



IERAL

Fundación
Mediterránea

Documento de Trabajo

Año 24 - Edición N° 196 – 12 de Agosto de 2020

Cancha inclinada en la competencia global: la desventaja de los exportadores de leche en polvo

Juan Manuel Garzón y Nicolás Torre

Edición y compaginación
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Resumen Ejecutivo

- Tanto la producción de leche cruda como la de productos lácteos crecen a un ritmo importante este año, frente a una demanda interna que, por el contrario, luce debilitada como consecuencia de dos años de estancamiento económico (2018 y 2019) y una profunda crisis generada por la irrupción del Covid-19 y los efectos negativos derivados de las políticas de aislamiento obligatorias.
- Con este panorama local, el mercado externo aparece como una salida clave para canalizar producción que el consumo interno no está en condiciones de absorber y evitar un mayor ajuste de precios domésticos, que tendría consecuencias negativas para la ecuación económica y la situación financiera de muchos establecimientos productivos, tanto del eslabón primario como secundario de la cadena.
- Ahora bien, el problema es que la cancha en la que compiten los exportadores argentinos, principalmente en el mercado de leches en polvo, se encuentra desnivelada y con pendiente en contra para los jugadores locales, particularmente cuando se compara con grandes jugadores globales, caso de Nueva Zelanda (NZ), y en el acceso a mercados claves, particularmente China.
- Hay dos cuestiones específicas que atentan contra la competitividad de los exportadores y que se analizan en este informe, una de ellas refleja una política "activa", la de gravar las exportaciones con un impuesto específico (Derechos de Exportación, DEX) y la otra resulta más bien la consecuencia de un accionar de tipo "pasivo", el no haber avanzado, por muchos años, en la apertura de nuevos mercados y en la búsqueda de un tratamiento más favorable en materia arancelaria para nuestros productos, cuando otros países sí lo hacían.
- El producto más comoditizado de la cadena, la leche en Polvo, sufre una carga de DEX del 9%, que se reduce al 8,25% si se descuentan los reintegros de exportación que rigen para estos productos (suponiendo que estos últimos se pagan en tiempo y en forma, lo que a veces no sucede). Por si hace falta aclararlo, los competidores globales no están sujetos a este tipo de tributación. Es válido decir entonces que los exportadores locales de leche en polvo arrancan la competencia global cediendo 8,25% de sus ingresos respecto a sus competidores o, desde otra perspectiva, decir que, a similares costos productivos, el producto argentino sale al mercado un 8% más caro aproximadamente por este impuesto.
- Por otra parte, un factor determinante en la formidable expansión del comercio bilateral de lácteos entre NZ y China ha sido, sin dudas, la ventaja de acceso lograda por Nueva Zelanda al mercado del gigante con la implementación completa del TLC firmado en el 2008. Gracias a este acuerdo y para el caso específico de leches en polvo, en 2019 los importadores chinos importaron 173 mil toneladas de este producto desde NZ a arancel cero, en oposición al arancel del 10% que rige en todas las compras desde otros orígenes y en las toneladas adquiridas desde NZ por fuera de esta cuota (más de 500 mil toneladas).
- Para tener orden de magnitud, a precios de mercado, los 10 puntos porcentuales de arancel que se evita NZ en el cupo de 173 mil toneladas representan un monto anual de poco más de USD 50 millones de dólares. Otra forma de analizar la situación arancelaria que enfrenta NZ, incluyendo el cupo, es estimando el arancel efectivo promedio pagado en todas sus exportaciones de LPE a China. De acuerdo a los volúmenes colocados en 2019, este arancel promedio estaría en el orden del 7,6% y

compara contra el 10% que paga Argentina u otros exportadores globales que no tienen ventajas de acceso.

- La desventaja que generan las dos situaciones antes comentadas, DEX y mayores aranceles de importación, en los exportadores argentinos respecto del gran competidor global (NZ) puede aproximarse en términos cuantitativos a partir de una simulación.
- Considérese un precio de referencia, de arbitraje, de una tonelada de leche en polvo entera en el mercado chino de US\$ 3.520 / tonelada, y tomando en consideración los volúmenes exportados por NZ en 2019, el valor FOB / FAS en Puerto de Origen en estos envíos desde el país de Oceanía queda en promedio en USD 3.173 (se descuentan el arancel efectivo promedio antes estimado y un aproximado de costos de flete). Por su parte, los exportadores argentinos, para llegar con ese mismo precio por tonelada, terminan recibiendo un valor neto (FAS puerto de Origen), luego del pago de derechos de exportación (y neto de reintegros), de USD 2.848.
- Puede apreciarse que la diferencia de precios de origen entre ambos países es importante. El exportador de NZ recibirá un precio FAS que se ubica en promedio USD 325 por encima del que recibirá el exportador de Argentina (+11,4%). Para tener referencia, la brecha de precios a favor de la cadena láctea de NZ es equivalente al 47% de los costos de transporte (interno, leche y producto), elaboración (costo proceso industrial, embalaje) y comercialización que utiliza OCLA en su simulador de precios leche cruda con destino a la exportación de leche en polvo entera (USD 690 la tonelada).
- Analizando el tema desde otra perspectiva, el exportador de NZ podría colocar la LPE a un precio post arancel (valor mercado interno) un 9,7% menor que el exportador argentino, pero recibiendo el mismo precio FAS que el exportador argentino; en efecto compras de importadores chinos a USD 3.177 (valor importador, incluyendo arancel) significan para los exportadores de NZ, bajo los supuestos de flete y arancel efectivo promedio estimado, un precio FAS en puerto origen de USD 2.848, el mismo valor que el que recibirían los exportadores argentinos, pero colocando su producto a un precio final de USD 3.520.
- Las diferencias de precios entre un origen y el otro son muy importantes para el tipo de producto que se trata; como ya se mencionase, en la leche en polvo la competencia está muy focalizada en los costos y pequeñas diferencias (a calidad y confiabilidad similar) terminan inclinando la balanza del comprador hacia uno u otro proveedor.
- El gobierno de Argentina debiera eliminar la carga sobre los exportadores, reduciendo los DEX al menos hasta el nivel de los reintegros, a los efectos de cerrar la brecha. Si bien esta última no desaparecería por completo, el exportador argentino seguiría recibiendo un menor precio neto que el exportador de NZ como resultado de no contar con la preferencia arancelaria, la diferencia se reduciría bastante; además sería un paso importante y necesario, para la actual coyuntura en la que se encuentra la cadena, que requiere con urgencia ampliar los mercados asequibles, y también como señal respecto de la estrategia que tiene en mente el gobierno para incrementar de forma sostenible la producción en la cadena láctea.

Cancha inclinada en la competencia global: la desventaja de los exportadores de leche en polvo

Por Juan Manuel Garzón y Nicolás Torre

I. Introducción

Este documento continúa la serie de trabajos que IERAL elabora con el objetivo de monitorear diferentes aspectos coyunturales y estructurales de la cadena láctea argentina.

Respecto a la coyuntura, la producción de leche cruda y de productos lácteos crecen a un ritmo importante durante el 2020, frente a una demanda interna que por el contrario luce muy debilitada como consecuencia de dos años de estancamiento económico (2018 y 2019) y la profunda crisis de este año, generada por la irrupción del Covid-19 y los efectos negativos sobre la actividad productiva de las políticas de aislamiento obligatorias.

En este contexto el mercado externo aparece como un destino clave para canalizar producción que el consumo interno no está en condiciones de absorber, evitando de ese modo un mayor ajuste de precios domésticos, que tendría consecuencias muy negativas para la ecuación económica y la situación financiera de muchos establecimientos, tanto del eslabón primario como secundario de la cadena.

Ahora bien, el problema es que la cancha en la que compiten los exportadores argentinos, principalmente el mercado de leches en polvo, se encuentra desnivelada y con pendiente en contra para los jugadores locales, como se demuestra en esta columna.

Los Estados modernos pueden potenciar la inserción comercial de sus cadenas productivas, pero también puedan penalizarla, ya sea por acción y/o por omisión.

Dos situaciones se plantean y analizan en este informe, la política tributaria que se aplica sobre los bienes de exportación y la política comercial, que representa el estado de situación y los avances (o no) que se van dando en materia de facilitación de comercio y acuerdos comerciales para reducir barreras arancelarias y no arancelarias.

En esta breve columna se aproximan en términos cuantitativos las implicancias que tienen en la competitividad exportadora de la cadena láctea, en particular, de su principal producto de exportación, la leche en polvo, dos cuestiones específicas, una que refleja una política "activa", la de gravar las exportaciones con un impuesto específico (Derechos de Exportación, DEX) y la otra más bien resultante de un accionar de tipo "pasivo", la de no haber avanzado, por muchos años, en la apertura de nuevos mercados y en la búsqueda de un tratamiento más favorable en materia arancelaria para nuestros productos, cuando otros países competidores sí lo hacían.

En ambos puntos mencionados se requiere una perspectiva, es decir, compararse contra otro(s) país(es). En el caso de la leche en polvo, el gran competidor global es Nueva Zelanda, así que parece apropiada la comparación con este país de Oceanía. También hace falta precisar un mercado destino, a los efectos de analizar las barreras arancelarias que

enfrentan los distintos países; se elige en este caso a la China, el principal mercado actual del Asia y que muestra una enorme dinámica importadora en los últimos 10 años.

Respecto a Nueva Zelanda, puede decirse que no aplica Derechos de Exportación y que ha tenido una política comercial mucho más activa que la de la Argentina, donde destaca el Tratado de Libre Comercio con China firmado en 2008, y los beneficios competitivos que este acuerdo generó particularmente en la cadena láctea neozelandesa (como se mostrará luego, un crecimiento traccionado singularmente por el incremento de exportaciones de Leche en Polvo de NZ a China durante 2008-2020).

A continuación, se hacen algunas referencias al tema DEX en Argentina y también a los aspectos centrales del TLC de Nueva Zelanda y China en lo que atañe al comercio de leche en polvo.

Derechos de exportación y reintegros en la cadena láctea argentina

Los derechos de exportación tienen una larga tradición en el país. Si bien con matices y dependiendo de los períodos, la cadena láctea no ha estado en general exenta de esta tributación.

En la última secuela de esta trama, y para no ir muy atrás en el tiempo, luego de un período de prácticamente 9 años sin DEX sobre lácteos (2009/2018), en septiembre de 2018, el gobierno de MM vuelve a introducir derechos de exportación (DEX) sobre estos productos (y otros), la carga se define entonces en un monto fijo de 3 pesos por dólar exportado, que en función del precio interno de la divisa extranjera llegaría a una tasa máxima efectiva equivalente del 8,1% en octubre 2018 para luego, con el paso de los meses y depreciación del tipo de cambio mediante, irse reduciendo gradualmente hasta rondar el 5% a fines de 2019.

La nueva y actual gestión de gobierno (AF) modifica la forma de determinar el impuesto, incrementando además en ese cambio la carga tributaria en varios productos; el nuevo esquema pasa a regirse por una alícuota fija, y se establece en el 9% para las leches en polvo, y en el 5% para los quesos y lácteos restantes.

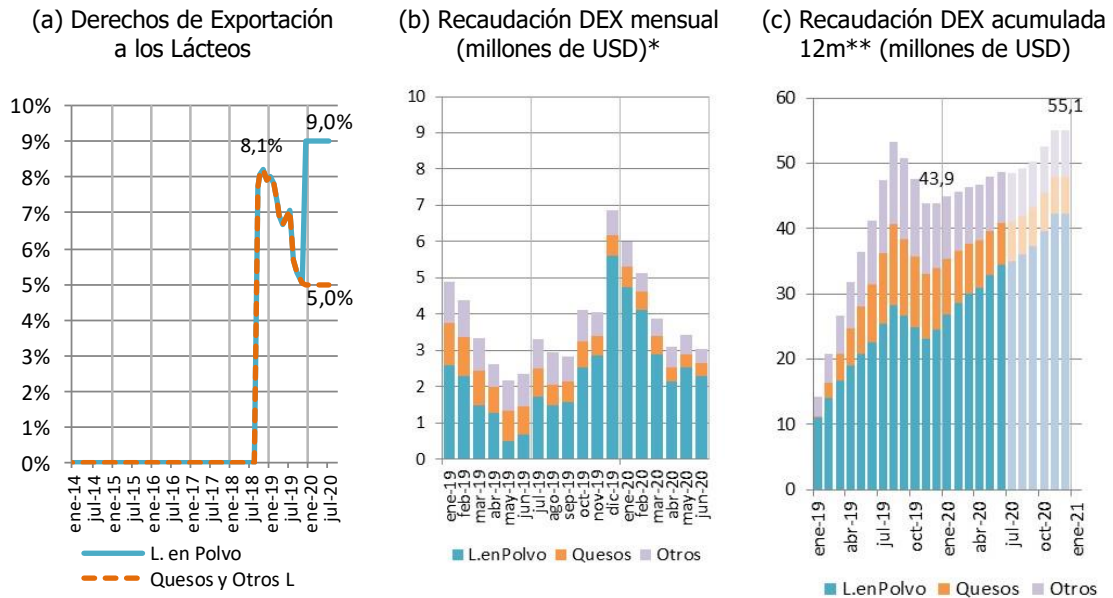
Por otra parte, y aunque suene paradójico, ha sido usual la aplicación en Argentina de un esquema donde coexisten derechos de exportación (impuesto / exacción) junto con reintegros de exportación (subsidio / devolución).¹ Los reintegros también han tenido sus idas y vueltas y actualmente se ubican en el 0,75% para leches en polvo y en el 2,5% para quesos, lo que deja la carga neta (DEX descontados los reintegros) en el orden del 8,25% para leches y del 2,5% para quesos (suponiendo que los reintegros son realizados en tiempo y en forma por parte del gobierno, cosa que muchas veces no sucede).

Para tener una referencia del monto de recursos que se transfieren al Estado, se estima que la exacción de los DEX (netos de reintegros) sobre la Cadena láctea habría ascendido a casi 44 millones de dólares durante 2019, para un total de exportaciones de USD 928

¹ En el caso de los Reintegros, su inclusión en el sistema ha sido siempre justificada como necesaria para devolver impuestos indirectos (de tipo cascada, caso de Ingresos Brutos o del Impuesto a los Débitos y Créditos) que están incorporados en los costos de los bienes que se exportan.

millones (una tasa efectiva equivalente del 4,7%). En 2020, bajo el nuevo esquema de alícuotas fijas y proyectando exportaciones para el segundo semestre del año, la exacción podría rondar los 55 millones de dólares, representando una carga efectiva del 5,4% sobre el monto exportado. Dada la trayectoria de las exportaciones (observada y esperada), en lo recaudado por DEX este año estarán aumentando los ingresos fiscales generados en los envíos de Leches en Polvo, y disminuyendo aquellos vinculados al resto de lácteos exportados.

Derechos de Exportación, alícuotas y recaudación estimada (exacción a la cadena)*



(*) Neta de reintegros a la exportación. (**) Se estiman volúmenes para el período Jul-Dic'20 (se suponen que las exportaciones se mantienen en valores similares a los del año previo).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MinAgri, INDEC, InfoLeg y estimaciones propias.

Debe advertirse que el actual esquema penaliza con un alícuota alta al producto más comoditizado de la cadena (Leche en Polvo, 9%), lo que significa una importante desventaja para los exportadores argentinos frente a sus competidores habituales en este segmento. Es válido decir que los exportadores locales de leche en polvo inician sus operaciones con un 8,25% menos de ingresos en dólares que sus pares en otras localizaciones geográficas (DEX netos de reintegros), situación que, a corto plazo, atenta contra la posibilidad de aumentar los envíos al exterior (en un año difícil para todos los exportadores) y, a mediano y largo plazos, influye en forma negativa en el ánimo inversor y de expansión de la actividad.

Acuerdos Comerciales. El caso del TLC Nueva Zelanda-China. Efectos en la cadena láctea neozelandesa

El rápido crecimiento de Nueva Zelanda como exportador de lácteos en la última década está fuertemente ligado, entre otros factores, a la oportuna firma de acuerdos de libre comercio con varios países en crecimiento, destacándose entre ellos claramente el caso del TLC con China.

China incrementó sus compras de Leche en polvo desde Nueva Zelanda en 15 veces en el período comprendido entre los años 2008 y 2019, pasando de 51 mil a 755 mil toneladas/año.²

Un factor determinante en esta formidable expansión del comercio bilateral NZ – China ha sido seguramente el diferencial arancelario logrado por Nueva Zelanda con la implementación completa del TLC: en 2019 los importadores chinos importaron las primeras 173 mil toneladas desde NZ a arancel cero, en oposición al arancel del 10% que rige en todas las compras desde otros orígenes, o en las toneladas adquiridas desde NZ, pero por fuera de la cuota.

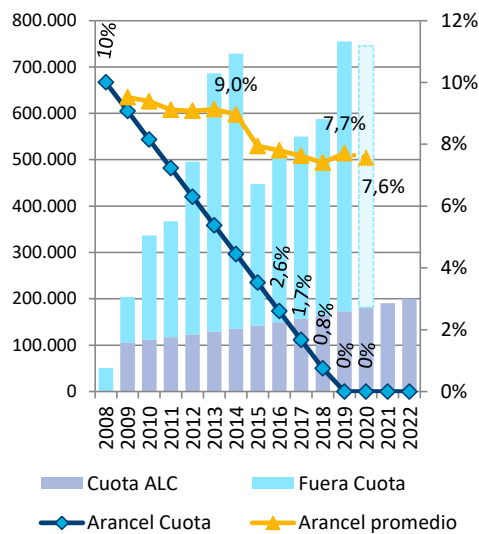
Para tener orden de magnitud, a precios de mercado, los 10 puntos porcentuales de arancel que se evita NZ en el cupo de 173 mil toneladas representan un monto anual de poco más de USD 50 millones de dólares. ¿Quién se queda con esta diferencia?

A priori y pensando en las situaciones posibles, esta suma de dinero podría asignarse: (i) completamente en la cadena láctea de NZ, es decir, sin traslado alguno de este beneficio a los importadores (y consumidores) chinos, (ii) completamente en los importadores (y consumidores) chinos vía una baja equivalente de precios de mercado; en la práctica, dado los volúmenes que importa China, muy superiores al cupo, todo indicaría que este beneficio de la reducción del arancel estaría quedando mayormente en la cadena de NZ (el precio de importación de equilibrio es el que incluye el arancel del 10%). De todos modos, debe notarse que, cualquiera sea el caso, incluso si se trasladase parte de este beneficio a los importadores chinos, la cadena láctea de NZ se ve beneficiada por el TLC, por el mayor volumen de exportaciones, producción y negocios para empresas y establecimientos agropecuarios que se genera a partir de la preferencia arancelaria y seguramente de otras facilidades comerciales.

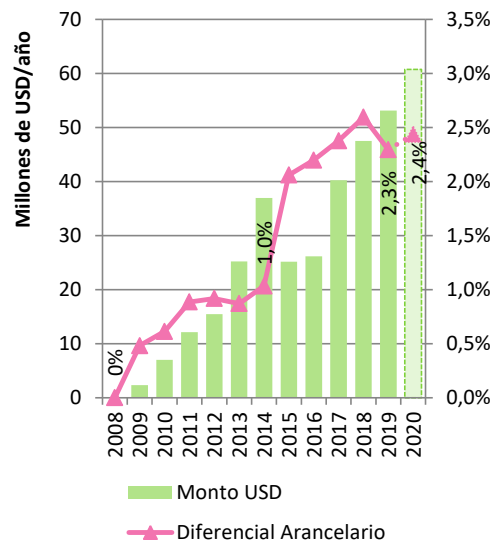
² Para tener perspectiva, Argentina exportó a todos sus destinos casi 150 mil toneladas de leches en polvo en 2019, el 19% de las colocaciones de NZ en China.

Importaciones chinas de Leche en Polvo origen NZ, arancel promedio y monto anual equivalente de la preferencia arancelaria

(a) Importaciones de Leche en Polvo chinas desde NZ, arancel preferencial ALC, y arancel promedio



(b) Diferencial arancelario a favor de NZ, y beneficio anual en dólares generado



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a COMTRADE.

Una forma de analizar la situación arancelaria prevaleciente incluyendo el cupo es estimando el arancel efectivo promedio pagado por NZ en todas sus exportaciones de LPE a China. De acuerdo a los volúmenes colocados en 2019, este arancel promedio está en el orden del 7,6% y compara contra el 10% de Argentina u otros exportadores globales.

¿Qué implica para la competitividad de los exportadores argentinos enfrentar DEX y desventajas arancelarias? Un ejercicio de simulación.

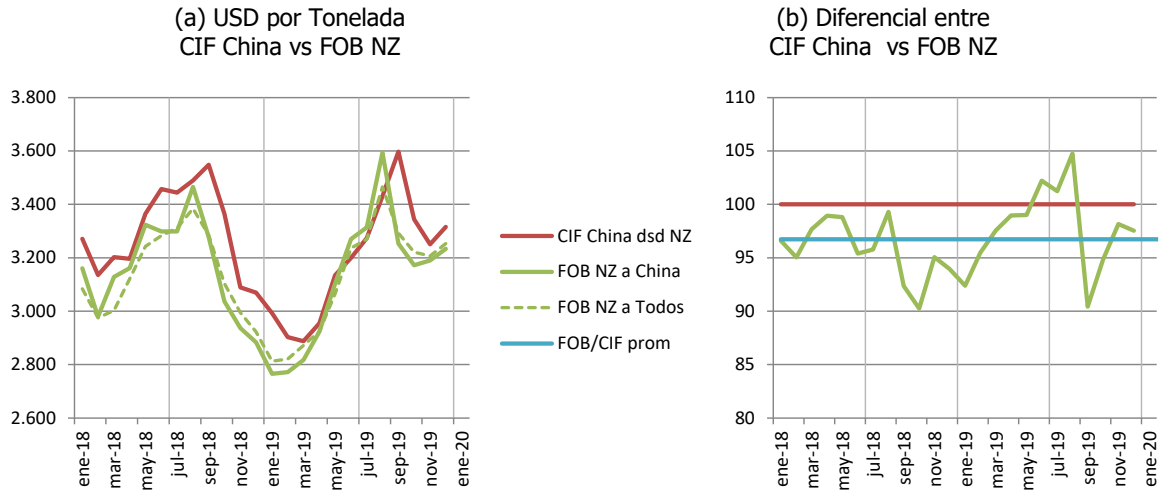
Puede inferirse que, para la cadena láctea argentina, enfrentar simultáneamente (i) exacción a las exportaciones vía DEX y (ii) desventajas arancelarias respecto a competidores claves es una limitante importante en la expansión comercial, más en productos donde el poder de mercado que se tiene es pequeño, la posibilidad de diferenciación es baja y la competencia se dirige en la arena de los costos.

Antes de analizar la situación competitiva respecto de NZ específicamente en el mercado chino, una consideración sobre los precios de referencia expo/impo de la LPE que envía NZ al gigante asiático. Si se comparan valores CIF y FOB mes a mes para el Código HS 04022x (Leches en polvo, endulzadas o no) durante los últimos 2 años, se registra un descuento promedio de 3% entre precio origen/FOB y precio destino/CIF. Se asume que este diferencial explica el costo del flete marítimo (y quizás otros gastos comerciales) entre ambos puntos geográficos. En la simulación que se realiza continuación se supone que este diferencial del 3% rige tanto en los envíos de NZ como en los de Argentina, es decir, es un costo muy similar para ambos países.

Nótese que considerar igual costo de flete marítimo puede ser un supuesto que en la comparación favorezca a la Argentina, si se considera la mayor distancia que existe entre Argentina y China en relación a Nueva Zelanda y China; de todos modos, y para balancear

lo anterior, existe un importante superávit de contenedores secos en la relación entre Argentina y China (el gigante coloca en el país muchos más contenedores que los que luego Argentina utiliza y re-envía con carga al sudeste asiático), que hace que la “vuelta” a China de muchos contenedores generalmente enfrente tarifas marítimas más bajas que las que la mera distancia haría presuponer.³

Precios de LPE (HS 04022x) para importaciones chinas origen NZ



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a COMTRADE.

La desventaja que generan las dos situaciones antes comentadas en los exportadores argentinos respecto de sus pares de NZ puede aproximarse en términos cuantitativos a partir de un ejercicio simple.

Partiendo de un valor hipotético internacional de LPE del orden de USD 3.200 por tonelada (CIF mercadería en puerto chino), y considerando el arancel de importación del 10%, el mercado interno chino se estaría equilibrando en USD 3.520; este último sería el precio que está pagando el importador por las cantidades marginales y que arbitra todas las compras.

³ De todos es un tema que debiera profundizarse en próximo estudio.

Simulación de Valor FAS Puerto Origen en exportaciones a China de LPE, Argentina vs Nueva Zelanda*

	En USD / Ton		
	Nueva Zelanda	Argentina con DEX	Argentina sin DEX
a) Valor Importador Chino	3.520	3.520	3.520
Arancel de Importación Efectivo	7,6%	10%	10%
b) Valor CIF Puerto Chino	3.271	3.200	3.200
Flete marítimo	3,0%	3,0%	3,0%
c) Valor FOB Puerto Origen	3.173	3.104	3.104
Derecho de Exportación (netos Reintegros)		8,3%	0,0%
d) Valor FAS Puerto Origen	3.173	2.848	3.104
e) Diferencia Valor FAS NZ vs Argentina (US\$ / ton)		325	69
f) Diferencia Valor FAS NZ vs Argentina (en % FAS Arg)		11,4%	2,2%

*Valores simulados. Supone misma incidencia del flete marítimo (3% del Valor CIF Puerto Chino).
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a COMTRADE y Aduana China.

Los exportadores de LPE de NZ pueden llegar a puerto chino a un precio de USD 3.520 en sus 173 mil primeras toneladas, las que están incluidas en el cupo libre de arancel, mientras que por las restantes deben llegar al mismo precio que los demás exportadores y competidores USD 3.200; en función de los volúmenes 2019, el precio que en promedio recibirían los exportadores NZ queda en USD 3.271 la tonelada, que es compatible con un arancel promedio efectivo del 7,6%. Si además se le resta un flete marítimo estimado en el 3% del valor CIF, el valor FOB / FAS en Puerto de Origen en los envíos de NZ queda en USD 3.173.

Veamos ahora la situación de un exportador argentino. Para llegar con la LPE CIF puerto chino a USD 3.200 la tonelada, las empresas locales deberán vender la tonelada FOB puerto de Origen a USD 3.104, para obtener un valor neto (FAS), luego del pago de derechos de exportación (y neto de reintegros), de USD 2.848.

Puede apreciarse que la diferencia entre ambos países es importante. El exportador de NZ recibirá un precio FAS que se ubica en promedio USD 325 por encima del que recibirá el exportador de Argentina (+11,4%).

Para tener referencia, la brecha de precios a favor de la cadena láctea de NZ es equivalente al 47% de los costos de transporte (interno, leche y producto), elaboración (costo proceso industrial, embalaje) y comercialización que utiliza OCLA en su simulador de precios leche cruda con destino a la exportación de leche en polvo entera⁴ (USD 690 la tonelada).

Analizando el tema desde otra perspectiva, el exportador de NZ podría colocar la LPE a un precio post arancel (valor mercado interno) un 9,7% menor que el exportador argentino, pero recibiendo el mismo precio FAS que el exportador argentino; en efecto compras de

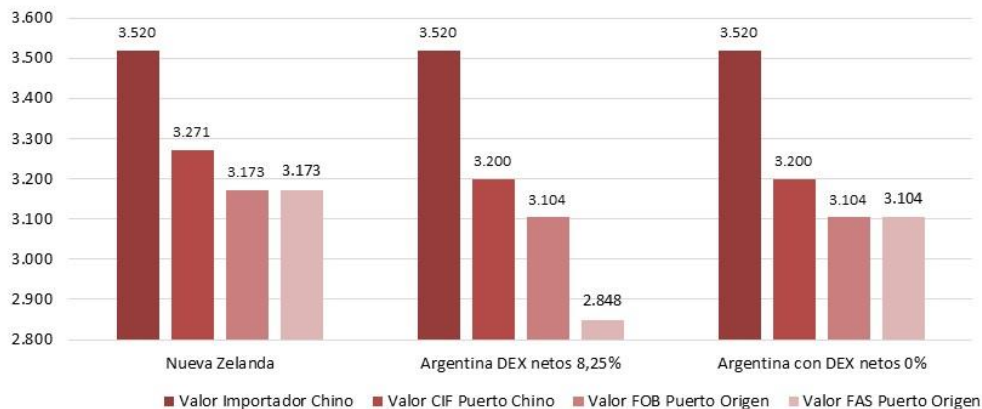
⁴ <http://www.ocla.org.ar/contents/milkpowdersimulator/>

importadores chinos a USD 3.177 (valor importador, incluyendo arancel) significan para los exportadores de NZ, bajo los supuestos de flete y arancel efectivo promedio estimado, un precio FAS en puerto origen de USD 2.848, el mismo valor que el que recibirían los exportadores argentinos, pero colocando su producto a un precio final de USD 3.520.

Las diferencias de precios entre un origen y otro son muy importantes en términos del tipo de producto que se trata; como ya se mencionase, en la leche en polvo la competencia está muy focalizada en los costos y pequeñas diferencias (a calidad y confiabilidad similar) terminan inclinando la balanza del comprador hacia uno u otro proveedor.

El gobierno de Argentina debiera eliminar la carga sobre los exportadores, reduciendo los DEX al menos hasta el nivel de los reintegros, a los efectos de cerrar la brecha. Si bien esta última no desaparecería por completo, el exportador argentino seguiría recibiendo un menor precio neto que el exportador de NZ como resultado de no contar con la preferencia arancelaria, la diferencia se reduciría bastante; además sería un paso importante y necesario, para la actual coyuntura en la que se encuentra la cadena, que requiere con urgencia ampliar los mercados asequibles, y también como señal respecto de la estrategia que tiene en mente el gobierno para incrementar de forma sostenible la producción en la cadena láctea.

Simulación de operaciones de exportación de LPE: Valores Importador Chino, CIF Puerto Chino, FOB y FAS puerto de Origen, envíos NZ versus Argentina (en USD / tonelada)*



*Valores simulados. Supone misma incidencia del flete marítimo (3% del Valor CIF Puerto Chino).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a COMTRADE y Aduana China.