, logrando cierta convergencia normativa y la creación de un arancel externo común con importantes excepciones.

Adicionalmente, se cuestiona la existencia de una Unión Aduanera considerando que hasta la fecha no se ha aprobado el Código Aduanero del MERCOSUR, el cual hace años que está en negociación; tampoco se ha alcanzado la libre circulación para la totalidad de los bienes.

Los miembros asociados al MERCOSUR son Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela. Hubo intentos de incluir a ésta última como miembro pleno, pero no todos los países estuvieron de acuerdo.

## **Acuerdos comerciales entre el MERCOSUR y miembros de ALADI**

Estos acuerdos buscaban crear zonas de libre comercio a través de un programa de liberalización comercial con desgravaciones:

Acuerdo entre MERCOSUR y Chile (AAP.CE N° 35) - 1996

Acuerdo entre MERCOSUR y Bolivia (AAP.CE N° 36) - 1996

Acuerdo entre MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela (AAP.CE N° 59) - 2004

De la totalidad de las exportaciones uruguayas en el año 2008 a países de la Comunidad Andina, el 36% se explica por la leche y otros productos derivados.

Acuerdo entre MERCOSUR y Perú (AAP.CE N° 58) - 2005

Tan sólo el 4% de las exportaciones uruguayas a Perú correspondió a productos lácteos en el año 2009.

Acuerdo entre MERCOSUR y Cuba (AAP.CE N° 62) - 2006

En el 2009 el 67% de las exportaciones realizadas por Uruguay a Cuba fue de productos lácteos.



### **Acuerdos comerciales entre el MERCOSUR y otros fuera de ALADI**

Estos acuerdos también prevén su profundización hacia la conformación de un Área de Libre Comercio acompañado de preferencias fijas:

Acuerdo preferencial de comercio entre MERCOSUR e India - 2004 (Vigencia a partir de 2009)

El peso de las exportaciones uruguayas de lácteos a la India fue del 7% del total exportado en el año 2009.

Acuerdo preferencial de comercio entre MERCOSUR y SACU (Unión Aduanera de África del Sur) - 2004

4% fue el porcentaje de participación en el año 2009 de exportaciones uruguayas de productos lácteos en el total de exportaciones a este bloque.

También se han firmados Tratados de Libre Comercio (TLC) entre el MERCOSUR y otros países:

TLC entre MERCOSUR e Israel – 2007

Es el primero en su modalidad firmado por el MERCOSUR.

### TLC entre MERCOSUR y Egipto - 2010

Este fue el segundo luego de Israel. En el año 2009 el 14% de las exportaciones uruguayas a Egipto correspondió a productos lácteos.

Por otra parte se han firmado “acuerdos marco”, entre los que se encuentran MERCOSUR- Unión Europea 1995, MERCOSUR- Estados Unidos 1991, MERCOSUR- Canadá 1998, MERCOSUR- Mercado Común Centroamericano 1998, MERCOSUR- Sudáfrica 2000, MERCOSUR- Marruecos 2004, MERCOSUR- Países del Consejo de Cooperación del Golfo (Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Arabia Saudita, Omán, Qatar, Kuwait) 2005, MERCOSUR- Pakistán 2006, MERCOSUR- Jordania 2008, MERCOSUR- Turquía 2008.

Todos estos son acuerdos de poco alcance ya que simplemente manifiestan la voluntad de continuar negociando en busca de mejorar el relacionamiento comercial.

Cabe destacar la creación de La Comunidad Sudamericana de Naciones en el año 2004, la cual fue impulsada por los presidentes de los países de América del Sur. El fin perseguido por esta comunidad es profundizar la convergencia entre los distintos bloques (MERCOSUR, Comunidad Andina y Chile), mediante el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a etapas superiores de la integración económica y social.

## **Acuerdos bilaterales de Uruguay**

### Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México (AAP.CE N° 60) - 2004

La importancia de este tratado para el sector lácteo se ve reflejada en las exportaciones realizadas a ese país durante el año 2009. El 50% del total de las exportaciones uruguayas a México fueron la leche y otros productos lácteos.

### Acuerdo de Preferencias Arancelarias entre Uruguay y Venezuela (AAP.CE N° 63) - 2008

Del total de las exportaciones uruguayas con destino a Venezuela en el año 2008, el 62% correspondió a productos lácteos.

## **Situación Actual del MERCOSUR**

Tal como fue mencionado, a 20 años de la creación del MERCOSUR, su objetivo de Mercado Común aún no se ha podido concretar, se está muy lejos de los principios fundacionales. Si bien para Uruguay fue un avance muy importante formar parte del MERCOSUR, permitiendo actuar en bloque respecto al resto del mundo, hoy en día éste presenta serios problemas de integración regional.

Después de muchos intentos de negociación, el MERCOSUR pudo expandir sus fronteras comerciales mediante la concreción de varios acuerdos extra zona.

Los socios más importantes, Brasil y Argentina, quienes significan parte del destino de las exportaciones uruguayas, han dificultado el acceso a sus mercados, no cumpliendo su compromiso de apertura a los productos uruguayos, destacándose la aplicación de fuertes trabas arancelarias y no arancelarias. El MERCOSUR debe permitirle a Uruguay manejarse con una mayor libertad, lo que este bloque no puede brindar, Uruguay debe buscarlo afuera de él.

Para que funcione efectivamente el MERCOSUR, se requiere que todos sus integrantes se propongan cumplir el objetivo común, y que hagan todo lo posible por lograrlo. De lo contrario, difícilmente se consolide esta Unión y mucho menos, se llegue a un Mercado Común. El proteccionismo ha obstaculizado y perjudicado a las naciones más pequeñas, agrandando aún más la asimetría existente entre los intereses de los países del bloque.

Entre otras acciones a tomar dentro del grupo económico, se debe eliminar las barreras a la circulación interna. Asimismo, es fundamental lograr acuerdos con otros bloques en el mundo para vincularse colectivamente con otros países. Se debería poder concretar un conjunto de relaciones de cooperación para la coordinación de las políticas económicas de los países de la región, con proyectos de integración productiva.

La importancia de la inserción internacional es clave para el desarrollo y crecimiento económico de los países. En aquellos de pequeña dimensión como Uruguay, esta tiene un papel más relevante.

Ciertos países han logrado este objetivo de manera exitosa, algunos de estos son Chile, Nueva Zelanda e Irlanda. Como ejemplo más cercano a Uruguay, Chile ha logrado una destacada inserción internacional, firmando decenas de acuerdos de libre comercio, destacándose su apertura al mundo y su claro concepto de interés nacional. Esto demuestra que es posible insertarse en el mercado mundial, sin quedar prisioneros del accionar de Argentina y Brasil fundamentalmente, buscando los intereses propios.

Una buena alternativa podría ser la firma de acuerdos con grandes potencias, los cuales serían de fundamental importancia para Uruguay, tales como Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Nueva Zelanda. En ciertos casos los acuerdos bilaterales, pueden tener mayor velocidad y eficiencia que los acuerdos entre bloques.

Se deben utilizar todas las vías posibles de integración, tanto bilaterales como multilaterales, teniendo como objetivo la apertura al mundo y no sólo a la región.

## **Capítulo 11: Contexto Lechero Mundial**

Según el informe Infortambo N° 256 de Setiembre 2010, elaborado por Infortambo (Argentina), Infortambo lechería (Chile), Infortambo andina (Colombia) e Inforleite (Brasil), los principales actores en el mercado internacional de lácteos son Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda y la Unión Europea, quienes representan en total más del 80% de las exportaciones mundiales en litros de leche equivalente.

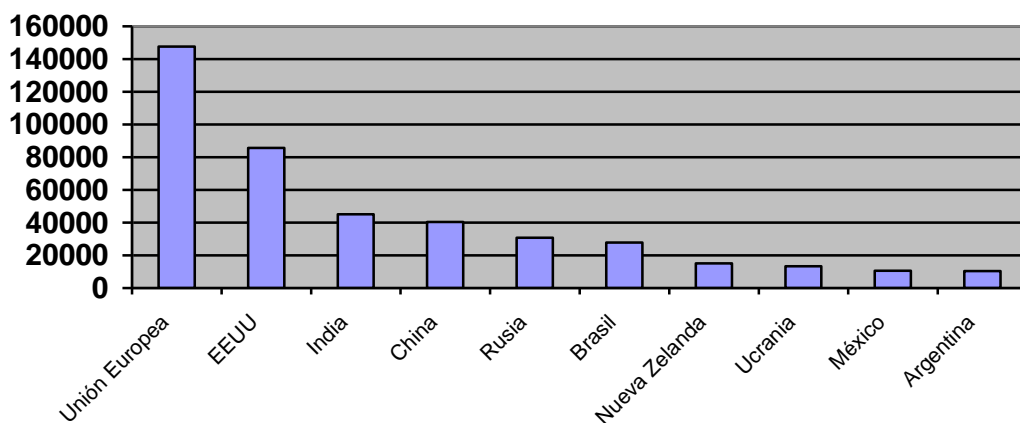
La participación de los distintos países en la producción mundial de leche ha venido variando en los últimos años. La Unión Europea ha perdido peso y otros han aumentado significativamente su incidencia, como ser Asia y países de Sudamérica.

El crecimiento de la producción mundial de leche en los últimos años, se atribuye fundamentalmente a los países en vías de desarrollo. En la década pasada, la participación de estos países en la producción mundial era del 40%, mientras que en la actualidad se encuentra en el entorno del 48%.

Del total de la producción mundial de lácteos, entre un 5% y un 7% se destina al comercio internacional. Dentro de este porcentaje, Nueva Zelanda y la Unión Europea representan entre un 30% y 32% cada uno, y si se considera en conjunto a Nueva Zelanda con Australia, Oceanía explica un 40% de la leche que se comercializa en el mundo.

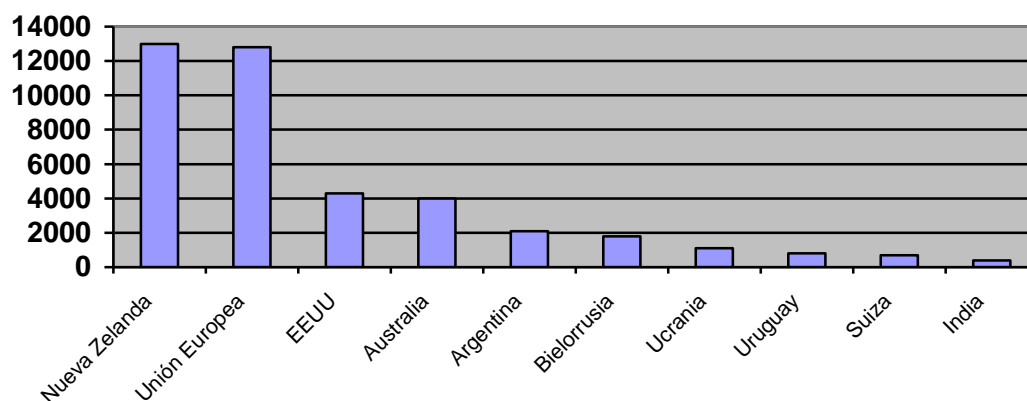
En los siguientes cuadros se muestra a los 10 países más importantes ya sea en cuanto a nivel de producción como exportación en los últimos tiempos.

**10 Mayores Productores (Año 2009- expresado en millones de litros de leche)**



Fuente: Perspectivas 2009/18 OCDE

### 10 Mayores Exportadores (Promedio 2006 a 2008 - expresado en millones de litros de leche)



Fuente: Federación Internacional de lechería (FIL)

Según el informe Infortambo N° 256 de setiembre de 2010, la situación de algunos de los principales productores de leche es la siguiente:

#### **Nueva Zelanda**

El sector lácteo en este país ocupa un lugar preponderante en la economía ya que representa el 7% de su producto bruto interno. Las exportaciones de lácteos fueron de 7.895 millones de dólares, que representó el 20% del total de ingresos por este concepto para el año 2009.

Cuenta con 4.250.000 vacas repartidas en 11.618 establecimientos que en el período 2009-2010 produjeron alrededor de 16.000 millones de litros de leche.



Esta producción representa solamente el 2% de la producción mundial. Sin embargo, se exporta el 95% de su producción en forma de commodities lácteos, convirtiéndose en el principal protagonista a través de la mega cooperativa neozelandesa Fonterra, responsable del 90% de la producción de lácteos de dicho país.

Cabe destacar que el precio de la leche en Nueva Zelanda en el período 2009-2010 fue de U\$S 0,39 por litro y el valor de la tierra U\$S 4.000 por hectárea.

Este país tiene como fortalezas principales una alta productividad forrajera, una gran comercializadora (Fonterra) fundamentalmente hacia EEUU, China y Japón y una política nacional enfocada al sector lechero. Por otra parte, la misma es destacada por su bajo costo de producción unitario, gran participación de las exportaciones a nivel mundial, muy buena reputación internacional de país serio y responsable por la calidad de su producto, y un sistema de producción e industrialización muy integrado.

La estrategia comercial de Nueva Zelanda expandiéndose a otros países, puede ser un ejemplo a seguir por otros que quieren insertarse en el mercado mundial.

### **Australia**

Este país se caracteriza por ser un gran desierto, pero cuenta con 8.000 tambos y un promedio de 200 vacas por tambo. Alcanzándose en los últimos años a 1.600.000 vacas. La producción del período 2008-2009 fue de 9.388 millones de litros anuales. El precio de la leche fue de U\$S 0,348 por litro.

La producción de Australia representa sólo el 2% de la leche producida en el mundo. Históricamente ocupa el tercer lugar dentro de los exportadores mundiales. Como consecuencia de una menor oferta, en los últimos tiempos exportó el 45% de su producción, la cifra más baja desde mediados de los 90. Esto provocó una caída del tercer al cuarto lugar en el ranking mundial de exportadores, detrás de Unión Europea, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

Las exportaciones se concentran en Asia, representando el 71% del total de las ventas al exterior, que en los años 2008-2009 alcanzó los U\$S 2.600.000.

La gran dificultad que enfrenta Australia es la sequía. Esto lleva a que para lograr los niveles de producción mencionados, dependan del riego que deben hacer los productores lecheros a gran parte de sus tierras. La consecuencia de este problema es la disminución tanto de la producción, como de establecimientos y vacas. A todo esto, se le agrega la competencia por las tierras. El valor actual de una hectárea está entre los U\$S 9.000 y U\$S 18.000.

Con respecto a la mano de obra, Australia presenta hoy un bajo desempleo, y al igual que en otros países se hace muy difícil atraer y mantener personal en el tambo, principalmente la gente joven.

Las principales fortalezas que se pueden destacar son el impulso que tiene la organización del sector, la consistencia en las políticas lecheras, la estabilidad del país y la política a largo plazo en lechería.

Asimismo, posee un gran potencial que es la fuerte inversión en investigación y desarrollo, en cuestiones destinadas a mejoras de productividad de los campos y en marketing y desarrollo de nuevos productos lácteos.

En cuanto a sus debilidades, cuenta con la mayor dependencia al riesgo comparado a otros países exportadores como Nueva Zelanda, Argentina y Uruguay. Asimismo, tiene el mayor costo de mano de obra; el sueldo mensual de un operario es U\$S 3.790 y el de un encargado entre U\$S 6.000 y U\$S 7.500.

A pesar de las dificultades que enfrenta este país, se puede afirmar que Australia seguirá siendo un actor importante en el mercado mundial de lácteos, sobre todo para los países asiáticos.

### **Unión Europea**

La producción de la Unión Europea no ha sufrido grandes variaciones en los últimos años, manteniéndose en el primer lugar dentro de los productores con 147.761 millones de litros de leche. El estancamiento en la producción es consecuencia del sistema de cuotas y de la limitación a los subsidios de las exportaciones. Esto condujo a que el peso de la Unión Europea en el mercado mundial haya descendido del 45% al 30%, compartiendo el primer lugar con Nueva Zelanda.

El mercado europeo se caracteriza por combinar distintas medidas, como ser fuertes aranceles a las importaciones e importantes subsidios a las exportaciones.

Desde el año 2003, existe el Acuerdo de Luxemburgo que reformuló la Política Agraria Común (PAC) y tiene como meta principal abandonar el sistema de cuotas para el año 2015.

La actividad del sector lácteo en Europa es considerada esencial para el desarrollo de las áreas rurales. La Unión Europea cuenta con 1.400.000 establecimientos, con un stock ganadero de alrededor de 23.700.000 vacas. Sin embargo, la cantidad de establecimientos lecheros ha ido disminuyendo significativamente, fundamentalmente por la reducción de Italia y Dinamarca; esta será la tendencia para los próximos años. Sin embargo, el número promedio del rodeo se ha incrementado en todos los países.

Es importante señalar que detrás de este promedio se puede observar diferencias contundentes en la escala de los establecimientos de cada país. La tendencia es que en los próximos años los establecimientos con menos de 100 vacas se reduzcan sustancialmente, mientras que los de más de 100 animales aumenten.

El precio de la leche en junio 2009 estaba en los U\$S 0,32 por litro, en el mismo mes del año 2010, el precio estaba en los U\$S 0,4 por litro. Algo a destacar es que hasta el año 2007 los ingresos en los tambos iban en constante mejora como consecuencia fundamentalmente de la mayor escala de producción.

### **Estados Unidos**

En el año 2009, se alcanzó una producción de 87.087 millones de litros de leche, con un total de 9.200.000 vacas lecheras.

Como es común en la gran mayoría de los países, la cantidad de establecimientos lecheros ha venido disminuyendo en los últimos tiempos, en el año 2009 se registraron 65.000 establecimientos.

La tendencia sigue siendo la concentración. En el año 2009, el 5% de los establecimientos, los cuales se caracterizaban por tener más de 500 vacas, explicaron casi el 60% de la producción. Mientras que los establecimientos caracterizados por tener menos de 100 animales, representados por el 76% de los tambos, sólo explican el 17% de la producción. Si se llegara a considerar los tambos de más de 2.000 vacas, (1,37% del total), los mismos representan el 30% de la producción.

En Estados Unidos se dan dos corrientes. Por un lado, están los que se interesan por lograr un papel protagónico en el mercado mundial de lácteos. Por otro lado, están quienes prefieren tomar una postura menos activa a nivel mundial y luchar por la oferta y la demanda interna. Según estudios realizados, son más quienes ven la opción de la exportación como una salida al exceso de producción que como una opción para el negocio futuro.

El precio de la leche en junio 2010 se situó en los U\$S 0,343 por litro. Anteriormente, el precio de la leche en EE.UU se determinaba por la demanda doméstica de este producto y no por mercados internacionales.

En los últimos años, este país ha logrado posicionarse como tercero en el ranking de exportadores, detrás de Nueva Zelanda y la Unión Europea. Para los próximos 10 años, se estima que la producción crecerá en el entorno del 1,5% anual, mientras que la demanda interna lo hará al 1% anual. Por lo cual deberá pensarse como se utilizará ese exceso de oferta.

Una característica que presenta Estados Unidos, es que cuenta con un costo de producción más alto que el de los principales países exportadores. Sin embargo, cuenta con costos comparativamente bajos en procesamiento industrial y fletes. En base a este análisis, EE.UU. tendría una ventaja en competir en el mercado internacional de productos lácteos procesados y no en el mercado de leche en polvo. Hoy en día, son más quienes ven a Estados Unidos como exportador de lácteos como una opción al exceso de producción que como una estrategia de negocio.

### **Colombia**

Es el cuarto productor de leche en América Latina, con una producción en el entorno de los 6.440 millones de litros anuales y cuenta con unos 400.000 productores. La gran mayoría de los productores, cerca del 80%, tiene en promedio entre 10 y 50 vacas. Tan sólo el 3% de los productores tiene más de 100 vacas.

Como característica más importante, en el área industrial, del total de la leche que se procesa (3.000 millones de litros aproximadamente), el 65% es adquirido por 5 industrias. De la leche que no se procesa (3.000 millones de litros aproximadamente), el 22% es destinado al autoconsumo en los establecimientos rurales. Mientras que el resto de la leche no procesada, corresponde a venta informal, derivados artesanales o se distribuye en forma cruda dentro del país.

La producción de leche en Colombia se desarrolla en todas las altitudes. La zona de producción ubicada en el altiplano, es responsable del 40% de la producción y dedicada exclusivamente a la producción lechera. Por otro lado, existe otro sistema con doble propósito, carne y leche, el cual se encuentra en expansión en los últimos años, registrando niveles de producción en el entorno del 60%.

Este país tiene una gran ventaja relacionada al clima, como país tropical, tiene una primavera permanente, lo cual lo hace mantener el nivel de producción a lo largo del año.

En las últimas décadas, Colombia registró un interesante crecimiento de la producción lechera, la cual se debe fundamentalmente a la especialización. Adicionalmente, cuenta con una gran fortaleza que pasa por el espíritu de los colombianos. Tienen una fuerte cultura ganadera desarrollada durante muchos años.

En lo que tiene que ver con la exportación, durante años, el destino más importante de los productos colombianos era Venezuela, destino de más del 90% de las exportaciones. A mediados del año 2009, debido al bloqueo impuesto por aquel país, Colombia decidió buscar nuevos mercados.

Respecto al tema comercial, el sector se encuentra a la expectativa del resultado que se logre en las negociaciones comerciales con países como Panamá y Corea del Sur.

En Colombia, el precio por litro de leche es muy alto, en promedio el precio se ubica en los 42 centavos de dólar. Existen grandes carencias en infraestructura, en lo que tiene que ver con caminería, energía, y otros elementos que permiten tener una mejor calidad de vida para los habitantes del medio rural. A esta gran debilidad, se le agrega la falta de competitividad. Colombia tiene grandes costos de insumos, de alimentación, de mano de obra, a lo que se agrega un deficiente estatus sanitario, el cual está muy lejos del exigido a nivel internacional.

Como características negativas de este país, se puede mencionar la dispersión de la producción en el territorio colombiano, el alto grado de informalidad que presentan los productores lecheros y la poca asociación entre los distintos sectores de la cadena láctea. Colombia tiene un consumo de leche promedio por habitante de 145 litros anuales.



## **Brasil**

Este país ocupa el sexto lugar del ranking en lo que refiere al nivel de producción. Brasil produjo cerca de 27.500 millones de litros en el 2009, contando con 16.700.000 vacas lecheras y 1.400.000 productores dedicados a esta actividad. El 90% de sus productores se consideran de tamaño pequeño con un rodeo promedio de 4,5 vacas.

Respecto al crecimiento de la producción en la última década, Brasil ocupa la segunda posición a nivel mundial. A este incremento de la producción, lo acompañó una etapa de bonanza económica y de aumento de la demanda interna y del consumo de productos lácteos. En el año 2009 el consumo promedio por habitante en Brasil era de 142 litros anuales.

Brasil es un país autosuficiente en lo que tiene que ver a la producción lechera, es decir, su producción le alcanza perfectamente para cubrir su demanda interna, sin generar excedentes. Si bien en otros sectores como la carne bovina ha logrado ser el número uno en exportaciones a nivel mundial, sigue siendo una incógnita si este país podrá ser un exportador consistente de productos lácteos.

Una gran ventaja que tiene Brasil, son las excelentes condiciones naturales para la producción, como ser, la disponibilidad de la tierra, de agua y de tecnología en las regiones tropicales. También tiene la ventaja de tener variedad de sistemas productivos como ser el sistema a pasto, el confinado y sistemas que combinan ambos. Lo cual le permite adaptarse a cualquiera de ellos rápidamente.

Existen en Brasil 5 regiones dedicadas a la lechería. La región Sureste concentra el 37% de la producción, la región Sur es la que más está aumentando su producción y explica el 30%, la región Centro Oeste representa el 14,7%, el Noreste el 12,5% y el Norte el 6%.

Una característica notable es la cantidad de población que tiene Brasil, cerca de 200 millones de habitantes. Esto posibilita conseguir escalas de producción industrial en los productos que se quieren exportar. Este mercado interno que permite lograr una espectacular economía de escala basado fundamentalmente en los bajos costos, hace pensar en grandes posibilidades de crecimiento en la producción simplemente aumentando la productividad. A diferencia de países como Oceanía y la Unión Europea, que se encuentran en el límite máximo de productividad, Brasil se asoma con un importante potencial de crecimiento.

A todas esas fortalezas, se contraponen un nivel de eficiencia productiva bastante bajo, fundamentalmente se debe al costo bajo de la tierra, ya que existen tierras en abundancia, y en consecuencia se obtienen niveles de productividad medidos en litros de leche por hectárea bastante pobres. Una de las metas que se propone Brasil es aumentar su eficiencia productiva, obteniendo bajos costos en el sector primario y en consecuencia obtener un precio por la leche que le proporcione cierto grado de rentabilidad al productor y de mayor competitividad a los exportadores.

En lo que respecta a las debilidades, una de las más importantes es la falta de apoyo de las políticas del gobierno en materia de comercio exterior, haciendo muy difícil el acceso a los mercados. A esto se le agregan las dificultades que existen relacionadas a la presencia estable en los mercados externos a lo largo del año.

Brasil no tiene tan incorporado el aspecto de calidad en los productos lácteos, a veces descuidan este aspecto que para algunos compradores es muy importante.

Su destino de exportación más importante en la actualidad es Venezuela y norte de África. En lo que tiene que ver a las importaciones de este país, en los últimos años la demanda de países importadores de lácteos ha disminuido.

El precio de la leche en el año 2009 estaba en el entorno de los U\$S 0,37 y U\$S 0,42 por litro.

## **Chile**

Hace unos años, Chile era un país netamente importador de productos lácteos. Hace un tiempo que se convirtió en un gran exportador de estos productos.

En el año 2009, contaba con 15.000 establecimientos agropecuarios dedicados a esta actividad y 350.000 vacas que produjeron 1.800 millones de litros, de los cuales se exportó aproximadamente el 20%.

Se caracteriza por ser un país que cuenta con un excelente nivel en cuanto a calidad de la leche. También se caracteriza por ser un país serio y con historia de comercio internacional de productos alimenticios. Es uno de los países con menores costos de producción.

La idea para el futuro es que Chile se transforme en una potencia agroalimentaria, son conscientes que el futuro del sector pasa por la exportación.

Luego de atravesar un 2009 con complicaciones, el sector lácteo de aquel país obtuvo notorios resultados en el año 2010, con mayor producción, mayor rentabilidad y mejores condiciones climáticas.

Los chilenos se proponen para los próximos ocho años que se quintupliquen las exportaciones de lácteos, las cuales en la actualidad son unos 200 millones de dólares anuales. Una de las grandes limitantes con las que cuenta este país, es el crecimiento del rodeo nacional, ya que se ha reducido notoriamente en los últimos tiempos, a la vez que las condiciones naturales de los suelos no son muy buenas, una baja proporción de los suelos presentan un nivel de fertilidad adecuado.

En materia comercial, Chile ha realizado una gran cantidad de acuerdos y TLC. Cuenta con 58 TLC para proyectar sus futuros excedentes. Esto constituye un gran incentivo para la colocación de sus productos a nivel internacional. En este país el precio de la leche fue de 0,33 U\$S por litro.

## **Trabajo de campo- Entrevistas**

El trabajo de campo fue realizado a través de entrevistas, ya que por este medio se puede obtener un mayor intercambio de información, aprovechando de esta forma el conocimiento y experiencia de los entrevistados.

Uno de los objetivos fundamentales que se persiguió en el trabajo de investigación, fue lograr obtener la opinión de personas que representaran a los distintos sectores involucrados en el sector lácteo uruguayo.

Se intentó contactar a 15 personas, logrando concretar 9 de ellas.

Los entrevistados fueron:

-Ing. Agr. Enrique Malcuori (Sub Gerente de Producción- Conaprole)

-Ing. Agr. Pedro Batistotti (Gerente de Producción- Conaprole)

-Cr. Nelson Laurino (Gerente de Comercio Exterior- Conaprole)

-Cr. Carlos Mattos (Gerente General- INALE)

-Ing. Agr. Manuel Marrero (Presidente- INALE)

-Ing. Agr. Daniel Zorrilla (ANPL)

-Ing. Agr. María Elena Vidal (MGAP)

-Productores lecheros.

### **Análisis de las entrevistas**

**1) ¿Cuál es su visión del sector lácteo uruguayo en la actualidad? En la fase primaria, en la industria y en mercado externo. ¿A qué dificultades se enfrenta hoy en día?**

El 100% de los entrevistados coincide en que el sector lácteo uruguayo se encuentra en una etapa de crecimiento. Tienen una visión totalmente optimista sobre el futuro del sector en toda la cadena. El sector está en una etapa de bonanza económica, de muy buenos precios, caracterizado por ser un sector muy eficiente y competitivo. Uruguay es considerado un país con gran potencialidad para desarrollar la lechería. El gran momento de la exportación de los lácteos fue uno de los aspectos más destacados por los entrevistados.

En cuanto a las dificultades a las que se enfrenta hoy en día, las respuestas fueron muy variadas. Empezando por el sector primario, se resaltó la falta de infraestructura, de energía eléctrica y caminería en ciertas zonas del país, así como también la inexistencia de un marco regulatorio laboral como hay en otros países. Con respecto al trabajo desarrollado por los productores, la carencia de capacidad de gestión y el problema de recambio generacional fueron los asuntos más destacados. Uno de los entrevistados mencionó el cambio climático como una amenaza.

**2) Según nuestro trabajo, hemos notado la tendencia de que en los últimos años ha venido disminuyendo la cantidad de productores dedicados a la lechería, pero por otro lado, la producción ha ido en aumento. ¿Según su punto de vista, esto es así?**

La totalidad de los entrevistados estuvo de acuerdo en que estamos ante un proceso de concentración, el cual no escapa al fenómeno mundial si Uruguay quiere seguir siendo competitivo. Los tambos pequeños han ido desapareciendo, cediéndoles su lugar a los productores de escala mediana-grande, del tipo empresarial, siendo estos quienes pueden lograr mayores niveles de rentabilidad.

Todos remarcan que a pesar del descenso en el número de productores dedicados a la actividad lechera, y al descenso en la cantidad de hectáreas lecheras, la producción de leche aumenta año a año.

**3) Tomando en cuenta la importancia del sector lácteo en el Uruguay ¿cuáles son las medidas que ha tomado el gobierno para ayudar y mejorar a este sector? ¿Alguna sugerencia?**

En este caso hubo un gran espectro de opiniones ya que si bien admitieron la existencia de algunos programas, no todos consideraron a estos como de aporte al sector.

En líneas generales este apoyo del gobierno fue por medio de proyectos concretos y de corto plazo, destinados a solucionar situaciones de emergencia.

Se mencionó la creación de los fondos de financiamiento básicamente a pequeños productores en los años 2002 y 2007, Programa de Producción Responsable y Programa Ganadero.

Otra forma de apoyar al sector fue por medio de la creación de un organismo encargado de articular lo público y lo privado, el INALE actualmente está en formación, pero se espera que en un futuro sea una herramienta fundamental para el sector.

Otras medidas mencionadas fueron la electrificación rural y la política sanitaria de control de la leche.

Con respecto a las políticas de comercio exterior adoptadas por Uruguay, se reconoce que el MERCOSUR fue beneficioso en sus inicios, pero actualmente su figura está distorsionada.

Sin embargo, la firma de otros acuerdos internacionales le dio la posibilidad a Uruguay de exportar a Brasil, Venezuela, México, compitiendo de esta forma con países que subsidian sus exportaciones.



Se sugiere como medida de apoyo al sector lechero por parte del gobierno la implementación de políticas de más largo plazo, avance en la infraestructura, capacitación de los empresarios, enfatizar la creación y transmisión del conocimiento, otorgar financiamientos que sean más adecuados a las circunstancias, enfocarse en temas medioambientales, y consolidar la política de comercio exterior mediante acuerdos con potenciales mercados como ser Sureste Asiático, Medio Oriente y Norte de África.

**4) Considerando que el sector lácteo es uno de los más protegidos del mundo, con una gran cantidad de trabas comerciales, ¿en qué aspectos afectaron a nuestro país dichas trabas?**

La mayoría confirma que el sector lácteo es uno de los más protegidos del mundo. Se menciona distintos tipos de trabas que afectaron a Uruguay, destacándose las no arancelarias, entre ellas las licencias por exportación y las medidas sanitarias.

Se mencionan a Estados Unidos y Europa como los principales países que distorsionaron el mercado aplicando estas medidas. En los últimos años, se ha logrado controlar la aplicación de subsidios y otras trabas, como resultado de la Ronda de Uruguay en el año 1994.

Tanto las licencias de exportación, como las medidas sanitarias y los subsidios aplicados por esas grandes potencias, son considerados los principales obstáculos que ha tenido que enfrentar el sector lácteo uruguayo.

Las opiniones remarcaron lo permisivo que es Uruguay cuando sale a competir frente al mundo, a diferencia del resto de los países que no actúan de la misma manera.

**5) ¿Qué perspectivas hay para el sector lácteo uruguayo? ¿Qué opina sobre la instalación en nuestro país de industrias lácteas extranjeras?**

La opinión generalizada es que las perspectivas del sector son de crecimiento. Se espera que Uruguay sea más competitivo de lo que es hoy en día. Este crecimiento de la lechería se basa en un buen potencial para desarrollar esta actividad, en una demanda creciente a nivel mundial, ya que la leche está siendo muy valorada por su componente nutricional.

El 100% de los entrevistados sostuvo que la instalación en nuestro país de industrias lácteas internacionales, es positiva siempre y cuando la intención no sea competir por las cuencas lecheras ya existentes. En otras palabras, se debe buscar la creación de valor agregado y de nuevas cuencas.

Algunos manifestaron que la instalación de estas industrias puede llegar a tener de igual forma algunos efectos distorsionantes y perjudicar a las industrias nacionales. Se debe considerar el tamaño de las industrias extranjeras, ya que si son más grandes que todas las industrias uruguayas juntas, puede afectar seriamente al sector.

**6) ¿Cómo impacta el tema impositivo a los productores y a las industrias?**

A ninguno de los entrevistados le pareció un aspecto relevante, aunque se señaló que incide de igual forma que en otros sectores, pero no es algo que afecte a la lechería puntualmente.

**7) ¿Qué opina respecto a difundir la lechería hacia otras regiones que no eran las tradicionalmente dedicadas a la producción lechera?**

Existió una opinión común en que podrían ser más las áreas dedicadas a la actividad lechera, aunque no es tan viable por varios motivos. Entre esos motivos, se destacaron la falta de infraestructura, la falta de energía eléctrica en ciertas zonas del país y por sobre todas las cosas, se remarcó el requerimiento que esta actividad implica que es la cultura tambera, se necesita tener un estilo de vida propio de la lechería.

Se hizo hincapié en que una de las limitantes que más afectan la expansión a otras áreas es la falta de personal, lo cual está directamente relacionado al problema del recambio generacional.

La lechería ha sido desplazada en términos de superficie por otras actividades agropecuarias que resultan más sencillas de desarrollar.

Una posible solución que fue planteada es la expansión de las fronteras de las cuencas ya existentes, incorporando personal joven.

**8) ¿Cómo ve el tema de la exportación de ganado en pie? ¿Está a favor porque sube el precio de la vaquillona o considera que esta mal porque se pierde mejora genética que llevo muchos años de trabajo?**

Hubo opiniones divididas respecto a este punto. Casi el 50% de los entrevistados estuvieron a favor, mientras que el otro 50% consideró que no debería exportarse ganado en pie, un solo entrevistado no tenía una opinión formada al respecto.

Se mencionaron como argumentos a favor de esta exportación que es un tema de mercado, al estar en un mundo globalizado no se puede pensar en una economía cerrada.

Los que no estuvieron a favor de esta medida, argumentaron básicamente que se pierde mejora genética de muchos años y que no es posible aumentar el rodeo porque los animales se van del país.

**9) ¿Qué opinión le merece el objetivo propuesto por INALE de duplicar la producción en los próximos 10 años? ¿Cómo ve la incidencia de este Instituto en el sector?**

Respecto a INALE, se resaltó que es un instituto nuevo que está en formación, por lo cual su incidencia no ha llegado a ser muy significativa. Sin embargo en los próximos años se espera que sea un agente muy importante, de apoyo y de toma de decisiones para el sector.

En lo que tiene que ver con el objetivo del INALE de duplicar la producción en los próximos 10 años, el 70% de los entrevistados no consideró posible alcanzar esta meta, por ser muy ambiciosa, la ejecución para poder lograrla es un tema muy complejo. Dentro de los que estaban en contra, manejaron la posibilidad de hablar en términos de facturación y no de niveles de exportación.

El 30% lo consideró viable y favorable para el sector, es interesante proponerse este tipo de objetivos y constituye un desafío para Uruguay.

**10) ¿Conoce algún acuerdo que haya favorecido el comercio internacional de productos lácteos uruguayos? ¿Conoce alguno que este previsto para el futuro?**

La mayoría de los entrevistados menciono al MERCOSUR, ALADI, PEC, CAUCE, TLC con México, acuerdos con EEUU, Venezuela, Cuba y el Sureste Asiático. Se destacó la importancia del TLC con México por las ventajas otorgadas al sector lácteo. En cuanto al MERCOSUR, se remarcó que los resultados obtenidos no fueron los esperados.

Respecto a futuros acuerdos en proceso, la única respuesta obtenida fue la posibilidad de concretar un acuerdo con la Unión Europea. De lograrse este acuerdo tanto Uruguay como el MERCOSUR conseguirán el acceso a un mercado que siempre se caracterizó por ser una economía cerrada. Esta región posee un gran potencial, por lo tanto tendría un efecto muy significativo el ingreso del MERCOSUR a la Unión Europea.

**11) ¿Conoce algún caso de Dumping en el cual el sector lácteo uruguayo haya estado involucrado?**

La respuesta obtenida en todos los casos fue la acusación realizada por Brasil a Uruguay hace ya unos años. Sin embargo todos destacaron la eficiencia del sector lácteo uruguayo y el interés de Brasil de disfrazar esta situación en la figura del Dumping, impidiendo de esta forma la entrada de productos lácteos uruguayos por mucho tiempo. Esto obligó a realizar un acuerdo de precios con Brasil para solucionar estas diferencias.

Los entrevistados manifestaron que detrás de todo esto había un tema político que finalmente termino perjudicando al sector por muchos años.

**12) ¿Cuál es su opinión respecto al AEC del Mercosur para los lácteos?**

Una tercera parte de las personas entrevistadas, tuvo una opinión positiva respecto a la existencia de este AEC en el MERCOSUR porque es una forma de protección.

Todo el resto de los entrevistados afirma que lo que sirve es estar abierto a la competencia y no encerrarse en el MERCOSUR.

Se señaló que este tipo de aranceles no debería existir ya que constituyen una traba para la región.

Este arancel no es relevante para Uruguay, ya que sus importaciones de lácteos no son significativas. Sin embargo, Brasil con el objetivo de proteger a su industria es el mayor interesado en mantenerlo.

**13) ¿Cómo ve el papel del MERCOSUR en las relaciones comerciales de Uruguay con el resto del mundo?**

Hubo total coincidencia en que las expectativas del MERCOSUR nunca llegaron a cumplirse. Se esperaba lograr mejores beneficios con este acuerdo regional y desde los comienzos muchos estaban convencidos de que el sector lácteo iba a ser uno de los rubros que sacaría mayor provecho. En conclusión, se opina que el MERCOSUR no ha sido más que una esperanza.

Llamó la atención el hecho de que ninguno de los entrevistados mencionó la participación de Paraguay en el MERCOSUR, aunque si enfatizaron las diferencias entre Uruguay y sus dos países vecinos. En cuanto a Argentina, tiene una cultura poco exportadora de lácteos (sólo el 20% de su producción) y bastante estacional. Brasil por su parte, abastece su mercado interno pero debe mejorar su calidad. Por último, se destacó la característica de Uruguay como exportador neto de lácteos.

La idea transmitida fue que el MERCOSUR ata a Uruguay a la hora de negociar con otros países, ya que no puede hacerlo solo y debe convencer a los otros países miembros de este bloque para ello. Esto, en muchos casos se torna muy complicado, pues los intereses de cada país pueden no ser los mismos. Generalmente Uruguay coincide con Argentina y en la mayoría de los casos no coincide con Brasil.

En síntesis, la visión de los entrevistados sobre el MERCOSUR, es que si bien ha ayudado en ciertas oportunidades, también ha limitado en muchas otras.

Los avances han sido muy lentos por lo cual, se considera que este bloque se debe fortalecer y llegar a ser una herramienta de peso.

**14) ¿Cuál viene siendo la tendencia en cuanto a los mercados de exportación, la región o nuevos destinos?**

Un alto porcentaje de los entrevistados intentaron resaltar el proceso por el cual ha ido pasando el sector lácteo uruguayo a través del tiempo. Hace un par de décadas, el principal destino de las exportaciones uruguayas, con el 75% del total exportado era Brasil, generándose de esta forma una mono dependencia. Luego, con la crisis de Brasil en el año 1999, Uruguay se dio cuenta que necesariamente debía diversificar sus destinos ya que depender de un solo destino era una estrategia muy riesgosa. Para un país cuya producción es excedentaria resulta vital asegurarse la colocación de sus productos en el exterior, tratando de asumir el menor riesgo posible.

Hoy en día, Uruguay ha diversificado sus mercados llegando a 70 países aproximadamente. De todas formas, Brasil, Cuba, México y Venezuela concentran el 80% de las exportaciones de productos lácteos uruguayos. Se observa claramente la tendencia de diversificación en los mercados y consecuentemente un menor riesgo asociado.

Se afirmó que América Latina es un mercado ya consolidado por lo que la estrategia de inserción internacional es fundamentalmente a los países que están aumentando mucho su demanda como ser la zona de Sureste Asiático (China, India, entre otros).



**15) ¿Cuáles son los productos con mayor incidencia en las exportaciones?**

El 100% de los entrevistados sostuvo que las leches en polvo y los quesos son los productos que más peso tienen en las exportaciones. Dos de los entrevistados manifestaron que Uruguay debería apuntar a diversificar la exportación con productos con mayor valor agregado ya que gran parte de los productos exportados lo constituyen los commodities lácteos.

**16) ¿Cómo cerraron los números en el 2010 para el sector lácteo uruguayo?**

Todos coinciden en que fue un muy buen año para toda la cadena. Tanto los productores que tuvieron un muy buen rendimiento por hectárea, como la industria que llegó a buenos niveles de exportación. Conaprole alcanzó el record histórico de U\$S 500.000.000.

Algunos señalaron que la tendencia para el 2011 es de continuar y quizás mejorar los resultados obtenidos en el 2010.

## **Conclusiones**

Si bien la tendencia en el comercio internacional es lograr una integración entre los países, Uruguay ha tenido varias experiencias en las cuales la exportación de productos lácteos se ha visto obstaculizada; esta dificultad en el acceso, es mayormente explicada por las barreras no arancelarias.

Una de las trabas más importantes se refiere a la gran cantidad de subsidios otorgados por la Unión Europea y EEUU, lo que dificulta participar en dichos mercados, tema que en la actualidad sigue sin resolverse.

Aunque en menor medida, además de Europa y EEUU, otros países como ser Venezuela y Brasil han también dificultado el acceso de productos uruguayos.

Del estudio realizado a lo largo del trabajo, se concluye que Uruguay es más flexible y permisivo al ingreso de productos lácteos extranjeros que otros países. Uruguay debería ser más firme para defender sus intereses a la hora de negociar en el exterior.

Si bien el gobierno a lo largo del tiempo ha implementado programas específicos de corto plazo, lo que necesita el sector es una programación a largo plazo, alineando las estrategias de las empresas exportadoras, con una política de comercio exterior adecuada por parte del Estado.

Es imprescindible una participación más activa del gobierno en acuerdos a nivel internacional, para lograr mejores resultados.

En cuanto al MERCOSUR, en sus inicios se tenían grandes expectativas sobre los resultados que se podrían llegar a obtener. En los hechos, se está muy lejos de lograr un mercado común. Si bien existen acuerdos bilaterales entre Uruguay y otros países, no es sencillo para un país como Uruguay, alcanzar grandes resultados actuando individualmente. No será fácil alcanzar un mercado común pero de todas formas, se debe lograr una mayor cooperación y compromiso por parte de todos los países miembros. La gran esperanza que se tiene en cuanto al MERCOSUR es la concreción del TLC con la Unión Europea, el cual está hoy en día en proceso.

## Bibliografía

- Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica N° 59-Mercosur- CAN*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica N° 58 – Mercosur- Perú*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de comercio preferencial entre el Mercado Común del Sur y La Unión Aduanera del África del Sur*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo de libre comercio entre el Mercado Común del Sur y la República Árabe de Egipto*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Acuerdo preferencial de comercio entre el Mercosur y la República de la India*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Asociación Latinoamericana de Integración*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Mercado Común del Sur*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Tratado de libre comercio entre el Mercosur y el estado de Israel*. CIU. Uruguay
- Bartesaghi, I. (2010). *Tratado de libre comercio entre Uruguay y México*. CIU. Uruguay

- Bartesaghi, I. *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica N° 62- Mercosur- Cuba*. CIU. Uruguay
- Bernard, D., Squizano, J., Grasso, A. (2002). *Barreras no arancelarias*. Montevideo. UDELAR
- Breganti, M., Oliveira, A. (2009). *Mercado lácteo uruguayo: inserción de una nueva empresa*. Montevideo. UDELAR
- Carballo, C., Fernández, G., Lynch, S. (2005). *Costos de producción lechera: factores productivos, aplicación de un sistema de costos*. Montevideo. UDELAR
- Chadicov, M., Comas, M., Vincent, M. (AÑO). *La industria de la bicicleta en el Uruguay*. Montevideo. UDELAR
- Duran, V., Vidal, M. (2007). *Aplicación de medidas de salvaguardia a los productos lácteos por parte de Chile*. Uruguay. OPYPA
- IICA. (2009). *Evolución y Situación de la cadena agroalimentaria de lácteos*. IICA
- Imbríaco, T., Bombaloff, E. (1999). *La comercialización internacional de productos lácteos*. Montevideo. UDELAR
- Infortambo (Argentina), Infortambo Lechería de Chile, Infortambo Andina de Colombia e Infoleite de Brasil. (2010). *¿Quién ganará el mundial de la lechería?* (Volumen 256)

- Iribar, E., López, M. (2000). *El Dumping*. Montevideo. UDELAR
- Iturburu, D. (2010). *¿Uruguay hacia el primer mundo? La inserción internacional*
- Marrero, M., Paulet, L., Rondeau, R., Vidal, M. *Política lechera. Uruguay*. MGAP
- Oroño, P., Toscani, R., Werner, M. (2002). *Factores externos e internos que determinaron cambios en la estrategia de las empresas del sector lácteo y derivados en Uruguay en los últimos cinco años 1997-2001*. Montevideo. UDELAR
- Otero, S., Lezama, M. (2005). *Cambios en el mercado lácteo uruguayo a partir de las modificaciones ocurridas en la política cambiaria de la región*. Montevideo. UDELAR
- Pazos, C., Deragón, P. Cuello, J. (2001). *Subsidios en comercio exterior*. Montevideo. UDELAR
- Plata, V., Vidal, M. (2008). *Fondo de financiamiento y desarrollo sustentable de la actividad lechera*. OPYPA. Uruguay
- Uruguay XXI. (2010). *Régimen de promoción de inversiones*. Uruguay XXI. Uruguay
- Uruguay XXI. (2010). *Sector lácteo-oportunidades de inversión en Uruguay*. Uruguay XXI. Uruguay

- Uruguay XXI. (2011). *Tratados comerciales*. Uruguay XXI. Uruguay
- Vidal, M. (2003). *El Fondo de financiamiento de la actividad lechera (FFAL) y la creación del valor en el sector público*. Uruguay. OPYPA
- Vidal, M. (2009). *Producción lechera: Situación y perspectivas*. OPYPA Uruguay
- Vidal, M. *Defensa comercial: aplicación de la normativa antidumping en Uruguay*. OPYPA. Uruguay
- Organización Mundial del Comercio (2010)

Disponible en:

[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm9\\_s.htm#import](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm#import)

- Material del curso de Negocios con Exterior. Facultad de Ciencias Económicas y Administración. UDELAR
- Artículos varios de prensa, Diario El País, Diario El Observador, Diario Últimas Noticias

## **Glosario**

AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
CILU	Cámara de Industria Láctea Uruguaya
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
DIEA	Dirección de Estudios Agropecuarios
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FFAL	Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera
FFDSAL	Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la Actividad Lechera
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
INALE	Instituto Nacional de la leche
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio



OPYPA      Oficina de Programación y Política Agropecuaria

TLC          Tratado de Libre Comercio

## ANEXO A

Cuadro. Detalle de productos lácteos elaborados en los últimos años.

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Grasas</b>								
Manteca	Ton.	14.253	16.998	16.433	16.317	20.005	15.295	21.201
Butter oil	Ton.	155	327	1.068	1.709	348	513	111
<b>Quesos</b>								
Pasta dura	Ton.	4.255	4.625	4.995	9.167	6.784	3.234	9.327
Pasta semi dura	Ton.	9.512	12.964	15.661	15.765	17.542	19.354	22.643
Pasta blanda	Ton.	11.754	7.434	11.736	13.297	15.403	14.792	8.427
Fundido o procesado	Ton.	1.757	1.503	1.489	2.064	1.361	1.546	1.624
Cuajada	Ton.	256	241	252		3.138	8.269	11.497
Rallado	Ton.	279	208	187	224	198	234	219
En polvo	Ton.	277	328	352	342	398	556	0
<b>Leche en polvo</b>								
Entera	Ton.	29.123	24.647	29.850	37.468	36.187	35.469	44.111
Descremada	Ton.	8.358	13.833	12.443	8.515	17.587	11.169	19.412
<b>Leches fluidas</b>								
Leche pasteurizada env.	Mil. Lt.	185.108	152.089	142.785	125.078	112.021	114.007	130.463
Leche ultra pasteurizada	Mil. Lt.	95.766	107.751	124.279	146.186	135.673	171.932	99.074
Entera en bolsas	Mil. Lt.	25.911	52.384	60.490	69.041	80.452	82.596	64.273
Entera en cajas	Mil. Lt.	26.597	6.820	20.561	27.645	26.007	36.276	6.812
Descremada en bolsas	Mil. Lt.	4.815	12.265	14.270	20.531	25.167	27.491	25.959
Descremada en cajas	Mil. Lt.	38.443	36.282	28.958	28.969	4.046	25.569	2.030
Leche saborizada	Mil. Lt.	386	467	127	117	97	154	138
Leche chocolatada	Mil. Lt.	7.297	5.655	6.769	6.983	7.060	8.848	7.820
Leche fluida exportación	Mil. Lt.	0	26.921	39.935	7.785	0	0	0
<b>Varios</b>								
Caseína	Ton.	0	110	396	485	539	0	1.346
Caseinato de calcio	Ton.	0	10	13	73	17	0	12
Caseinato de sodio	Ton.	252	22	33	42	12	20	51
Crema fresca	Mil. Lt.	2.150	2.775	2.767	3.458	5.087	4.792	5.769
Dulce de leche	Ton.	9.486	9.032	10.211	10.672	10.195	9.361	9.872
Flanes y Postres	Ton.	1.264	1.030	950	1.021	1.621	1.408	1.858
Helados en polvo	Ton.	155	148	109	56	50	18	4
Helados	Ton.	3.151	3.471	3.971	4.828	4.791	6.572	9.636
Leche maternizada	Ton.	41	61	18	6	5	3	4
Preparación alimenticia	Ton.	5.209	6.518	8.840	9.390	7.732	2.122	13
Suero manteca polvo	Ton.	335	1.099	857	1.085	1.217	870	1.185
Yogurt	Mil. Lt.	21.825	20.941	22.543	25.077	27.073	26.576	26.919
Suero queso en polvo	Ton.	0	4.596	5.731	8.343	8.953	18.199	13.520

Fuente: Estadísticas Agropecuarias DIEA-MGAP- Agroindustrias Lácteas 2009

## ANEXO B

Cuadro. Cantidades destinadas al mercado interno de los principales productos lácteos

<b>Productos</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Manteca</b>	4.637	4.715	4.531	4.324	4.335	4.510
<b>Quesos</b>						
Pasta dura	603	393	257	325	441	425
Pasta semidura	2.899	2.233	1.563	1.235	1.990	2.089
Pasta blanda	7.185	5.401	6.167	5.572	6.925	6.942
Fundido o procesado	1.586	1.485	1.219	2.188	1.681	1.782
Requesón 1/	251	259	247			
Rallado	273	211	180	217	187	230
En polvo	30	2	2	1	2	15
<b>Leches en polvo</b>						
Entera	2.520	3.488	2.698	2.718	2.967	2.237
Descremada	332	617	399	433	298	306
<b>Leches fluidas</b>						
Leche pasteurizada	185.108	152.089	142.790	124.600	110.755	112.983
Entera en bolsa	24.501	50.626	68.974	67.587	79.341	81.693
Entera en caja	7.189	4.741	4.134	4.268	4.142	3.766
Descremada en bolsa	4.669	10.570	15.076	20.185	24.618	27.318
Descremada en caja	3.732	2.649	2.319	1.851	1.988	1.924
Leche chocolatada	7.286	5.634	5.783	6.794	7.040	8.720
Dulce de leche	7.166	6.789	7.462	7.284	7.725	9.052
Yogures	21.337	19.714	22.318	23.772	27.285	25.744
Crema fresca	2.433	2.345	3.049	2.352	3.486	2.506
Cremas heladas	3.309	3.307	3.746	4.513	5.793	6.234
Helado en polvo	182	156	112	56	57	26
Flanes y postres	1.164	1.036	961	973	1.491	1.286
Leche maternizada	32	19	12	3	24	3

(valores en Toneladas y Miles de Litros)

1/ A partir de 2005 incluidos en fundidos

Fuente: MGAP- DIEA

## **ANEXO C**

### **ENTREVISTA CR. NELSON LAURINO**

Para finalizar este trabajo de campo, se adjunta la entrevista realizada al Cr. Nelson Laurino por considerarse la más vinculada a los objetivos del trabajo de investigación monográfica.

**1) ¿Cuál es su visión del sector lácteo uruguayo en la actualidad? En la fase primaria, en la industria y en mercado externo. ¿A qué dificultades se enfrenta hoy en día?**

Es uno de los sectores que ha mostrado mayor dinamismo en las exportaciones y en la potencialidad de incorporarse al mercado internacional. Yo creo que tiene un futuro bastante auspicioso, a nivel primario somos muy competitivos, estamos bajo un sistema pastoril.

En cuanto a las exportaciones, Uruguay ha demostrado ser bastante competitivo. La producción siempre ha sido en función de la exportación porque el mercado uruguayo es chiquito. La gran duda que tenemos es: sabemos que estamos creciendo, sabemos que este país ha invertido mucho en la industria láctea a nivel primario y a nivel de la industria (un crecimiento del 4% o 5% por año en los últimos 5 años) de la materia prima que se repercute en la industria y hemos crecido notoriamente en los mercados internacionales. Después de 30 o 40 años, hoy exportamos a más de 60 países.

La gran duda que tenemos es como se acompaña a nivel de gobierno este crecimiento de la industria. La preocupación nuestra hoy, es que todo el crecimiento de Uruguay a nivel lechero este basado en acuerdos regionales e instrumentos de canalización. El PEC, CAUCE, MERCOSUR son todos acuerdos que nos dan ciertas preferencias para la exportación. Hoy en día, la situación es la siguiente, todo lo que es América Latina está consolidado. Estamos en un desafío distinto que es introducirnos en mercados extra regionales como ser Asia. Frente a estos mercados, nos encontramos con que no en todos tenemos acuerdos o instrumentos y por el contrario la competencia que son Australia y Nueva Zelanda si lo tienen, entonces tienen una preferencia enorme y nosotros tenemos una pérdida de competitividad.

Por lo tanto, está clara la política lechera de materia prima, está claro lo que la industria va a hacer, está clara la estrategia comercial de las industrias, lo que no está claro es si el gobierno o el país puede acompañar esa estrategia con una política de comercio exterior, de negociación internacional, que nos proteja o nos de igualdad de condiciones como competidores fuera de la región.

**2) Según nuestro trabajo, hemos notado la tendencia de que en los últimos años ha venido disminuyendo la cantidad de productores dedicados a la lechería, pero por otro lado, la producción ha ido en aumento. ¿Según su punto de vista, esto es así?**

Si, por un tema de costo, de volumen, de economía de escala, se ha concentrado la producción en pocos productores. Los productores son cada vez más mayores. Por otro lado, para que tengan una idea, Conaprole tiene la mitad de productores que tenía hace 5 o 6 años. Es una realidad que cada vez son menos los productores. Desde el punto de vista social es lo más complicado, desde el punto de vista económico es la búsqueda de mayor rentabilidad.

**3) Tomando en cuenta la importancia del sector lácteo en el Uruguay ¿cuáles son las medidas que ha tomado el gobierno para ayudar y mejorar a este sector? ¿Alguna sugerencia?**

Desde el punto de vista económico, se basó en dos políticas: una sanitaria de control de la leche, de sus exigencias y una política país que obligó a las empresas a ponerse en igualdad de condiciones. Hoy en día, te diría que estamos con un valor internacional muy reconocido. Uruguay tiene un producto de calidad, hay todo un sistema de control de riesgo sanitario muy elevado, somos un país seguro. Por otro lado, lo que comentaba recién, el tema de los acuerdos internacionales que dieron la posibilidad de empezar a exportar a Brasil, Venezuela y México permitiéndonos competir con otros países que subsidiaban sus exportaciones.

Después, están las ayudas del gobierno a pequeños productores, que en realidad eso siempre existió. Hubo dos pilares fundamentales: el marco del gobierno a nivel de negociaciones internacionales y el marco de gobierno a nivel de sanidad que el país impuso a todos los productores, que nos permitió dar el salto de ser simplemente productores domésticos a ser productores internacionales.

**4) ¿Alguna sugerencia o medida que debería tomar el gobierno?**

Yo creo que es un tema muy complicado por lo que les decía del Mercosur que no tiene la libertad de actuar libremente. Lo que necesita el sector de parte del gobierno, es tener una nueva ofensiva de acuerdos internacionales con zonas como sureste asiático, Medio Oriente, países del norte de África que no la tienen históricamente. Lamentablemente, Uruguay eso no lo puede hacer individualmente, lo tiene que hacer en grupo y eso no es fácil. Entonces, tenemos la leche, tenemos competitividad, pero no tenemos instrumentos ni igualdad de condiciones.

Por ejemplo, Nueva Zelanda tiene un acuerdo con China por el cual los productos lácteos neozelandeses entran con arancel 0% a China, en cambio los productos del Mercosur o los uruguayos en particular, hoy están pagando un 10%. Hoy la leche tiene un valor de U\$S 4.000, en 10 años vamos a tener una diferencia de valor de U\$S 400 con respecto a la leche de Nueva Zelanda. Entonces, cualquier esfuerzo que hagamos de penetración de mercado que no esté acompañado por una política de gobierno, es como nadar contra la corriente, vamos a perder competitividad porque el otro tiene una preferencia arancelaria que Uruguay no la tiene, que sí la supo tener con Brasil en un momento, vamos a perder la posibilidad de negociar con países muy interesantes como China.

**5) Considerando que el sector lácteo es uno de los más protegidos del mundo, con una gran cantidad de trabas comerciales, ¿en qué aspectos afectaron a nuestro país dichas trabas?**

Es un mercado que se caracteriza por tener trabas de todo tipo. Las mayores son las de tipo sanitario que de a poco se fueron liberando. Después están las licencias, que nos pasa con Brasil siempre. O sea que las trabas que más complican hoy día son las no arancelarias, complican más que las trabas arancelarias que tienen aranceles relativamente bajos. En cambio, las no arancelarias son más importantes. En cuanto a las trabas impuestas por Argentina, no nos afectan tanto porque en los lácteos no tenemos una corriente muy importante de productos. Las que si nos afectan son las de Brasil.

**6) ¿Qué perspectivas hay para el sector lácteo uruguayo? ¿Qué opina sobre la instalación en nuestro país de industrias lácteas extranjeras?**

El desafío es crecer, ser más competitivos. Necesitamos que la política de gobierno este alineada con la política empresarial. Es decir que el desafío va a ser el crecimiento. En cuanto a la instalación de empresas extranjeras yo creo que no va a afectar en la medida que se aumente la capacidad, si lo que vienen las empresas es a competir con la leche que ya hay, no agregaría mucho pero si vienen a invertir para aumentar la cuenca lechera, si.

**7) ¿Cómo impacta el tema impositivo a los productores y a las industrias?**

Este tema incide como en todas las industrias, hubo algún momento en el cual el gobierno fue sensible frente a ciertas situaciones con el sector primario, hubo algunas ayudas como fue el FFAL para los productores. Después vino un período, llamémosle “de bonanza”.



**8) ¿Qué opina respecto a difundir la lechería hacia otras regiones que no eran las tradicionalmente dedicadas a la producción lechera?**

Hay dos formas de crecer: tratar de que los productores existentes aumenten la capacidad o productividad, o teniendo más tierras. Cuando se empieza a crecer de esta segunda forma te encuentras con tierras que no son aptas para la lechería o te encuentras con la competencia de otros cultivos. El mayor es la soja, también están los granos que hacen que para el productor sea más rentable ser productos de soja, de carne más que ser productor de leche. Este es un tema bastante complicado, la estrategia es tratar de incorporar inversiones, hay quienes han venido a invertir al país en zonas que no eran las tradicionalmente lecheras por ejemplo en Maldonado y Durazno, entonces estas son nuevas zonas que van a dedicarse a la actividad lechera.

Por otro lado, se debe invertir en los tambos existentes para aumentar la productividad y llegar al tope de capacidad.

En síntesis, éstas son las dos formas de crecer, la tierra es finita entonces cuando se llega a la frontera hay que aumentar la productividad.

**9) ¿Cómo ve el tema de la exportación de ganado en pie? ¿Está a favor porque sube el precio de la vaquillona o considera que esta mal porque se pierde mejora genética que llevo muchos años de trabajo?**

Uruguay ha aportado siempre en el tema de la genética. No afecta demasiado al sector productivo porque en general las vacas que se exportan son aquellas que nacen específicamente como producto de exportación.

Quizás como efecto a lo que llegamos es a mejorar la genética de otros países. Pero no creo que este tema afecte al sector lácteo como puede llegar a afectar al sector cárnico u otros sectores.

**10) ¿Qué opinión le merece el objetivo propuesto por INALE de duplicar la producción en los próximos 10 años? ¿Cómo ve la incidencia de este Instituto en el sector?**

Creo que es interesante, es una meta auspiciosa. Creo que se puede llegar, la pregunta es ¿qué hacemos con la leche? Somos capaces de producirla, podemos duplicarla pero ¿a quién se la vendemos? Entonces acá de nuevo el tema del apoyo del gobierno, debe tener claro que vamos a salir a vender a mercados en los cuales dejamos de ser competitivos por no tener los instrumentos necesarios. Por ahora, tenemos un porcentaje bajo, pero cuando llegemos a tener un porcentaje mayor vamos a llegar a todos los mercados. Si por ejemplo en China no tenemos un acuerdo, se nos va a hacer difícil venderle. Si vamos a vender, vamos a tener que venderles a menos precio y eso va a repercutir en el menor precio que la vamos a tener que pagar al productor de leche. Por lo tanto, repito que todo debe estar acompañado de una política de comercio exterior.

En cuanto a la incidencia de INALE en el sector, por ahora es un instituto nuevo, creo que es interesante que exista, pero al ser reciente todavía no ha tenido una gran incidencia, se espera que si la tenga.

**11) ¿Conoce algún acuerdo que haya favorecido el comercio internacional de productos lácteos uruguayos? ¿Conoce alguno que este previsto para el futuro?**

Todos los que les dije: ALADI, PEC, CAUCE, MERCOSUR, TLC con México. En el futuro se está tratando de negociar con la Unión Europea, ojalá se llegue a algo. Fuera de eso la preocupación de nuevo es no tener otras visiones de hacia dónde ir en el sector lácteo.

**12) ¿Conoce algún caso de dumping en el cual el sector lácteo uruguayo haya estado involucrado?**

Sí, nos acusaron de dumping en Brasil con total falsedad. En los acuerdos internacionales para incurrir en dumping tenía que ser el 2,5% y a los brasileros les dio 2,52%. Tuvimos que pelarnos por un tiempo, la otra alternativa era ir al GATT (OMC) a pelear, que era carísimo, asique tuvimos que aceptar el acuerdo de precios durante mucho tiempo. Fue simplemente un mecanismo que utilizó Brasil para proteger a la industria brasileña, ineficientemente. No encontraron mejor elemento machiavelico pero muy bien elaborado que acusarnos de dumping a los uruguayos. Por más que nosotros demostráramos que éramos eficientes, que no incurriamos en dumping, que no cumplíamos ninguno de los supuestos para la existencia de dumping, aun así, nos aplicaron la medida. Más que acusarnos de dumping lo que hicieron en realidad fue impedirnos la entrada de productos lácteos uruguayos en su mercado durante mucho tiempo.

**13) ¿Cuál es su opinión respecto al AEC del Mercosur para los lácteos?**

Sigue existiendo. Se instrumentó a pedido de Brasil, a Argentina y a Uruguay no le interesaba tanto. Brasil pidió que se elevara a 27%. No sé si esto se llevó a la práctica, si la Aduana aplica esto.

**14) ¿Cómo ve el papel del MERCOSUR en las relaciones comerciales de nuestro país con el resto del mundo?**

Por un lado nos posibilita, pero también nos limita en cuanto a las negociaciones, nos ata las manos cuando queremos ir a negociar con otros países. Dependemos mucho de que es lo que quiere hacer Brasil o Argentina. Con Argentina podemos llegar a coincidir, pero con Brasil por lo general no.

**15) ¿Cuál viene siendo la tendencia en cuanto a los mercados de exportación, la región o nuevos destinos? ¿Qué estrategia utiliza Conaprole para esto?**

Conaprole está en un plan quinquenal, tomando en cuenta que América Latina es un mercado consolidado, la meta es llegar a consolidar otros mercados como el sureste asiático y tener mayor participación en esos mercados. Pusimos foco en el sureste asiático. Tenemos gente trabajando, viajando permanentemente a estas zonas Singapur, China, Bulgaria, con ciertas limitaciones. Se hizo todo un estudio para tratar de entrar en mercados que sean atractivos y que menores trabas tengan. Por ejemplo Singapur es un mercado interesante, distribuye los productos en la región, es uno de los principales compradores de leche en polvo y tiene arancel 0%. China si bien es importante, tenemos una diferencia de arancel del 3%.

Por lo tanto, tuvimos en cuenta criterios de potencialidad y criterios de existencia de trabas. En base a eso hicimos un perfil de mercados a los cuales entrar y sobre esos mercados estamos trabajando. En algunos ya estamos dentro, pero hay que darle continuidad. En función de eso se va a basar nuestro crecimiento.

**16) ¿Cuáles son los productos con mayor incidencia en las exportaciones?**

Básicamente es la leche en polvo entera, el producto que le da mayor retorno al productor es éste. Sin embargo siempre se produce y exporta tomando en consideración los costos y la capacidad de la industria. Hubo momentos en los cuales por un tema de la capacidad instalada había que producir más leche en polvo descremada que entera, cuando en realidad la que se exporta más es la entera, superando estas restricciones vamos a hacer más leche en polvo entera que descremada.

**17) ¿Cómo cerraron los números en el 2010 para el sector lácteo uruguayo?**

Bien, en el caso particular de Conaprole se llegó a un record histórico en exportaciones. En general, para el sector lácteo uruguayo fue un muy buen año.