



Índice de Vulnerabilidad Comercial

Edición 2022



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
IVC PARA URUGUAY	3
IVC PARA PAÍSES RELEVANTES	5
3.1. Argentina	5
3.2. Australia	6
3.3. Brasil	7
3.4. Chile	8
3.5. Nueva Zelanda	9
3.6. Paraguay	10
3.7 Perú	11
COMPARACIÓN INTERNACIONAL	13
ANÁLISIS ANTE DISTINTOS ESCENARIOS PARA URUGUAY	17
5.1. TLC con China	18
5.2. Adhesión al CPTPP	21
5.3. TLC con la Unión Europea	22
CONCLUSIONES	24
ANEXO	27
7.1. Descripción general del índice y forma de cálculo	27
7.2. Limitaciones del índice	29

1. INTRODUCCIÓN

La alta interdependencia del comercio mundial originada por la creciente red de acuerdos comerciales hace necesario la incorporación de nuevas variables al análisis sobre la performance de la inserción internacional de un país. En este marco, el **Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC)** elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) desde el 2018 busca ser un insumo para el debate sobre el desempeño de la misma.

Un primer elemento relevante a tener en cuenta en la discusión sobre la inserción externa de un país refiere a las condiciones con las que sus exportaciones ingresan a los distintos destinos comerciales. La idea subyacente es que la inserción comercial es más vulnerable a medida que más aranceles se deben pagar para ingresar a los mercados de destino. Es válido pensar que aquellos productos exportados con mayores preferencias comerciales serán más competitivos con respecto a aquellos que no cuentan con las mismas oportunidades relativas de acceso a mercados. Al respecto, el **IVC-Preferencias** intenta, captar cómo varían estas características de la inserción internacional en el tiempo y entre países.

El segundo elemento trata sobre la concentración de las exportaciones a un mismo destino. Esto parte de la idea que, una alta concentración de exportaciones a un mismo destino puede resultar perjudicial, aumentando la vulnerabilidad del país exportador. Este efecto es captado por el **IVC-Integral**. El mismo penaliza aquellos países que concentran más de un 15% de sus exportaciones al mismo destino.

De esta forma, el IVC intenta desde su primera publicación captar cómo varían estas características de la inserción internacional en el tiempo y entre países comparables con Uruguay. En este sentido, en la presente edición se hace especial énfasis en el análisis del indicador para socios comerciales relevantes en la región como Argentina, Brasil y Paraguay, países competidores en terceros mercados tales como Australia y Nueva Zelanda, así como otros países latinoamericanos que han evidenciado un virtuoso proceso de inserción internacional desde comienzos de siglo como Chile y Perú.

La medición general del índice es muy intuitiva. A modo de ejemplo, un país que realiza todas y cada una de sus exportaciones sin ninguna preferencia arancelaria tendría un IVC igual a 100. En caso contrario, un país donde todas y cada una de las exportaciones se realizan con preferencia arancelaria tendría un IVC de valor 0. Por tanto, **disminuciones en el IVC se corresponden con menores niveles de vulnerabilidad comercial y viceversa.**

El resto del documento se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se presenta la evolución histórica del IVC para Uruguay así como los fundamentos de dicho comportamiento. En la sección 3 se realiza un análisis en perspectiva histórica para los países mencionados anteriormente. En la sección 4 se comparan los resultados y se discuten sus implicancias. En la sección 5 se simulan escenarios alternativos para el IVC de Uruguay ante distintos acuerdos comerciales que actualmente se encuentran en discusión (TLC con China y la Unión Europea, y adhesión al CPTPP) y se evalúan sus potencialidades. Finalmente, en la sección 6 se presentan las principales conclusiones del informe. Por último, la sección 7 es un anexo donde se describe la metodología utilizada para el IVC, se repasan sus características principales, limitaciones y forma de cálculo, así como se listan los acuerdos comerciales vigentes para cada país analizado.

2. IVC PARA URUGUAY

En esta quinta edición del índice no se encontraron mayores sorpresas respecto a la inserción externa de Uruguay en relación a su comportamiento observado en los últimos 20 años.

En concreto, el IVC-P para 2021 fue de 55,4. Esto es, **en 2021 el 55,4% de las exportaciones uruguayas de bienes tuvieron como destinos países con los cuales no se tiene preferencia comercial alguna**; mientras que el restante 44,6% se dirigió hacia países con los cuales Uruguay presenta algún tipo de preferencia arancelaria. Entre aquellos destinos con los cuales no se presenta preferencia comercial se destacaron nuevamente China, Unión Europea y Estados Unidos con un peso relativo de 28%, 14% y 6% respectivamente.

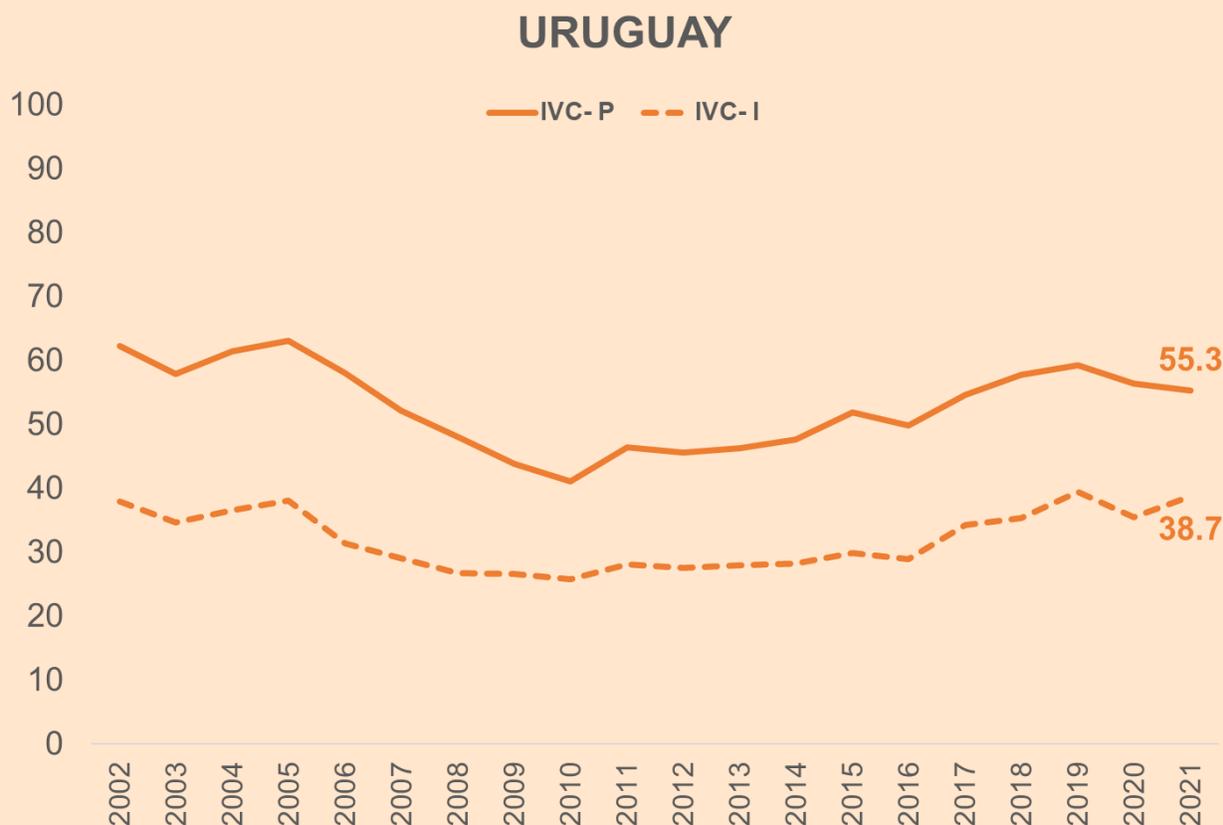
Este valor fue 1,0 punto porcentual menor que el valor calculado para 2020 lo cual no responde a una mejora en la inserción comercial sino más bien a pequeños cambios en los pesos relativos de los principales destinos de exportación. En concreto, en 2021 se registró una mayor incidencia relativa de Argentina y Brasil, países con preferencia, que más que compensa las mayores ventas a China, país sin preferencia y cierta estabilidad en la Unión Europea. Por su parte, el menor peso relativo de Estados Unidos como destino de las exportaciones contribuyó a reducir el IVC.

Por su parte, en 2021 el IVC-I fue de 38,7. Esto es, **penalizando por concentración de las exportaciones por destino, el 38,7% de las exportaciones uruguayas en 2021 se realizó sin preferencia comercial alguna**. Respecto a 2020, se produjo un aumento de 3,3 puntos porcentuales, explicado por la mayor incidencia relativa de China como destino.

Por otro lado, al observar una serie histórica para ambos indicadores, se observa que los valores obtenidos para 2021 se encuentren levemente por encima de la media de los últimos 20 años (2 p.p. en el caso del IVC-P y 6 p.p. para el IVC-I). De este modo, **Uruguay ha presentado una situación de estancamiento con leve sesgo hacia niveles de mayor vulnerabilidad comercial en las últimas dos décadas**. En otras palabras, el desempeño observado en materia de inserción internacional ha sido magro y deficiente; primero respecto a sí mismo, y como se analizará más adelante, respecto a otras economías relevantes.

El punto de partida de la serie en 2002 se da con un IVC-P de 54,7 y IVC-I de 38,0, período donde Uruguay era una economía fuertemente dependiente de Argentina y Brasil (con quienes contaba con acceso preferencial desde 1991). Dos décadas después, Uruguay es menos dependiente de la región, pero no presenta cambios significativos en su vulnerabilidad comercial medida a través de los dos índices.

En sintonía con lo anterior, **los altos niveles de vulnerabilidad comercial no son más que un reflejo de la falta de acuerdos relevantes concretados tal como evidencia el IVC-P.** Para el período analizado, Uruguay de forma bilateral sólo firmó dos tratados de libre comercio (TLC): México y Chile; mientras que en la órbita del MERCOSUR se lograron acuerdos mayoritariamente con países de la región (Cuba, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela), y muy pocos extra-región (Israel, India, Egipto, la SACU y recientemente Singapur). Adicionalmente, dichos destinos tienen relativamente poca incidencia en el total de exportaciones de Uruguay. Por otro lado, **como refleja el IVC-I, existe una alta concentración de exportaciones a destinos donde Uruguay vende sus productos sin ningún tipo de preferencia arancelaria; siendo China el caso más destacado.**

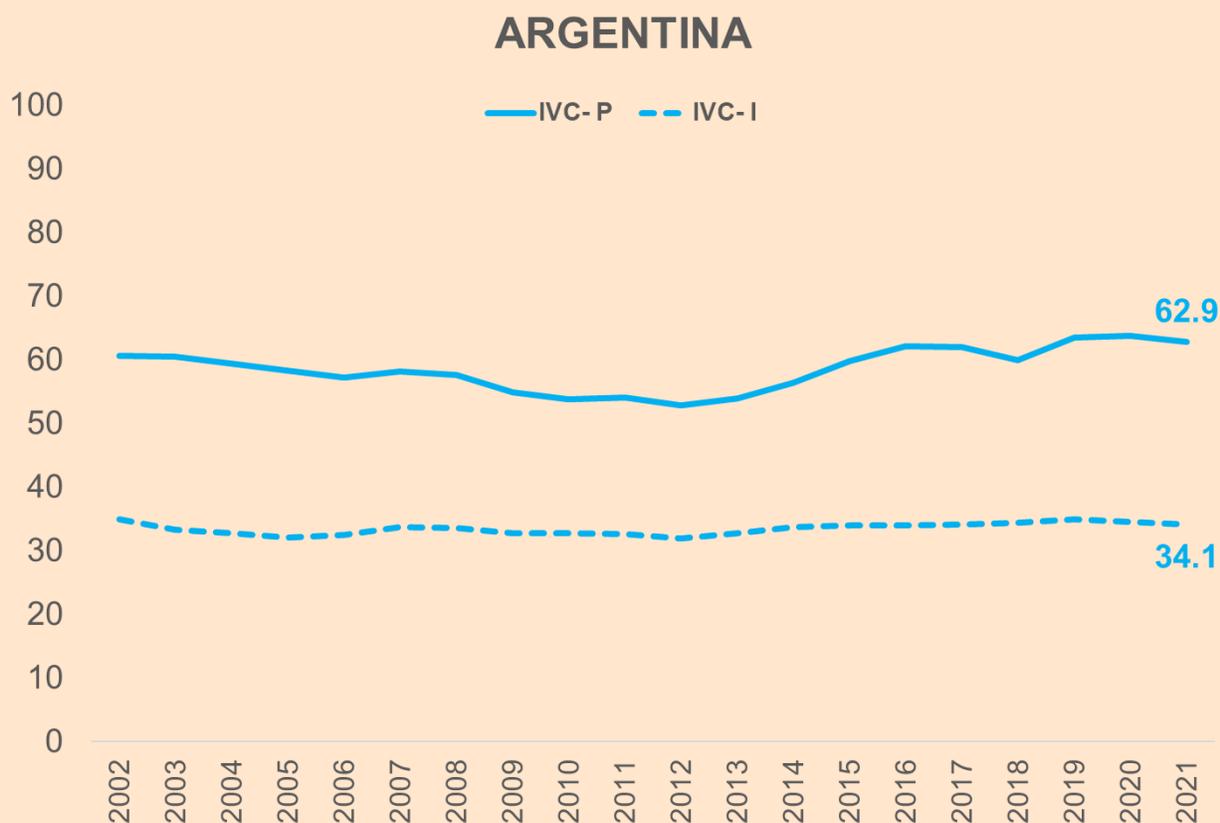


3. IVC PARA PAÍSES RELEVANTES

3.1. Argentina

En 2021, Argentina obtuvo un IVC-P de 62,8. Esto significa que el **62,8%** de las exportaciones argentinas al resto del mundo fueron a países con los cuales no mantenía ninguna preferencia comercial en materia arancelaria. Por su parte, el IVC-I fue de 34,1.

Esto es consistente con las permanentes prácticas proteccionistas y/o poco aperturistas que han caracterizado al vecino país en los últimos años, limitando exportaciones vía cuotas y retenciones, poniendo trabas a las importaciones, y demostrando poca avidez por comerciar en mejores condiciones con otros países. Al igual que Uruguay, Argentina mantiene una tendencia estable para los dos índices, producto de los pocos acuerdos firmados por el MERCOSUR en el período de tiempo analizado.



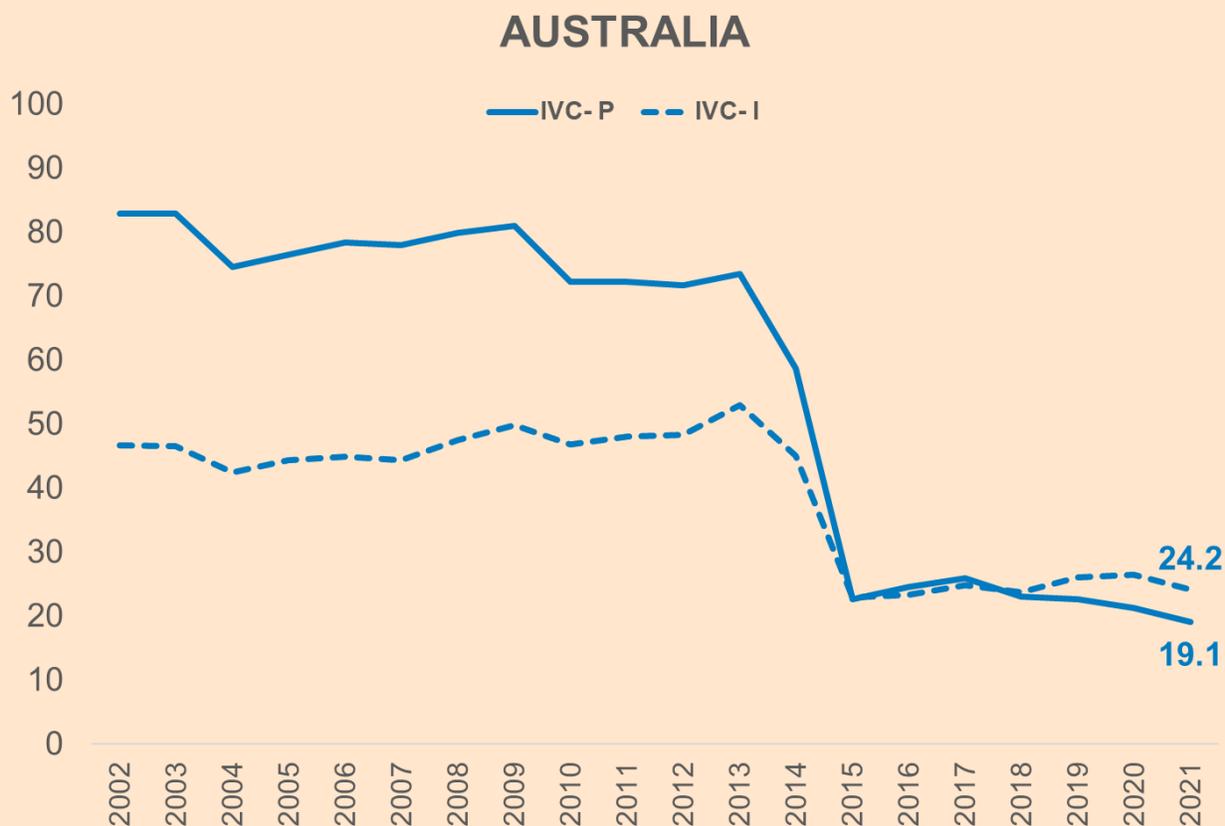
3.2. Australia

Analizar el caso australiano en materia de inserción comercial es relevante por tres motivos. En primer lugar, porque es un competidor de Argentina, Brasil y Uruguay en terceros mercados, en tanto todos presentan una matriz económica agroindustrial similar. En segundo término, por la marcada vocación aperturista post 90's, tras varias décadas de estancamiento comercial. Tercero, y vinculado a lo anterior, por el relativo éxito que experimentó en dicho proceso, mejorando notablemente las condiciones en las que sus productos ingresan en otras partes del mundo.

Esto último se refleja en la evolución histórica del IVC-P e IVC-I, evidenciando una reducción de 64 p.p. y 23 p.p. respectivamente a lo largo de dos décadas. En otras palabras, **Australia pasó de tener preferencias comerciales solamente con un 17% de sus destinos de exportación en 2002 a tenerlas con el 76% de los países con los que comerció en 2021.**

El proceso de apertura comercial de Australia tuvo dos grandes momentos. Hasta el 2003 el país tenía solamente un acuerdo comercial con Nueva Zelanda. En el 2003 Australia firmó un acuerdo comercial con Singapur y a partir de allí comenzó un proceso de rápida apertura por medio de la firma de múltiples TLC fundamentalmente con países asiáticos

Actualmente, Australia posee acuerdos con 12 de sus 15 principales socios comerciales, dentro de los cuales se destacan China, Corea, Japón, Estados Unidos y Reino Unido que en conjunto representan más de dos tercios de sus exportaciones; así como su adhesión al CPTPP integrado por 11 países de diverso ingreso per cápita. Lo anterior refuerza el hecho de que **para un país más importante que firmar muchos acuerdos comerciales, es hacerlo con socios comerciales estratégicos y relevantes tanto en el presente como proyectándose en el futuro.**

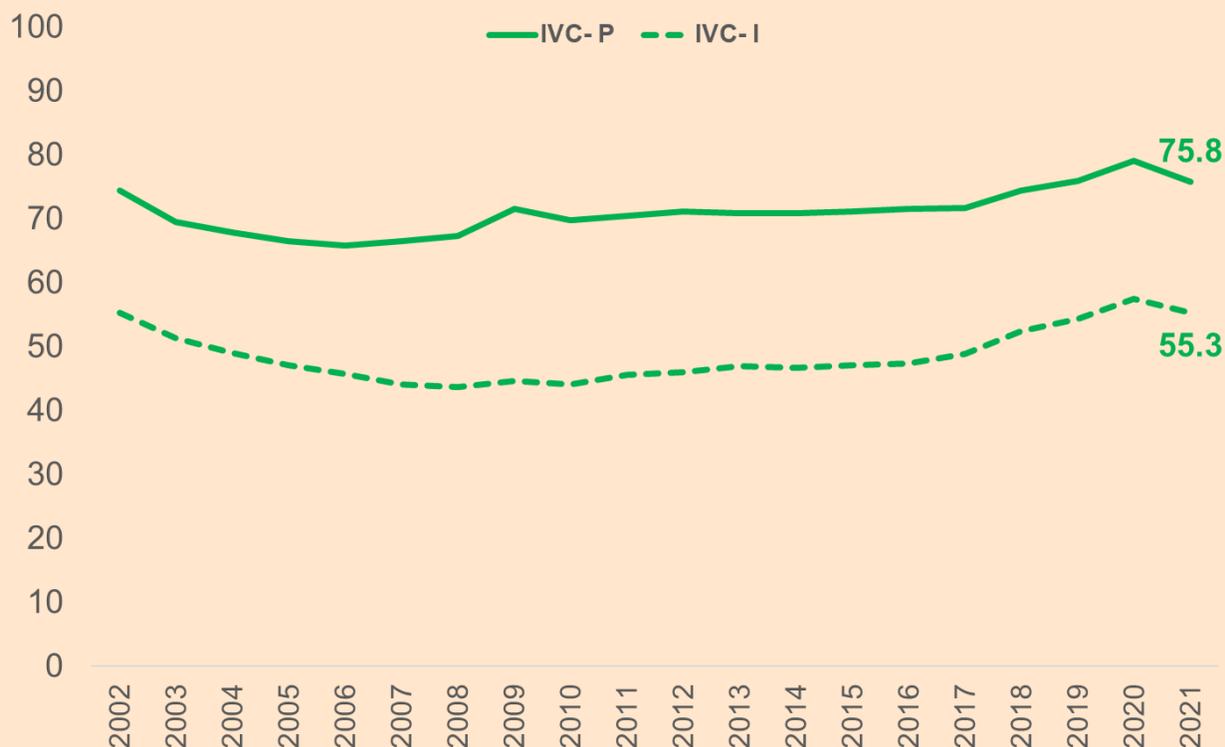


3.3. Brasil

La principal economía del continente ha presentado históricamente un perfil proteccionista. En 2021, **tres cuartas partes del valor exportado tuvo como destino países con los que no contaba con ninguna preferencia comercial**. Asimismo, al incorporar la dimensión sobre concentración exportadora a un mismo destino, se puede afirmar que más de la mitad de las exportaciones se dirigió hacia países sin ningún acuerdo comercial.

Al igual que en el caso argentino y uruguayo, **Brasil mantiene una tendencia constante a lo largo de las últimas dos décadas**, sin observarse grandes fluctuaciones dada la baja cantidad de nuevos acuerdos suscritos y los altos niveles de exportaciones a destinos con los que no se tiene acuerdos comerciales.

BRASIL

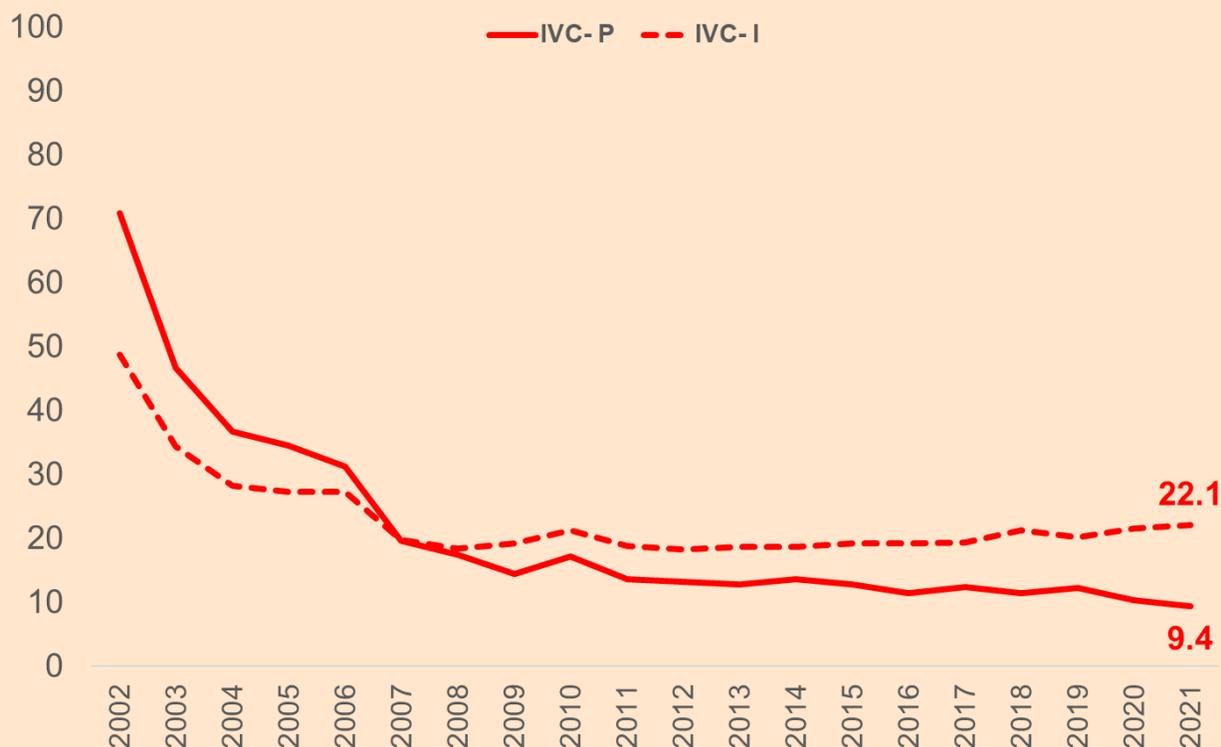


3.4. Chile

El último cálculo del IVC-P e IVC-I arrojó resultados de 9,4 y 22,1 respectivamente. Con estos resultados, podemos afirmar que **Chile accede con preferencias arancelarias al 90% y 80% de sus destinos de exportación, respectivamente, y lo hace desde al menos unos 15 años**. De hecho, desde 2007 en adelante, mantuvo trayectorias estables para ambos índices, aunque es posible notar una leve tendencia a la baja para el IVC-P, y una leve tendencia al alza en el caso del IVC-I.

Lo anterior, no hace más que afirmar que **Chile no sólo redujo notablemente su vulnerabilidad comercial, sino que lo hizo a una velocidad relativamente alta y asumiendo un rol pionero en la región**. En este sentido, en 2002 el IVC-P presentó un valor de 70,9 y un IVC-I de 48,8, luciendo un punto de partida más vulnerable que otros países como Argentina y Uruguay. La reducción posterior estuvo explicada por la alta cantidad de acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales. Actualmente, la nación andina cuenta con tratados comerciales con 32 países de todas partes del mundo, entre los que destacan China, Estados Unidos y múltiples países asiáticos.

CHILE

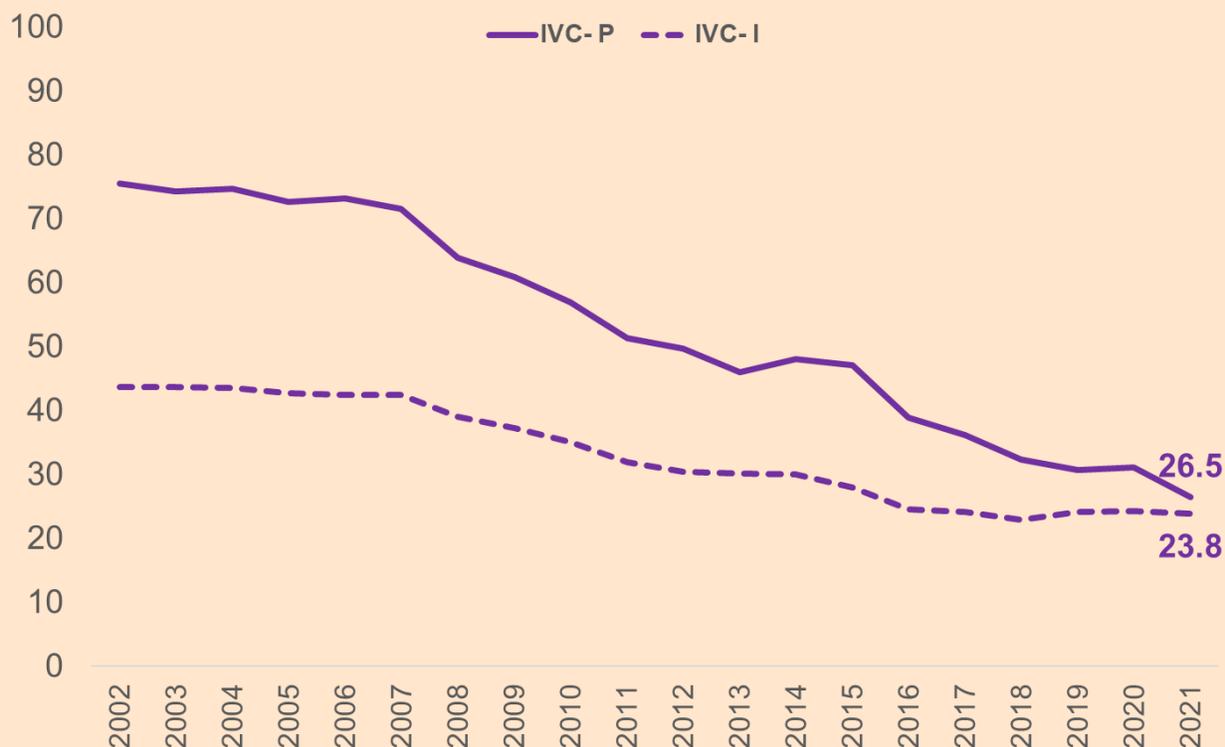


3.5. Nueva Zelanda

Al igual que Australia, Nueva Zelanda ha sido otro **exitoso ejemplo de inserción internacional con preferencias arancelarias**. Quizá la mayor diferencia entre ambos países radica en la velocidad adoptada para concretarlo. Este último ha experimentado un **proceso de apertura y acceso preferencial a mercados de forma más lenta pero sin pausa**.

A comienzos de siglo, su IVC-P alcanzaba un valor de 75,6, mientras que su IVC-I fue de 43,2, ambos indicadores con valores superiores a los de Uruguay para ese mismo año. Pasados 20 años, **Nueva Zelanda accede con preferencias a tres cuartas partes de sus destinos en materia exportadora** y cuenta con tratados con 21 países, incluyendo a China, Estados Unidos y los países del CPTPP.

NUEVA ZELANDA

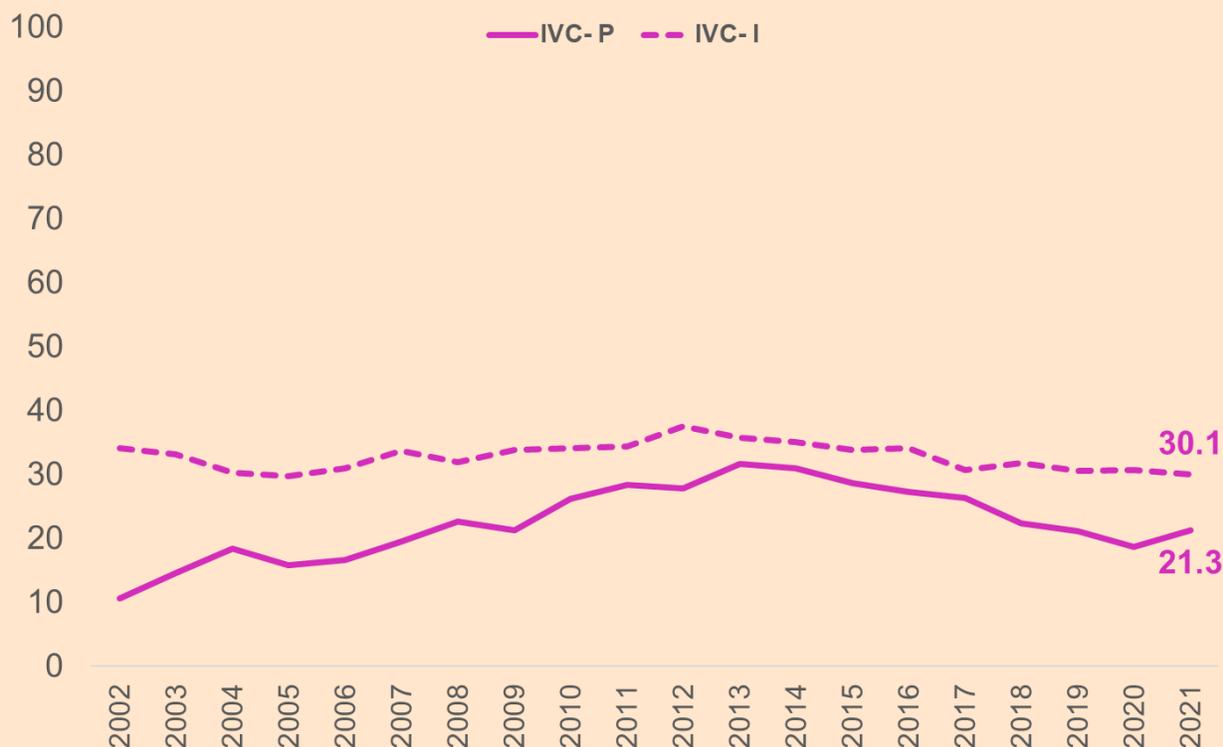


3.6. Paraguay

Paraguay es el país del Mercosur con menores valores para ambos índices, teniendo un IVC-P de 21,3 y un IVC-I de 30,0. Esta diferencia se explica esencialmente por los destinos de exportación, los cuales se concentran en Argentina y Brasil, con los cuales tiene preferencias arancelarias a raíz del MERCOSUR. Esto también explica el tener un IVC-I mayor a su IVC-P.

Asimismo, al analizar la evolución del IVC-P, éste ha aumentado a lo largo de los últimos 20 años, partiendo de un valor de 10,64%. Esto se da como producto de un aumento de las exportaciones a países con los que se tiene acuerdos. Por otro lado, su IVC-I no ha tenido grandes cambios en los últimos 20 años, partiendo de un valor de 34,1, demostrando una vez más el fracaso de la estrategia del Mercosur como bloque en su inserción al mundo.

PARAGUAY

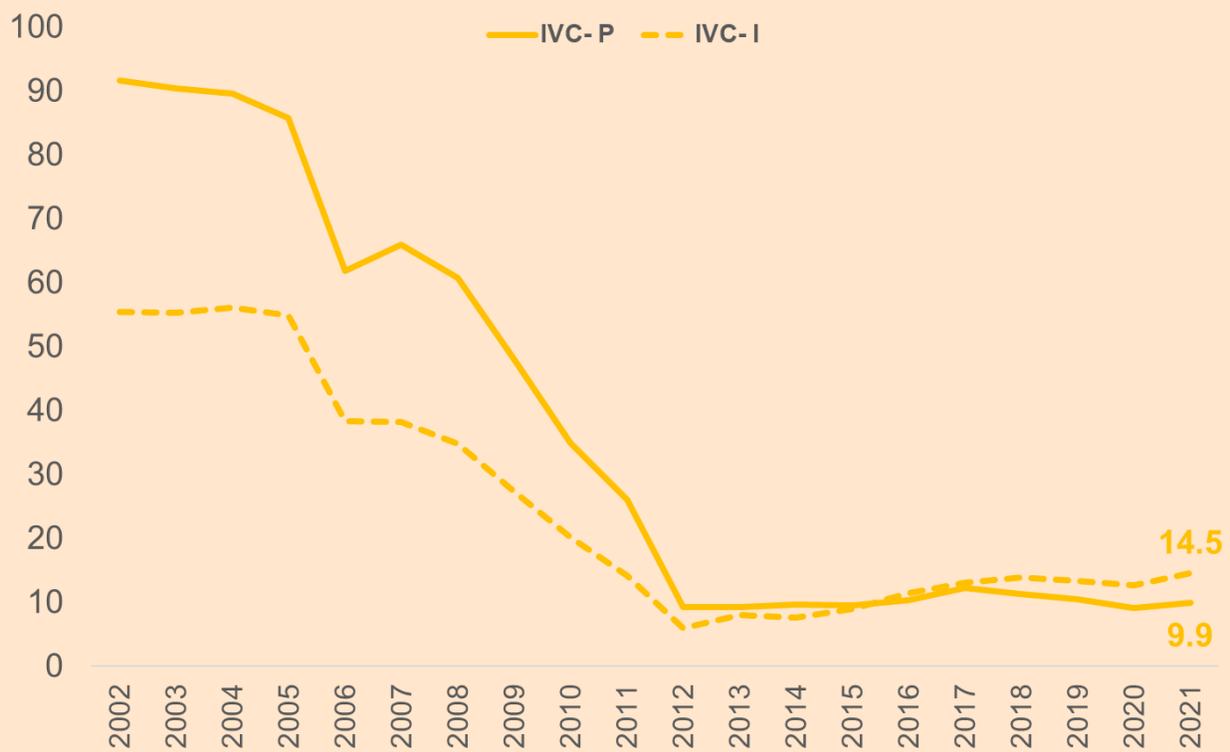


3.7 Perú

Hoy en día Perú tiene un IVC-P de 9,9 y un IVC-I de 14,5, el menor entre los países analizados. Desde el 2012, mantiene trayectorias relativamente estables en ambos indicadores, con leves tendencias al alza.

A principio de siglo su IVC-P tenía un valor de 91,6 y su IVC-I 55,5. La importante caída de ambos índices refleja el profundo proceso de apertura comercial que atravesó el país andino. En la actualidad cuenta con acuerdos comerciales con 57 naciones, entre las que destacan la Unión Europea, China, Estados Unidos y el CPTPP.

PERÚ



4. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

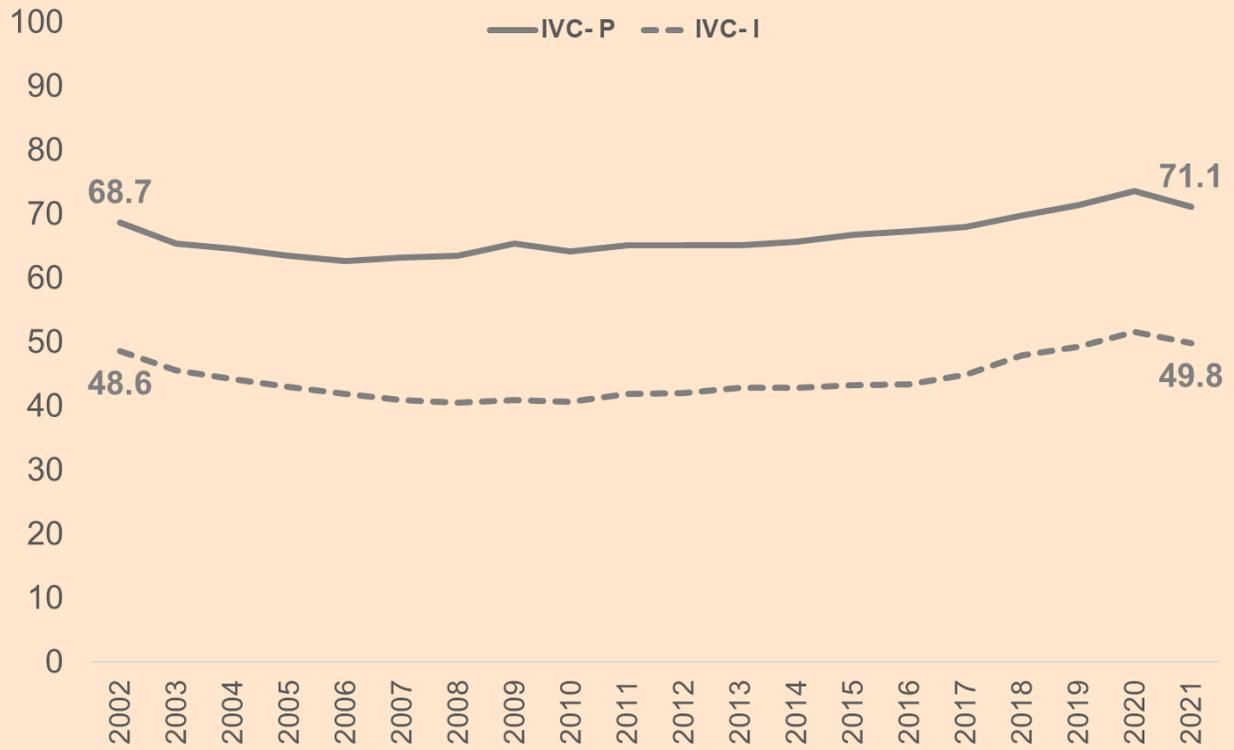
Dado lo anterior, podemos identificar dos grandes grupos de países. Por un lado, aquellos que forman parte del Mercosur. Por otro lado, aquellos extra-región con relativo éxito en su estrategia de inserción comercial tales como Australia, Nueva Zelanda, Chile y Perú.

La serie histórica del IVC en sus dos variantes, muestra para los países integrantes del Mercosur una situación de estancamiento en materia de inserción internacional aún evidenciando a inicios del siglo puntos de partida similares a otros países hoy considerados exitosos en la materia.

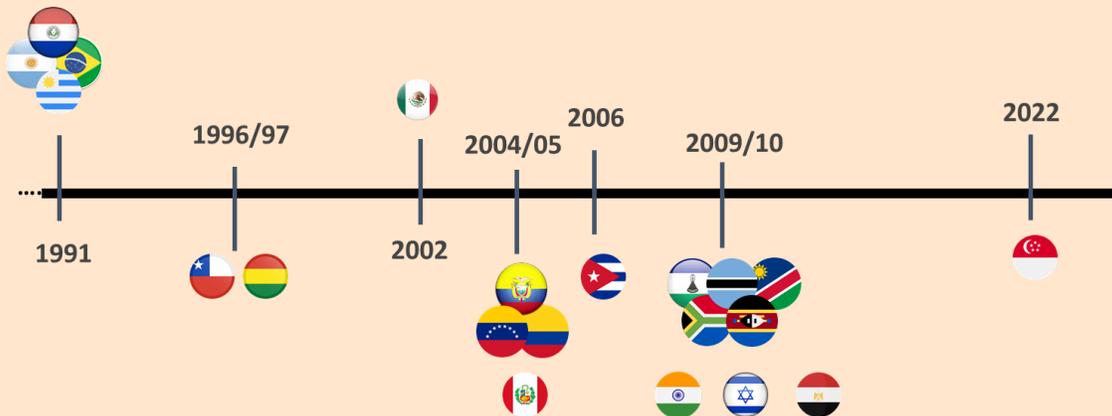
En términos promedio, el IVC-P y el IVC-I para el Mercosur (corresponde a un promedio ponderado de los IVC para sus miembros), presentó una media para los últimos 20 años de 67 y 44 respectivamente; partiendo de niveles similares (68,7 y 48,6 respectivamente) y sin mejoras significativas en la última actualización de 2021 (71,1 y 49,8 respectivamente). En otras palabras, **en torno al 70% de las exportaciones realizadas por el Mercosur se realizan sin ningún tipo de preferencia con los países de destino.** Asimismo, a nivel individual, la tónica es idéntica, con un tendencia clara al estancamiento de la vulnerabilidad comercial relativa a otros países de la región y el mundo.

En sentido general, **el bloque no logró prácticamente ningún acuerdo con países que representan destinos significativos para sus exportaciones.** El aumento del peso de los mercados asiáticos en el período considerado es probablemente el principal cambio en el comercio internacional. No obstante, el Mercosur no pudo o no supo reaccionar adecuadamente a dichas tendencias y continúa sin lograr ningún tipo de acceso preferencial a dichos mercados.

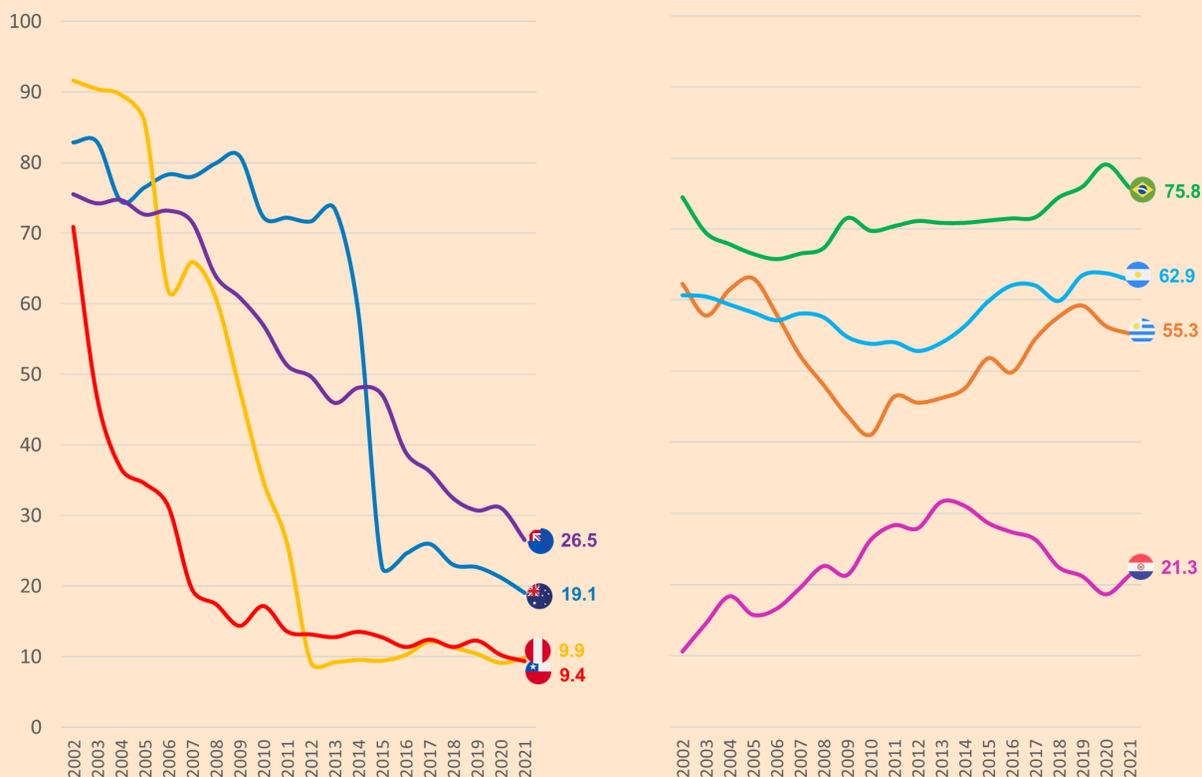
MERCOSUR



ACUERDOS COMERCIALES FIRMADOS POR EL MERCOSUR



ÍNDICE DE VULNERABILIDAD COMERCIAL - PREFERENCIAS



Nota: valores cercanos a 0 implican menor vulnerabilidad comercial y viceversa.

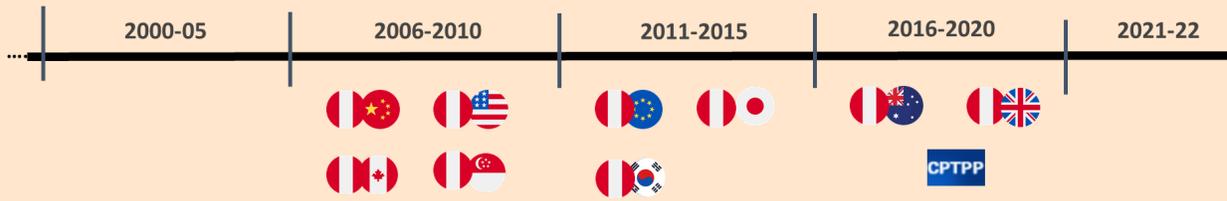
Fuente: Elaboración propia.

En sentido contrario, países como Australia, Nueva Zelanda, Chile o Perú han reducido drásticamente su vulnerabilidad comercial en las últimas décadas. El IVC-P muestra evidencia sobre cómo las exportaciones de estos países a otros destinos ingresan con preferencias arancelarias entre el 75% y 90% de los casos. Los cuatro países vienen llevando desde hace décadas una agresiva política comercial aperturista basada en la concreción de acuerdos de libre comercio, en su mayoría de forma bilateral y con destinos relevantes (Estados Unidos, China, Europa y las principales economías asiáticas).

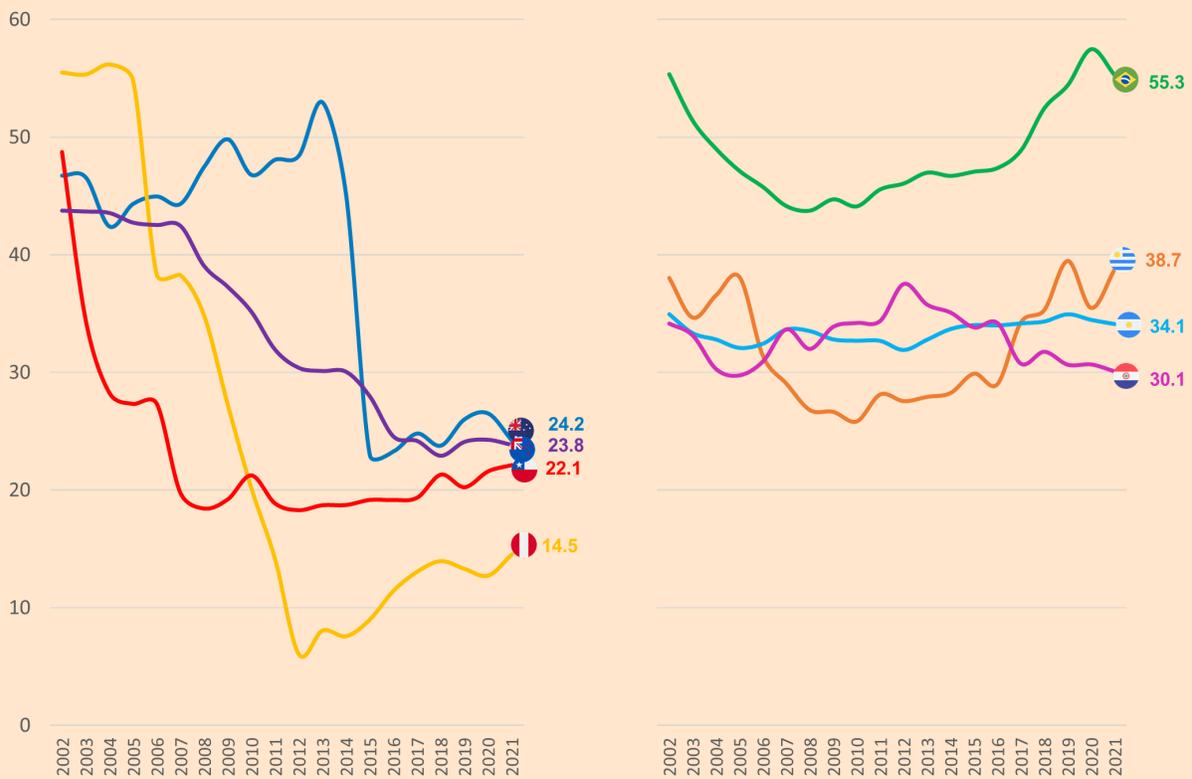
ACUERDOS COMERCIALES FIRMADOS POR CHILE (destinos fuera de la región)



ACUERDOS COMERCIALES FIRMADOS POR PERÚ (destinos fuera de la región)



ÍNDICE DE VULNERABILIDAD COMERCIAL - INTEGRAL



Nota: valores cercanos a 0 implican menor vulnerabilidad comercial y viceversa.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, si analizamos el IVC-I, que penaliza la concentración de mercados de exportación, la situación no muestra cambios significativos. Más bien, dado el peso de China, países como Argentina, Brasil y Uruguay, manifiestan un cambio de nivel, manteniendo una tendencia de estancamiento o leve deterioro en las condiciones de acceso a los mercados de bienes.

5. ANÁLISIS ANTE DISTINTOS ESCENARIOS PARA URUGUAY

Internalizado el fracaso del Mercosur como bloque de apertura al mundo, en los últimos años, Uruguay ha comenzado a incorporar en el análisis, con mayor o menor decisión, diversas alternativas para mejorar su inserción externa.

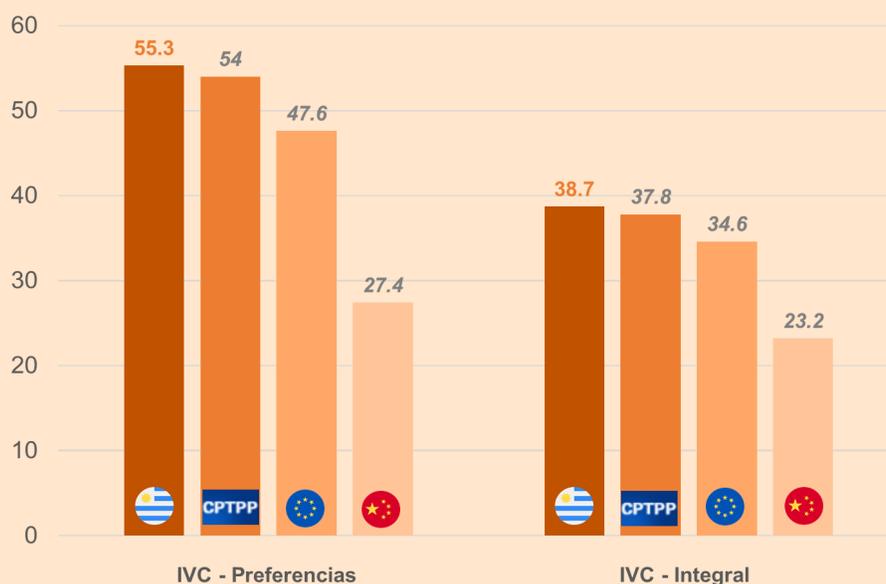
Actualmente, sobre la mesa se encuentra en negociación incipiente un eventual TLC bilateral con China, la intención de adherirse al CPTPP y el retorno de las negociaciones con la Unión Europea.

A propósito, se realizó un ejercicio contrafáctico de cuál hubiese sido el IVC de 2021 para Uruguay, en el escenario que dichos acuerdos estuvieran concretados. El mismo presenta virtudes y limitaciones.

Respecto a lo primero, **el ejercicio plantea cuán grande puede ser la mejora en el IVC, y por tanto, la reducción de la vulnerabilidad comercial, en los casos de concretarse un acuerdo con China, la Unión Europea o el ingreso al CPTPP.** Por tanto, podría ser considerado un buen proxy del camino a tomar para disminuir barreras arancelarias que actualmente operan negativamente en la competitividad relativa a nuestros principales competidores extra-regionales..

En cuanto a lo segundo, **se trata de un análisis estático, asumiendo que los intercambios comerciales son los de 2021 y obviando los efectos dinámicos en términos de mayor concentración o diversificación de mercados/productos luego del acuerdo así como el acercamiento a nuevos países/bloques comerciales.** En otras palabras, es evidente que cualquiera de los acuerdos comerciales sobre la mesa cambiarán la incidencia de los actuales destinos de exportación en el total exportado, el relacionamiento del país con otros pares en su estrategia comercial y otras externalidades positivas desde el punto de vista macroeconómico.

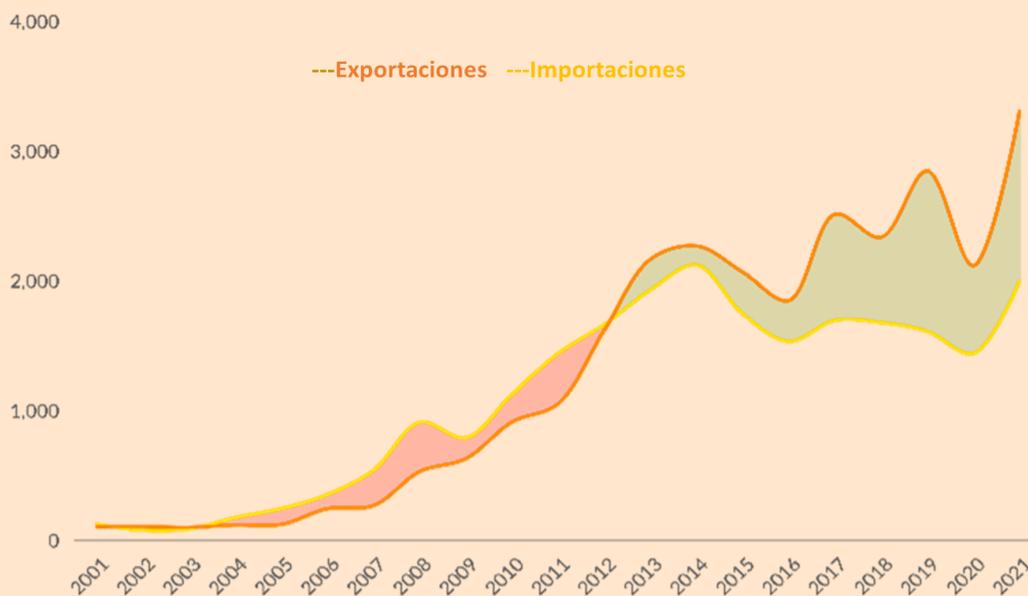
ANÁLISIS ESTÁTICO ANTE DISTINTOS ESCENARIOS



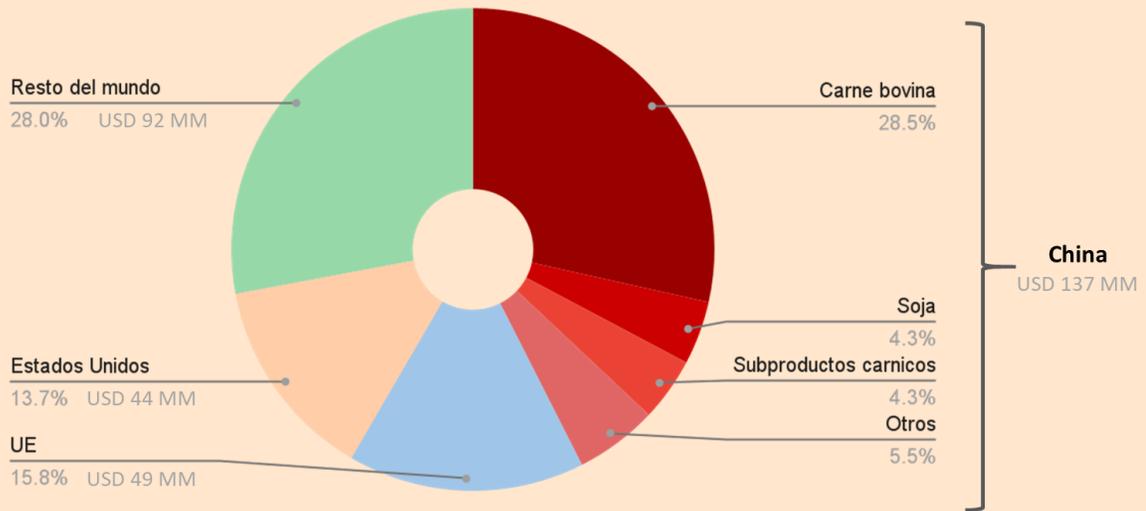
5.1. TLC con China

Como se observa en el gráfico, un eventual TLC con China representaría la mayor reducción en el IVC en sus dos versiones. En este escenario, Uruguay pasaría de exportar a destinos con preferencia comercial desde 45% a 73%, dado el importante peso relativo que hoy China representa en el total de la canasta exportadora.

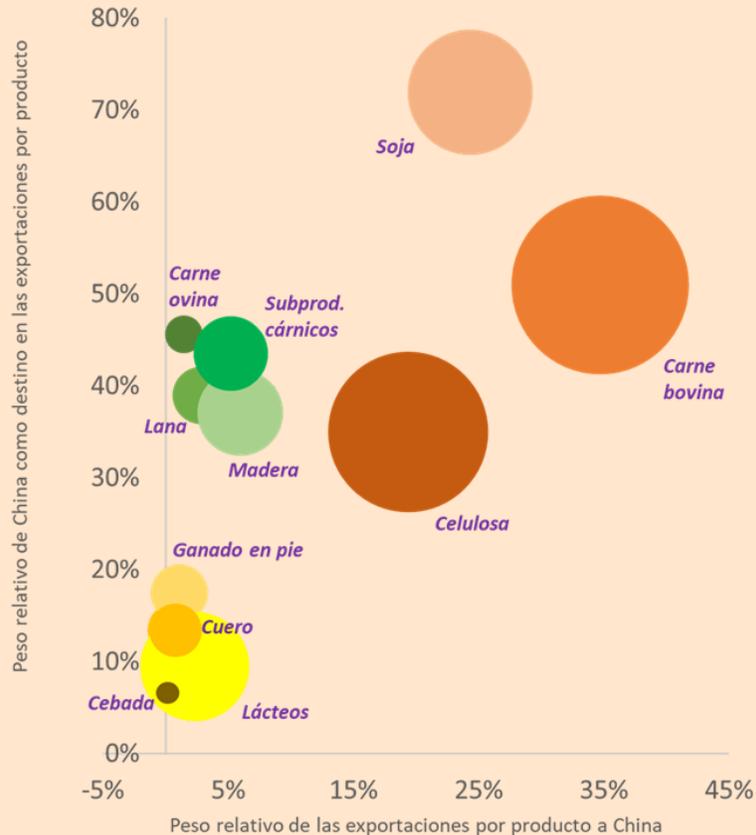
BALANZA COMERCIAL URUGUAY - CHINA



ARANCELES PAGADOS POR EXPORTACIONES EN 2020



INCIDENCIA DE CHINA COMO DESTINO DE LAS EXPORTACIONES URUGUAYAS (promedio 2017-2021; principales rubros)



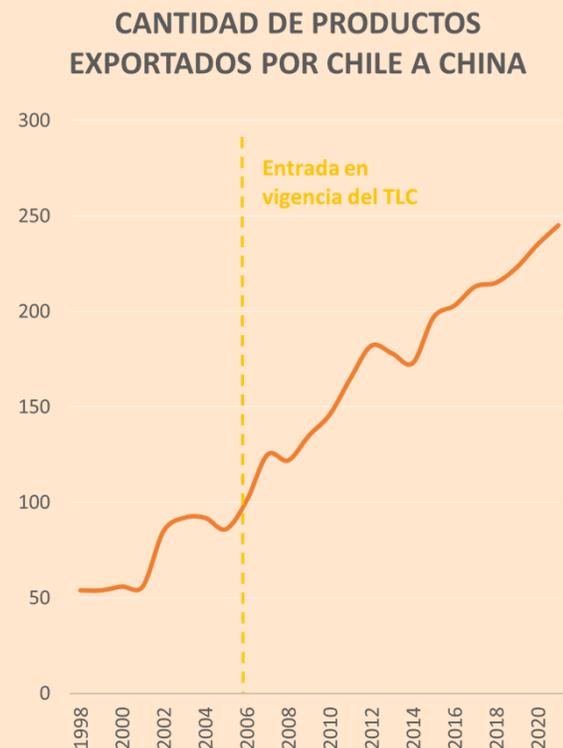
Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI.

No obstante, las mayores ganancias de un potencial acuerdo con el gigante asiático no están por el lado de disminuir aranceles (que son relevantes) sino en potenciar la relación con la segunda potencia del mundo y principal importador de alimentos con alto potencial en materia de diversificación de productos, acuerdos de inversiones (en infraestructura) y servicios (TICs, financieros y turismo, hub regional operando hacia la región) así como reducción de barreras no arancelarias (sanitarias, fitosanitarias, etc).

El potencial riesgo es ganar concentración y dependencia con quién ya es nuestro principal cliente. No obstante, la escala de la economía china y sus crecientes demandas y necesidades, hacen de esta eventual limitante una ventana de oportunidad para ampliar nuestro comercio, diversificar nuestros productos y consecuentemente ampliar la frontera de posibilidades de producción de muchos sectores agroindustriales. De hecho, la experiencia de países analizados en este documento como Chile y Nueva Zelanda ha demostrado que no solo el acuerdo catapultó una mayor escala sino también una mayor diversificación.



Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap.



Fuente: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Gobierno de Chile.

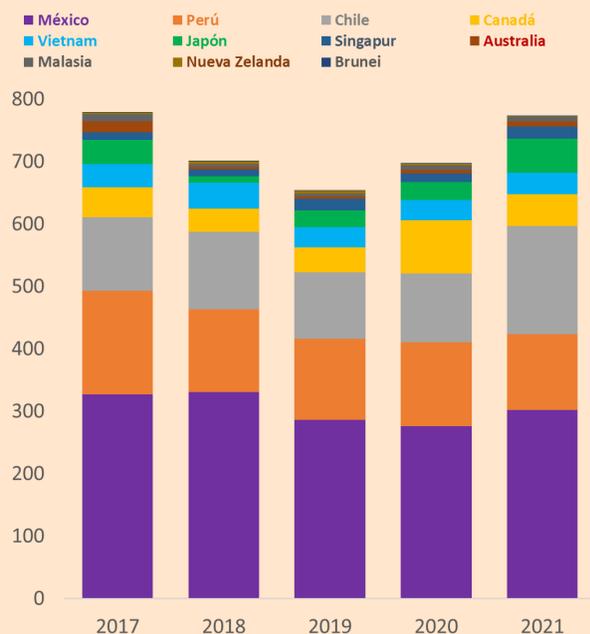
5.2. Adhesión al CPTPP

En referencia al CPTPP, primeramente debemos señalar que la **relación comercial de Uruguay con países integrantes del bloque no es menor. Estos representan actualmente el 8% de las exportaciones de bienes y 7% de las importaciones, el 10% de las exportaciones de tecnologías de la información y el 12% de la inversión extranjera directa.**

En cuanto a las exportaciones, predomina la concentración. Al respecto, Uruguay ya posee un TLC con 3 países que forman parte del acuerdo: Chile, Singapur y México, a los que se suman preferencias con Perú.

Esto último explica la razón por la cual **en el escenario contrafáctico realizado no se da una caída significativa en el IVC al considerar acuerdos con todos estos países miembros, dado que ya tenemos acuerdos con los países con mayor peso relativo en las exportaciones uruguayas.**

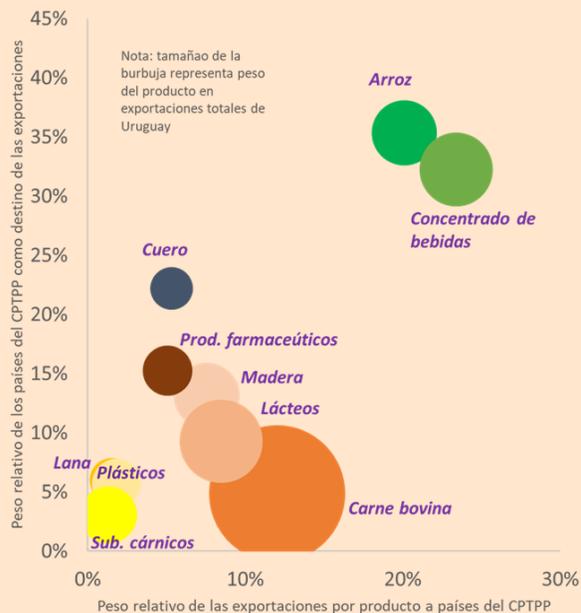
EXPORTACIONES URUGUAYAS A PAÍSES DEL CPTPP
(en miles de USD)



Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI.

INCIDENCIA DE PAÍSES DEL CPTPP COMO DESTINO DE LAS EXPORTACIONES

(promedio 2017-2021; principales rubros)



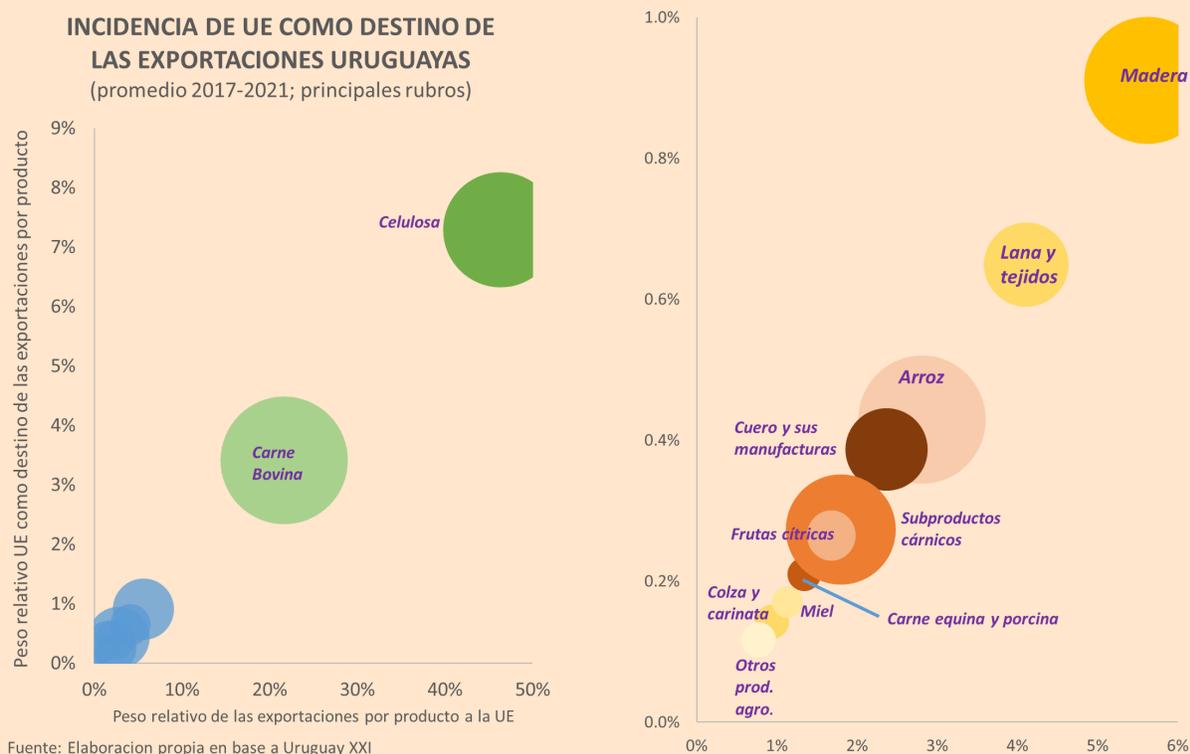
Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI.

Sin embargo, como señalamos anteriormente, se trata de un análisis estático y no dinámico. El ingreso de nuestro país a este acuerdo nos permitiría acceder a nuevos mercados de gran interés como Japón, Canadá y Vietnam. Esto sería pagando menores tasas arancelarias tanto en los países con los que ya tenemos acuerdos previos como los que no.

Por tanto, la mayor potencialidad sería diversificar mercados de bienes y servicios entre un conjunto de países muy diversos en materia de ingreso per cápita, ventajas comparativas, posicionamiento geopolítico e idiosincrasia; siendo una ventana de oportunidad para concretar otros acuerdos, en particular con países de Asia.

5.3. TLC con la Unión Europea

El tercer escenario a analizar es el caso de la firma de un TLC con la Unión Europea. Hoy en día Uruguay comercia, en mayor o menor medida, con los 27 países miembros, destacándose entre ellos Países Bajos, Italia y Alemania y España. Sin embargo, al no contar con ningún tipo de acuerdo comercial, en la actualidad pagamos alrededor de USD 50 millones en aranceles.



La firma de un TLC con la Unión Europea tendría muy importantes efectos en materia arancelaria y llevaría a reducir nuestro IVC-P en 8 puntos porcentuales mientras que el IVC-I se reduciría en 4 puntos porcentuales.

Más aún, la caída de los aranceles pagos no es el único beneficio que este tipo de acuerdo presenta para nuestro país. Es posible suponer que **la firma de un TLC provocaría un aumento en las cantidades exportadas a dicho destino, aumentando así la diversificación** en materia de destinos de nuestro país mientras cae nuestra vulnerabilidad comercial.

6. CONCLUSIONES

El IVC-P para 2021 fue de 55,4. Esto es, en 2021 el 55,4% de las exportaciones uruguayas de bienes tuvieron como destinos países con los cuales no se tiene preferencia comercial alguna; mientras que el restante 44,6% se dirigió hacia países con los cuales Uruguay presenta algún tipo de preferencia arancelaria.

Por su parte, en 2021 IVC-I fue de 38,7. Esto es, penalizando por concentración de las exportaciones por destino, el 38,7% de las exportaciones uruguayas en 2021 se realizó sin preferencia comercial alguna

Al observar una serie histórica para ambos indicadores, se observa que los valores obtenidos para 2021 se encuentran levemente por encima de la media de los últimos 20 años (2 p.p. en el caso del IVC-P y 6 p.p. para el IVC-I). De este modo, Uruguay ha presentado una situación de estancamiento con leve sesgo hacia niveles de mayor vulnerabilidad comercial en las últimas dos décadas. En otras palabras, el desempeño observado en materia de inserción internacional ha sido magro y deficiente; primero respecto a sí mismo, y como se analizará más adelante, respecto a otras economías relevantes.

Los altos niveles de vulnerabilidad comercial no son más que un reflejo de la falta de acuerdos relevantes concretados tal como evidencia el IVC-P. Para el período analizado, Uruguay de forma bilateral sólo firmó dos tratados de libre comercio (TLC): México y Chile; mientras que en la órbita del MERCOSUR se lograron acuerdos mayoritariamente con países de la región (Cuba, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela), y muy pocos extra-región (Israel, India, Egipto, la SACU y recientemente Singapur). Adicionalmente, dichos destinos tienen relativamente poca incidencia en el total de exportaciones de Uruguay. Por otro lado, como refleja el IVC-I, existe una alta concentración de exportaciones a destinos donde Uruguay vende sus productos sin ningún tipo de preferencia arancelaria; siendo China el caso más destacado.

La serie histórica del IVC en sus dos variantes, muestra para los países integrantes del Mercosur una situación de estancamiento en materia de inserción internacional aún evidenciando a inicios del siglo puntos de partida similares a otros países hoy considerados exitosos en la materia. En torno al 70% de las exportaciones realizadas por el Mercosur se realizan sin ningún tipo de preferencia con los países de destino

El bloque no logró prácticamente ningún acuerdo con países que representan destinos significativos para sus exportaciones. El aumento del peso de los mercados asiáticos en el período considerado es probablemente el principal cambio en el comercio internacional. No obstante, el Mercosur no pudo o no supo reaccionar adecuadamente a dichas tendencias y continúa sin lograr ningún tipo de acceso preferencial a dichos mercados.

En sentido contrario, países como Australia, Nueva Zelanda, Chile o Perú han reducido drásticamente su vulnerabilidad comercial en las últimas décadas. El IVC-P muestra evidencia sobre cómo las exportaciones de estos países a otros destinos ingresan con preferencias arancelarias entre el 75% y 90% de los casos. Los cuatro países vienen llevando desde hace décadas una agresiva política comercial aperturista basada en la concreción de acuerdos de libre comercio, en su mayoría de forma bilateral y con destinos relevantes (Estados Unidos, China, Europa y las principales economías asiáticas).

Un eventual TLC con China representaría la mayor reducción en el IVC en sus dos versiones. En este escenario, Uruguay pasaría de exportar a destinos con preferencia comercial desde 45% a 73%.

No obstante, las mayores ganancias de un potencial acuerdo con el gigante asiático no están por el lado de disminuir aranceles (que son relevantes) sino en potenciar la relación con la segunda potencia del mundo y principal importador de alimentos con alto potencial en materia de diversificación de productos, acuerdos de inversiones (en infraestructura) y servicios (TICs, financieros y turismo, hub regional operando hacia la región) así como reducción de barreras no arancelarias (sanitarias, fitosanitarias, etc).

El potencial riesgo es ganar concentración y dependencia con quién ya es nuestro principal cliente. No obstante, la escala de la economía china y sus crecientes demandas y necesidades, hacen de esta eventual limitante una ventana de oportunidad para ampliar nuestro comercio, diversificar nuestros productos y consecuentemente ampliar la frontera de posibilidades de producción de muchos sectores agroindustriales. De hecho, la experiencia de países analizados en este documento como Chile y Nueva Zelanda ha demostrado que no solo el acuerdo catapultó una mayor escala sino también una mayor diversificación.

La firma de un TLC con la Unión Europea tendría muy importantes efectos en materia arancelaria y llevaría a reducir nuestro IVC-P en 8 puntos porcentuales mientras que el IVC-I se reduciría en 4 puntos porcentuales. Más aún, la caída de los aranceles pagos no es el único beneficio que este tipo de acuerdo presenta para nuestro país. Es posible suponer que la firma de un TLC provocaría un aumento en las cantidades exportadas a dicho

destino, aumentando así la diversificación en materia de destinos de nuestro país mientras cae nuestra vulnerabilidad comercial.

Sobre el acuerdo Mercosur -UE, es importante resaltar que hoy es técnicamente el acuerdo más cercano a materializarse dado que ya se ha concluido mientras que en el resto de los acuerdos en consideración (China, CPTPP) aún no existe una negociación abierta activa. Sobre este acuerdo, en Uruguay existe un alto nivel de acuerdo político para futura ratificación una vez que se firme el mismo. Su firma significaría una muy importante señal para el comercio global post-pandemia con niveles altos de proteccionismo. Significaría el acuerdo birregional más importante de la economía internacional actual y una señal importante de coordinación entre occidente, comercio norte-sur. Es importante resaltar que de ser firmado y luego ratificado por los países europeos, el acuerdo establece que tendrá efecto una vez que cualquier país de la contraparte (es decir, cualquier país del Mercosur) lo ratifique. Por lo que si Uruguay es el primero en ratificar y los demás socios (por cuestiones políticas retrasan su ratificación) Uruguay ya podrá gozar de los beneficios del acuerdo más allá de que los demás países del bloque no lo hagan.

En referencia al CPTPP, primeramente debemos señalar que la relación comercial de Uruguay con países integrantes del bloque no es menor. Estos representan actualmente el 8% de las exportaciones de bienes y 7% de las importaciones, el 10% de las exportaciones de tecnologías de la información y el 12% de la inversión extranjera directa. La mayor potencialidad sería diversificar mercados de bienes y servicios entre un conjunto de países muy diversos en materia de ingreso per cápita, ventajas comparativas, posicionamiento geopolítico e idiosincrasia; siendo una ventana de oportunidad para concretar otros acuerdos, en particular con países de Asia y Canadá.

7. ANEXO

7.1. Descripción general del índice y forma de cálculo

El **Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC)** busca poner el foco en el acceso a mercados con preferencias comerciales. La idea subyacente es que una inserción comercial tiene mayor vulnerabilidad cuantos más aranceles se deben pagar para ingresar a los mercados destino. En estos casos, solo podrán ser exportados aquellos productos con importantes ventajas comparativas dificultando la diversificación comercial; los márgenes de ganancia de los productos exportados serán menores a los de competidores con preferencias arancelarias y por lo tanto muy sensibles a variaciones del precio.

La edición del IVC 2022 (basado en datos hasta el año 2021) presenta ciertos cambios metodológicos, incorporando al análisis mayor variedad de acuerdos comerciales, lo cual nos permite elaborar una serie de tiempo para cada país analizado, enriqueciendo el análisis. Los cambios introducidos hacen que los valores respecto al año base (2006) y anteriores al 2021 puedan presentar cambios mínimos de nivel pero en ningún caso modificaciones en las tendencias y conclusiones de informes anteriores.

El “**IVC – Preferencias**” cuantifica la proporción de las exportaciones de cada país que ingresan a su destino sin ningún tipo de preferencia arancelaria. El foco de este indicador está puesto en la preferencia comercial como fuente de la disminución de la vulnerabilidad comercial.

Por lo tanto, un país hipotético que realiza todas y cada una de sus exportaciones sin ninguna preferencia arancelaria tendría un IVC-P igual a 100. En caso contrario, un país donde todas y cada una de las exportaciones se realizan con preferencia arancelaria tendría un IVC-P de valor 0. Naturalmente estos dos casos extremos no existen en la práctica.

- Cálculo del Índice Índice de Vulnerabilidad Comercial Preferencias:

$$IVC - P = \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X * d_{i(0,1)}} \right) * 100$$

Donde x_i son las exportaciones al país i y X son las exportaciones totales al resto del mundo. El cociente de estas dos variables da el peso relativo de cada destino al que el país exporta sobre el total exportado. La variable “ d_i ” es binaria y opera sobre la existencia o no de un acuerdo de preferencia comercial (APC) entre el país analizado y dichos destinos a los que el país exporta (esta variable tomará un valor de 0 cuando existe un acuerdo comercial, y un valor de 1 cuando no existe un acuerdo). Sin embargo, como fue señalado, en varios casos toma un valor intermedio, dado que sabemos que una parte de las exportaciones a un país entran libres y otras no. Este es el caso de países que están dentro del “Sistema General de Preferencias” o de acuerdos de libre comercio que sabemos no desgravan el total de los intercambios comerciales. En caso de que estimemos que el 40% de las exportaciones al país i están exentas de aranceles, d_i tomará un valor de 0,6, en caso de que el 70% están exoneradas d_i valdrá 0,3.

- Rango de valor: de 0 a 100

Valores cercanos a 100 indican una vulnerabilidad alta y valores cercanos a 0 una vulnerabilidad baja. Es decir, un IVC-P de 40 quiere decir que el 40% de las exportaciones del país analizado se dirigen a destinos con los que el país no tiene preferencia comercial y el 60% restante tiene como destino mercados con los que el país sí tiene preferencia comercial.

Por su parte, el “**IVC - Integral**” agrega al “IVC Preferencias” información sobre la concentración de exportaciones en el mercado más relevante. Metodológicamente se plantea que cuando un destino concentra al menos el 15% de las exportaciones de bienes del país, pasa a ser penalizado de forma incremental.

- Cálculo del Índice Índice de Vulnerabilidad Comercial Integral:

En primer lugar, al igual que el IVC-P, considera que la vulnerabilidad comercial de un país es mayor cuanto mayor sea el porcentaje de exportaciones que ingresa sin ninguna preferencia. La única diferencia en este sentido es que el IVC-I considera que el ingreso preferencial en el marco del Sistema General de Preferencias no reduce la vulnerabilidad.

Además, se incluye una penalización por concentración cuando un país exporta más del 15% de sus exportaciones a un mismo destino. El IVC-I tiene dos términos, el primero muy similar al IVC-P penaliza el acceso sin preferencias comerciales, el segundo penaliza la concentración de más del 15% de las exportaciones en un solo mercado. La suma de todo esto se divide por 1,85 a los efectos de que el resultado obtenido esté dentro del rango 0 a 1.

$$IVC - I = \left[\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X * d_{i(0,1)}} \right) + \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X * -0,15}, \text{ si } \frac{x_i}{X} \geq 0,15 \right) \right] * 100 / 1,85$$

Al igual que el IVC-P x_i son las exportaciones al país i y X son las exportaciones totales al resto del mundo. El cociente de estas dos variables es el porcentaje de cada destino al que el país exporta en relación con el total exportado. La variable “ d_i ” es binaria y opera sobre la existencia o no de un acuerdo de preferencia comercial (APC) entre el país analizado y dichos destinos a los que el país exporta. A su vez, en este IVC-I se agrega un componente adicional que castiga la concentración de exportaciones en un mismo país.

Por último, se debe considerar que el IVC-I, a diferencia del IVC-P, contabiliza el acceso en el marco del Sistema General de Preferencias como una exportación que se realiza sin preferencias. La idea subyacente es que si bien el SGP otorga preferencias estas no son sólidas ya que podrían ser eliminadas unilateralmente por el país de destino. En este sentido no parece razonable considerarlas como preferencias que reduzcan la vulnerabilidad comercial de un país, con una mirada integral.

- Rango de valor: de 0 a 100

7.2. Limitaciones del índice

Al igual que cualquier indicador, el IVC, es una simplificación que trata de captar algunos elementos muy importantes de una realidad más compleja.

Señalamos cuatro limitaciones del IVC - Preferencia:

1. La vulnerabilidad de una estrategia de inserción internacional no está dada solo por el acceso preferencial a los mercados de exportación. La diversificación de productos y mercados sigue siendo un elemento trascendente que atender y tomar como insumo cuando queremos entender la realidad de un país en particular. También lo es la ausencia de barreras no arancelarias para acceder a otros

mercados. El IVC - P no pretende describir todas las características de la inserción internacional de un país, sino uno de los aspectos clave y que creemos lo será cada vez más en un mundo de cadenas globales de valor: el acceso preferencial a los mercados comerciales a través del no pago de aranceles.

2. En conexión con la primera limitante mencionada, hay que ser cuidadoso en la comparación del valor absoluto del IVC - P entre países. Hay casos de países que podrían tener un IVC - P relativamente bajo, pero que se explica por una dependencia muy directa con algún vecino con el que tiene un acuerdo. Es más oportuno comparar la evolución del IVC - P entre países, que los valores absolutos del IVC - P.
3. Para la mayoría de los acuerdos comerciales el índice asume que existe una preferencia comercial del 100% cuando es probable que en muchos casos no lo sea. Muchos acuerdos prevén desgravaciones parciales del comercio de bienes y dejan importantes sectores excluidos. En los casos que se contó con información de buena calidad disponible se estableció con mayor precisión el grado de la preferencia comercial. Algo similar ocurre con las preferencias surgidas del Sistema General de Preferencia, en este caso cuando no se contó con buena información que permitiera ponderar el grado de la preferencia se optó por asumir que el 50% de las exportaciones tenían preferencia comercial
4. Por último, otra limitante identificada es que el IVC se basa solo en comercio de bienes y no de servicios.



CED

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA EL DESARROLLO

Autores:

Nicolás Albertoni, Martín Blanco, Deborah Eilender,
Agustín Iturralde e Ignacio Umpiérrez.