



FUNDACIÓN
INAI

Cierre de las exportaciones de carne bovina

DOCUMENTO ANALÍTICO

Gerencia de Estudios Económicos

Fundación INAI

MAYO 2021



CIERRE DE LAS EXPORTACIONES DE CARNE BOVINA

DOCUMENTO ANALÍTICO

Índice

Resumen	3
La medida adoptada	3
Efectos económicos	4
En el corto plazo	4
En el mediano – largo plazo	4
El ciclo ganadero.....	5
Impactos recientes	5
Consecuencias sobre la oferta	5
Consecuencias sobre los precios	9
Estructura del mercado	12
Las cuotas exceptuadas	13
Cuota Hilton.....	13
Cuota 481	13
EE.UU.	14
Colombia.....	14
Marco legal de la medida	14
Consecuencias sobre confianza e inserción de Argentina	15
Palabras finales	16
Bibliografía	18





Resumen

- El gobierno argentino anunció el cierre de las exportaciones de carne vacuna por el plazo de 30 días.
- Como sucedió en anteriores oportunidades y señala la teoría económica, el cierre de exportaciones estimula la faena de hembras y la liquidación de stocks, con serias consecuencias de mediano y largo plazo tanto para la producción como para los consumidores.
- Las restricciones a las exportaciones (2006 - 2015) resultaron en la pérdida de más de 10 millones de cabezas hasta el 2011. A pesar de que en 2015 se levantaron las medidas, nuestro país nunca recuperó los niveles de 2007.
- No existen indicios de un ciclo de crecimiento de los precios internacionales de la carne vacuna. Argentina tiene la carne más barata del mundo, con los menores precios al productor entre los grandes exportadores.
- El cierre de las exportaciones tendrá consecuencias negativas sobre la inserción de esta cadena en el comercio internacional afectando el ingreso de divisas, el nivel de empleo y la actividad sectorial.

La medida adoptada

Por medio de la Resolución 75/2021 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca -publicada en el Boletín Oficial el 19 de mayo de 2021-, se decidió suspender por el plazo de 30 días, la aprobación de solicitudes de Declaración Jurada de Operaciones de Exportación de Carne (DJEC), en los términos de la Resolución Conjunta N°3 del 19 de abril de 2021 del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio De Agricultura, Ganadería y Pesca, respecto de los productos cárnicos, de origen bovino.

En la resolución se exceptúa a las mercaderías destinadas al consumo y que sean exportadas dentro de los contingentes arancelarios otorgados por terceros países a la República Argentina, amparados por certificados de autenticidad y/o exportación. Esto refiere principalmente a las Cuotas Hilton (29.500 toneladas) y 481 (*Feedlot*) de la UE y a la cuota de 20.000 toneladas que tiene Argentina en EE.UU.

Este anuncio rememora un proceso ya vivido en el país años atrás. Las restricciones cuantitativas a las exportaciones de algunos productos del agro argentino fueron impuestas en el año 2006, sobre trigo, maíz, carne bovina y leche. Estas cuotas estuvieron sujetas a una administración discrecional del Ministerio de Economía y la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), una dependencia dentro del Ministerio de Agricultura, a través de un sistema de Registros de Operaciones de Exportación (ROE). En 2011 la ONCCA fue desmantelada y la administración del esquema fue asignada al Ministerio de Economía. Las restricciones cuantitativas dejaron de ser aplicadas en 2015 con la eliminación de los ROE.

Durante el período de aplicación, en diversas ocasiones el gobierno decidió prohibir directamente las exportaciones de algunos productos (carne bovina en 2006, y trigo en 2007 y 2013), o cerrar los registros de exportación (ROE). Las restricciones a la exportación estuvieron sujetas a incertidumbre y falta de transparencia debido a la ausencia de un mecanismo que regulase tanto el tamaño de las cuotas, los momentos



de apertura y cierre, así como la asignación de las licencias (permisos) de exportación entre los distintos exportadores.

Frente al aumento de precios, en abril de este año el Gobierno Nacional determinó que las exportaciones de carnes y productos derivados debían ser informadas e inscriptas, a través de una Declaración Jurada de Exportaciones de Carnes (DJEC), en el Registro Único de Operadores de la Cadena Agroindustrial (RUCA) que funciona bajo la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Res. Con. N°3/21). Se señaló que el objetivo era evitar posibles desequilibrios en el mercado interno de la carne en condiciones de abastecimiento, precio y calidad, como así también transparentar las operaciones de venta de carne al exterior, evitar subfacturaciones y triangulaciones con países vecinos.

También se creó una Comisión Mixta de Seguimiento, integrada por la Secretaría de Comercio Interior, la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios y la AFIP, con la función de relevar y proponer los precios mínimos de referencia para las exportaciones y se evaluará periódicamente la evolución de los mismos. Finalmente, una Comisión Fiscalizadora, de la que participa el Banco Central de la República Argentina (BCRA), que evalúa -entre otras cosas- el correcto ingreso de divisas al país.

Efectos económicos

La teoría económica demuestra que al imponer una restricción a la exportación de un producto específico se pueden identificar efectos que afectan en distintos periodos temporales.

En el corto plazo

Una restricción a la exportación consiste de hecho en truncar una porción importante de la demanda. El efecto resultante depende de la interpretación que haga el sector productivo de esta medida:

Si la medida es interpretada como temporaria, rápidamente se provoca un efecto contrario al buscado: el productor preferirá retener el stock y esperar hasta la reapertura de las exportaciones. En ese caso, el impacto sobre el precio local puede ser nulo o incluso al alza.

Si la medida es interpretada como permanente, como parte de la vuelta a un antiguo estilo de política económica, o como una señal sobre las prioridades que tiene el tomador de decisiones, la actividad ganadera será vista como menos rentable tanto en el corto como el largo plazo. La consecuencia directa es entonces la desinversión que implica, en este caso, el envío de animales hembra a faena. Esto se traduce en un incremento inmediato en la oferta local de carne, deprimiendo los precios a nivel de productor (en pie), al nivel que sea suficiente para que el consumidor acepte “comerse” todas las toneladas que sean necesarias para llegar al nuevo nivel de stock más bajo.

En el mediano – largo plazo

Una vez finalizado el ajuste de corto plazo con bajo precio y alto consumo, el nuevo nivel de stock de madres compatible con proveer solamente al mercado interno deja al sector en una situación particularmente frágil,



dado que cualquier situación climática o de mercado puede llevar los precios a niveles por encima de los precios internacionales, provocando pérdidas importantes en el bienestar de los consumidores, y efectos contrarios al buscado al momento de impedir la medida.

El ciclo ganadero

Este fenómeno existe porque la hacienda es al mismo tiempo un bien de capital y un bien de consumo, en el caso de las hembras y de los animales jóvenes. Esto hace que si se planea aumentar el stock ganadero en el futuro, se debe invertir en el presente, reteniendo vientres (vacas) para generar una renta futura (terneros). Lo anterior se traduce en una reducción de la oferta de ganado y carnes en el corto plazo, lo que puede llevar a mayores precios. El aumento posterior de la oferta resultaría en un descenso de estos precios.

Una característica muy interesante de este ciclo es su duración, la cual viene determinada por la lentitud del proceso productivo, debido a las restricciones del ciclo biológico del animal. Entre la decisión de aumentar la producción y el logro de tal aumento deben pasar por lo menos tres años, un año desde la retención de la hembra hasta la parición del ternero, y dos o más años para la terminación del novillo. Cada ciclo alterna entre dos etapas, una de retención y otra de liquidación de existencias. En general, la duración media de la fase de retención es más del doble que la fase de liquidación (INTA Saladillo).

Impactos recientes

Consecuencias sobre la oferta

Como se señaló, Argentina tiene experiencia en la aplicación de restricciones a las exportaciones, siendo el período más reciente entre el 2006 y el 2015, que incluyó momentos de cierre de total de exportaciones de carnes.

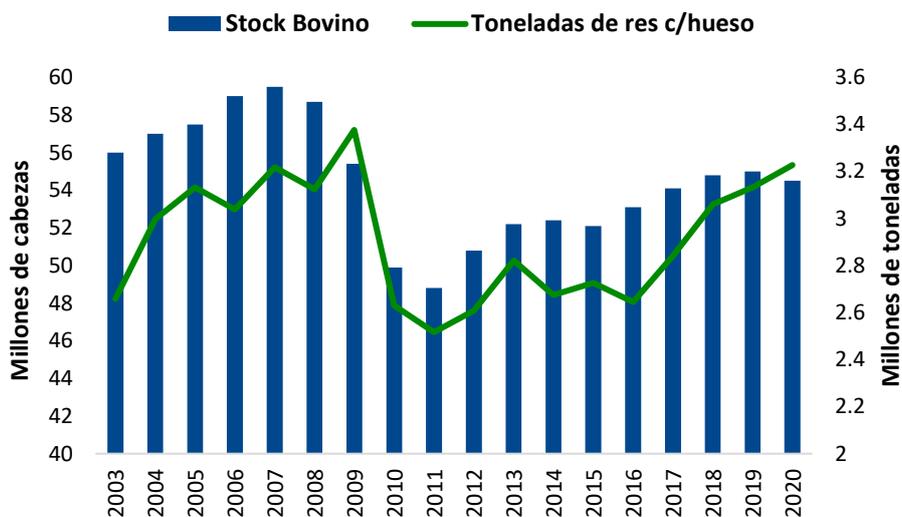
Si se analiza la información histórica, la evolución de las principales variables del sector muestra comportamientos consistentes con los efectos explicados arriba. El impacto negativo de las restricciones sobre la rentabilidad de la producción llevó a una caída significativa de la oferta.

En el Gráfico 1 puede verse cómo un ciclo de expansión del stock hasta el 2007 se vio afectado por la imposición de medidas restrictivas a las exportaciones, que provocaron la pérdida de 10,7 millones de cabezas hasta el 2011, agudizado por la sequía y la competencia de la agricultura.

La rápida disminución del stock luego del cierre de las exportaciones provocó en un primer año un pico de producción y consumo, variable que cayó fuertemente en los períodos siguientes (-25%) como consecuencia de la menor oferta.



Gráfico 1: Stock ganadero y producción



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPCVA.

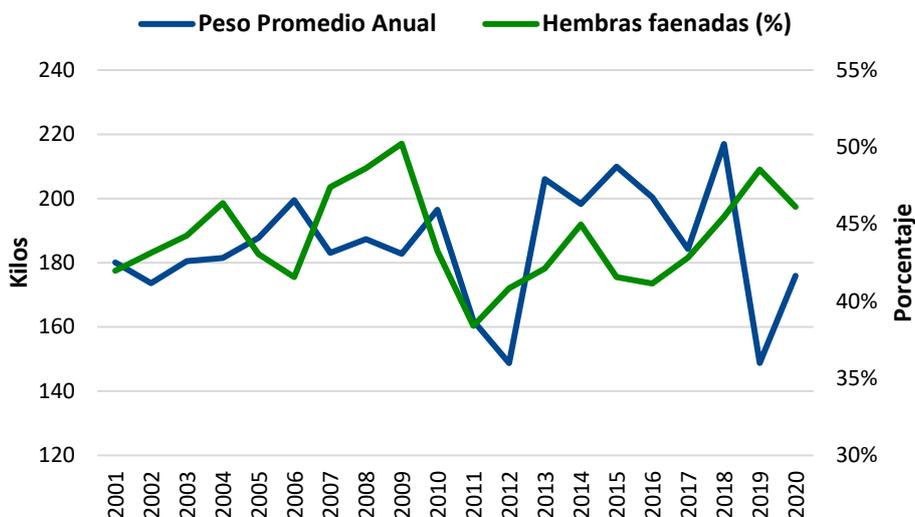
Aunque el stock bovino mostró una recuperación en los años posteriores, sostenida desde la eliminación de las restricciones en 2015, Argentina nunca recuperó los niveles de 2007. Lo que indica que incentivos contrarios a la producción y las exportaciones generan rápidamente profundos efectos negativos sobre la inversión, y se necesitan muchos años y claras señales respecto del futuro del negocio para volver a la situación inicial, especialmente considerando los tiempos biológicos de los animales.

Razonablemente, es más preciso observar no sólo el stock total, sino analizar la evolución del stock reproductivo, que se vio fuertemente afectado por el incremento de la proporción de hembras en faena hasta el 2009 (Gráfico 2).

En los últimos años se observa un nuevo incremento del porcentaje de hembras a faena, profundizado entre 2018 y mediados de 2019, donde influyeron la elevada tasa de interés real de la economía, que superó ampliamente al ritmo de la capitalización ganadera, y la falta de acceso a financiamiento, lo que había aumentado la oferta y reducido los precios. Luego, en un contexto de fuerte expansión monetaria, los productores eligieron refugiarse en el negocio, comprando hacienda como forma de proteger el capital de trabajo, lo que produjo una morigeración de este proceso, y el ratio hembras/faena total se ubicó en marzo apenas por encima del límite superior del rango compatible con el sostenimiento del rodeo vacuno. Esta situación, combinada con el mayor costo del maíz en la segunda parte de 2020, que llevó a los productores a realizar recría larga de la hacienda para consumo sobre pasturas o a campo natural, lo cual extendió el plazo de 'terminación' del animal, se tradujo en una menor disponibilidad de hacienda para enviar a faena (CICCRA). La medida adoptada por el Gobierno cortaría lo que parecía ser el inicio de un posible ciclo de retención y expansión del rodeo, retornando al ciclo previo de liquidación de existencias.



Gráfico 2: Hembras en faena y peso medio

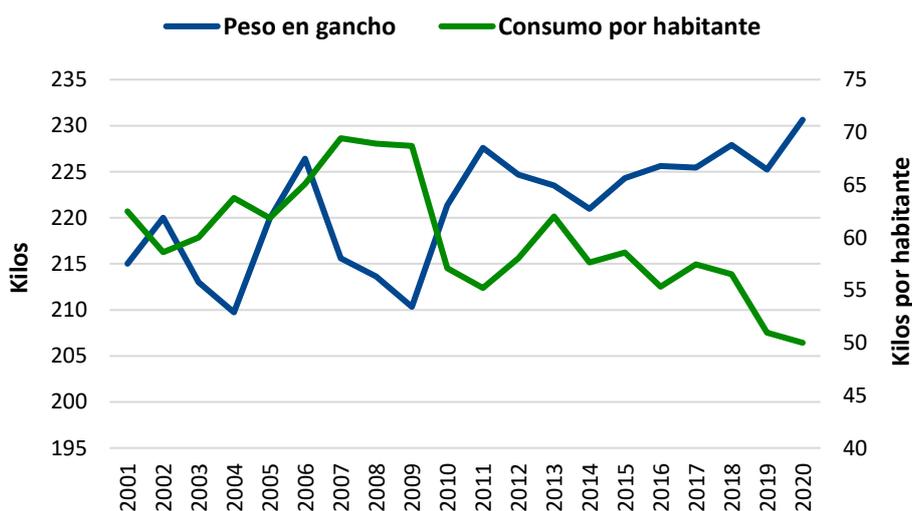


Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPCVA.

Otro indicador interesante para caracterizar el proceso de desinversión y liquidación ante malas perspectivas para el negocio, es la disminución del peso medio de faena, que disminuyó considerablemente hasta el 2011.

En relación al consumo, si bien ha disminuido en los últimos años, debe tenerse en cuenta que ha aumentado el consumo de otras carnes. De hecho, Argentina se encuentra en el podio mundial de consumo de proteínas de origen animal, con un consumo de 117 kg anuales per cápita, sumando carne de bovinos, pollos y cerdos. También, se encuentra en el podio de consumo de carne bovina, con un consumo de casi 48 kg per cápita.

Gráfico 3: Peso en gancho y consumo por habitante



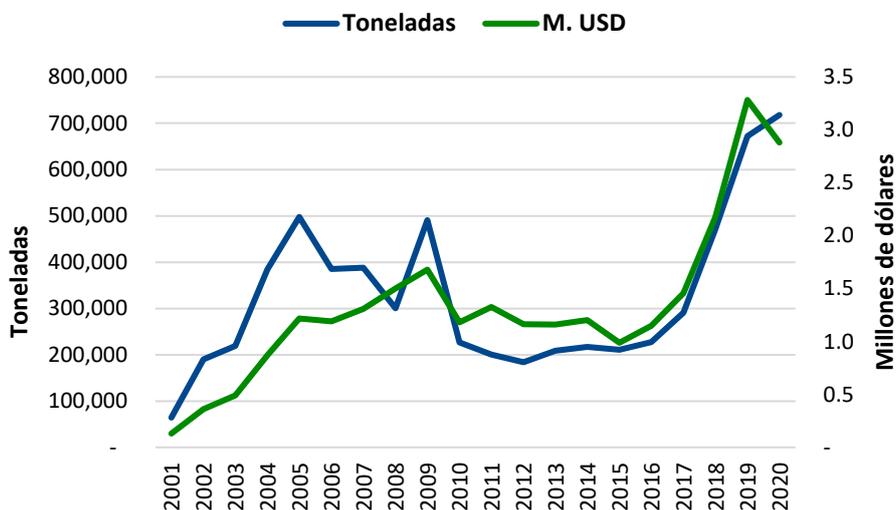
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPCVA.

Como consecuencia directa de la medida, las exportaciones de carne bovina argentina cayeron significativamente, hasta alcanzar un mínimo de 180 mil toneladas en el 2012. Recién a partir de 2015 con la apertura de las exportaciones mostraron un gran crecimiento, traccionadas por un contexto internacional



favorable con el aumento de las compras de China por los efectos de la Gripe Porcina Africana. En 2020 se exportaron 717 mil toneladas de carnes y menudencias por un valor de 2.880 millones de dólares. Está en juego el 5% de las exportaciones totales de Argentina.

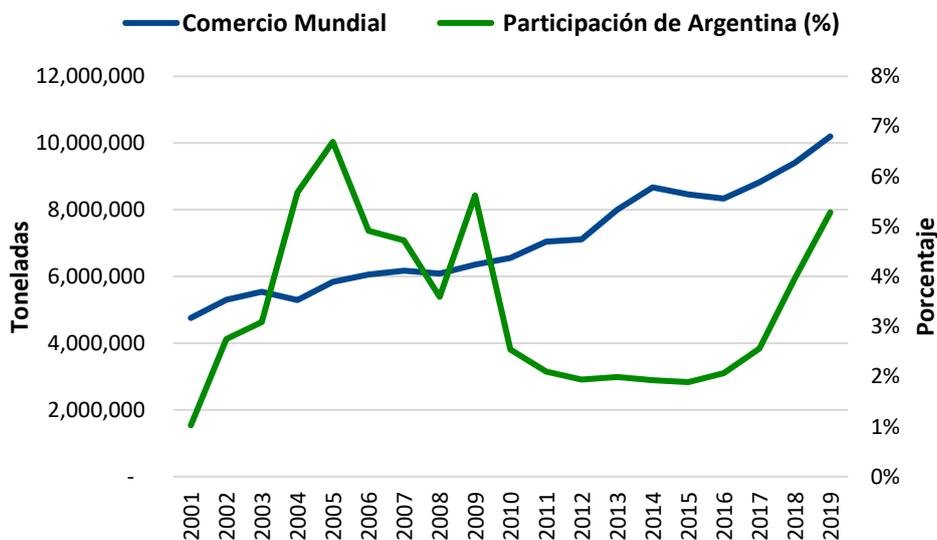
Gráfico 4: Exportaciones argentinas de carne



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trade Map.

El derrumbe de las exportaciones argentinas de productos cárnicos provocó un descenso en la participación del país en el comercio mundial de estos productos. Argentina, conocida en el mundo por sus ventas de carnes, pasó a representar apenas el 2% del comercio mundial. Esta participación más que se duplicó a partir de 2016, con el país recuperando posiciones en el comercio mundial. En 2020 Argentina fue el sexto exportador mundial de carne deshuesada, fresca o refrigerada; el quinto de trozos sin deshuesar, congelados; y el quinto de carne deshuesada congelada; después de haber estado fuera del *top ten* de exportadores en los años previos.

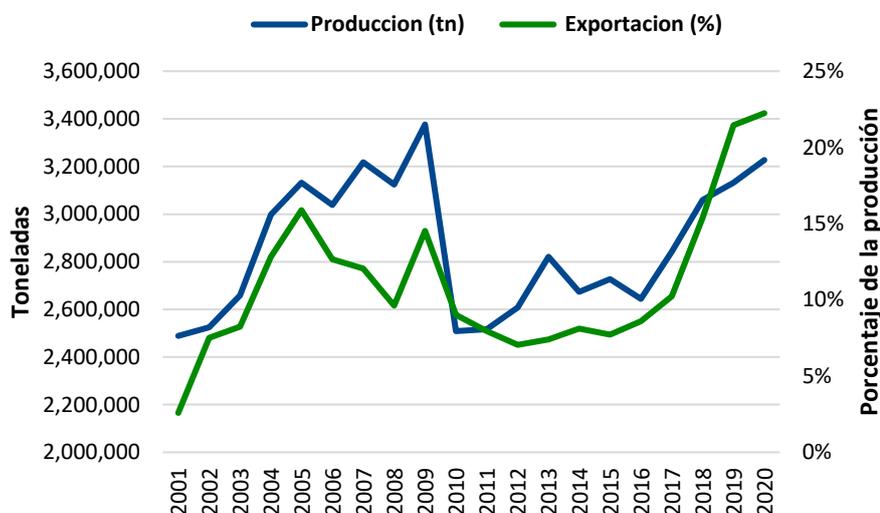
Gráfico 5: Exportaciones mundiales de carne y participación de argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trade Map.



Gráfico 6: Producción de carne y participación de la exportación en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Trade Map.

Actualmente, y después de un sostenido crecimiento en los últimos años, las exportaciones representan el 20% de la producción. Éste es un valor relativamente bajo si se lo compara con la inserción de otros productos que forman parte de la oferta exportable argentina, y con los ratios de exportaciones sobre producción de los principales competidores.

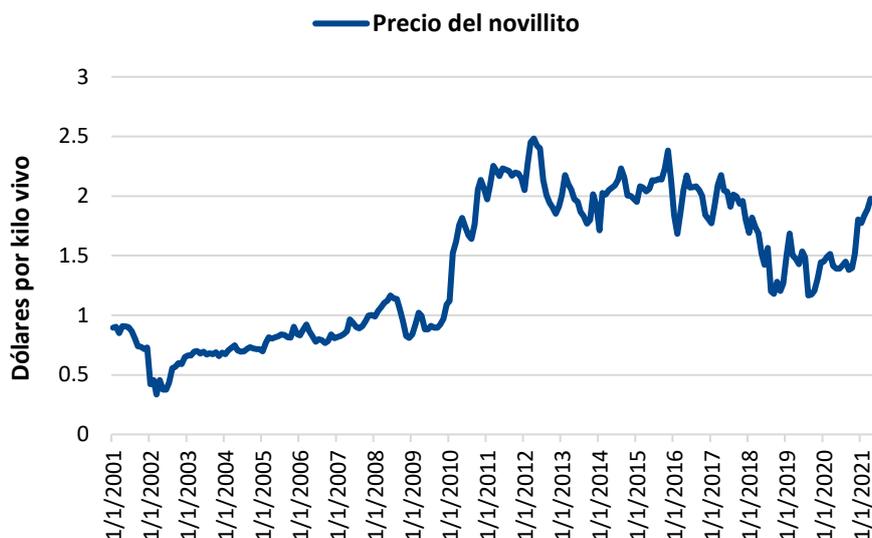
Consecuencias sobre los precios

Aunque puede apreciarse un aumento en el precio de la carne al productor (kg vivo) en los últimos meses, en el Gráfico 7 se aprecia que el mismo se encuentra en niveles inferiores a los registrados en 2011, precisamente cuando la caída de la oferta debido a la imposición de restricciones a las exportaciones impactó sobre los precios domésticos.

En este sentido, se observa una clara relación entre el ciclo ganadero (proceso de liquidación y expansión del stock) y los precios. Durante el proceso de liquidación descrito como consecuencia de las restricciones a las exportaciones y el consecuente aumento de la faena, los precios se encontraban en niveles relativamente bajos. Ante la menor oferta, se registró un importante incremento desde finales de 2009. El ingreso en los años recientes en un nuevo proceso de liquidación llevó a una disminución de los precios, que aumentaron luego ante la reversión de este ciclo en los últimos meses.



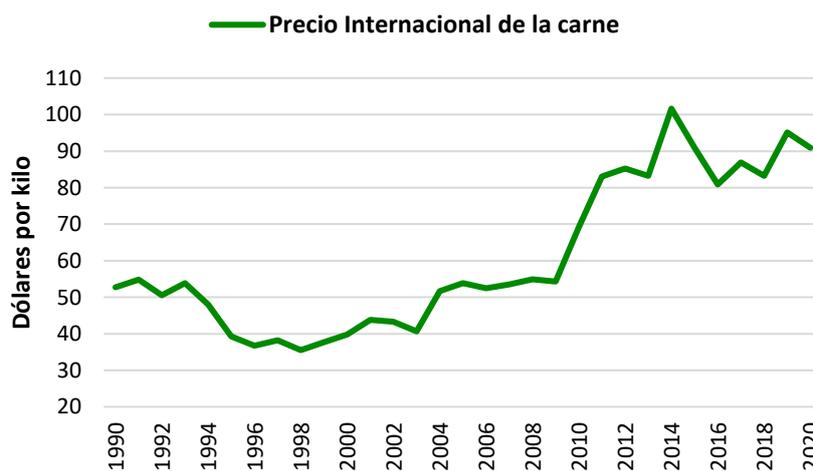
Gráfico 7: Evolución del precio del novillito en Liniers



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mercado de Liniers S.A..

En relación a la vinculación de los precios domésticos con los internacionales, en el Gráfico 8 no se observa en los últimos años un crecimiento del precio internacional de la carne que haga suponer que el cierre de las exportaciones pueda tener algún efecto sobre los precios internos. Más aún, según un informe reciente de CREA, existe una clara tendencia a la baja del precio minorista doméstico argentino a medida que se incrementa el volumen de carne exportado.

Gráfico 8: Evolución del precio internacional de la carne

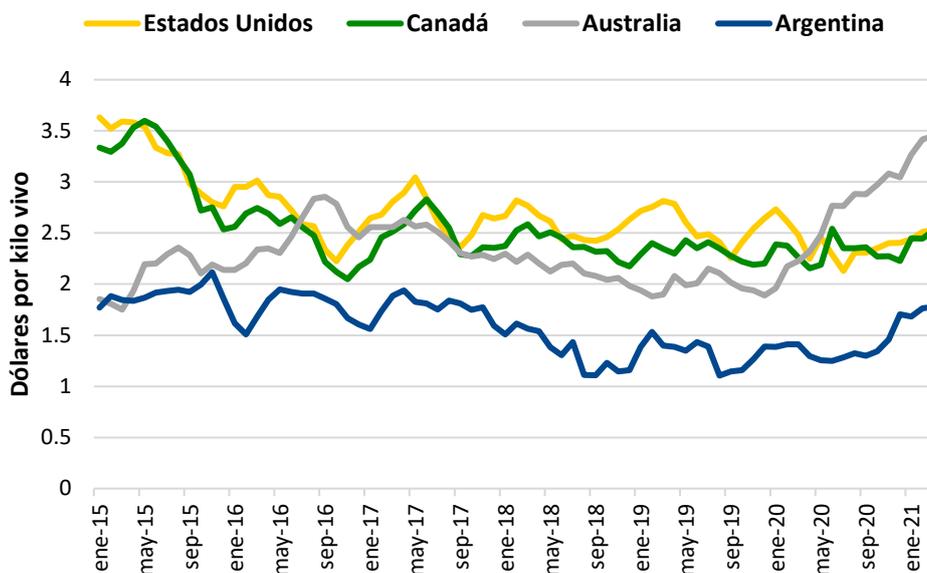


Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Incluso, como se puede apreciar en los Gráficos 9 y 10, el precio de la carne al productor en Argentina se encuentra en niveles inferiores al de sus competidores. Esto indica que la caída en el consumo está relacionada con dificultades de acceso, por caída de ingresos y pérdidas de ingresos, que con el precio del producto.

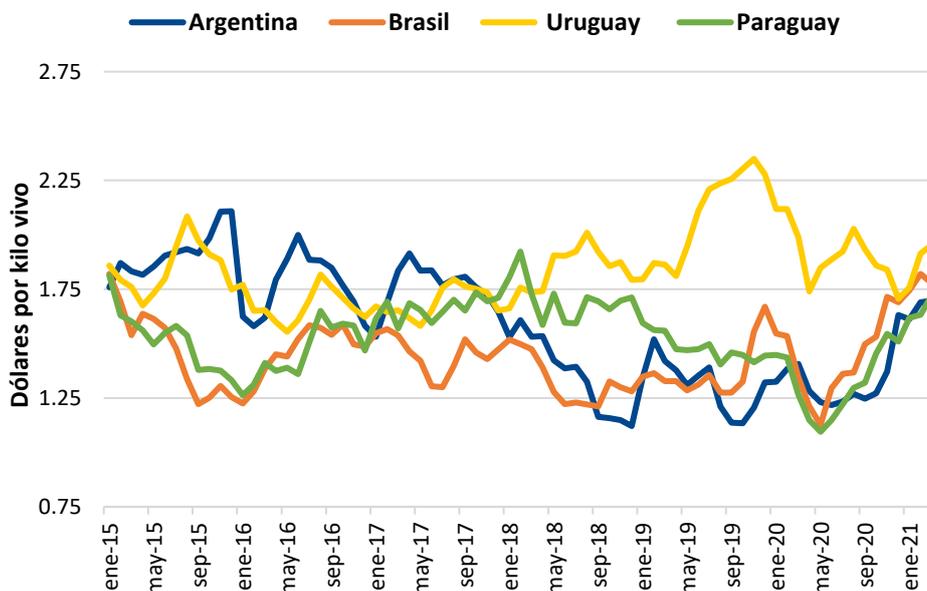


Gráfico 9: Precio del novillito en distintos orígenes



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MAGyP.

Gráfico 10: Precio del novillito en países del Mercosur



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MAGyP.

Sobre los precios al consumidor, en el mencionado informe de CREA se señala que como consecuencia de las restricciones a las exportaciones, en primera instancia -entre 2005 y 2008-, los precios de la carne al consumidor registraron una caída de cerca 12% en términos reales que perduró algo menos de un año. Desde 2010, se dio un incremento cercano al 40% en términos reales, que aún hoy persiste. En relación a la suba, a partir de 2018 se indica que es difícil separar la evolución del mercado de la carne en particular de la contracción



de la economía en general. En efecto, desde 2018 la caída del salario real fue de 14,9% mientras que, en términos de carne, fue de 17,8%.

Por otro parte, debe tenerse en cuenta que el precio de la carne al consumidor final está relacionado con otros insumos y costos, como salarios, energía, alquileres, fletes, impuestos, utilidades y otros costos de distribución. Según un trabajo de la Fundación FADA, el 29% del precio de la carne son impuestos. Por tanto, políticas dirigidas a evitar una suba en su precio a través del cierre de exportaciones no tendrá efectos significativos sobre los precios de los bienes de consumo en el corto plazo, y si efectos negativos en el mediano plazo. Una política destinada a combatir las causas de la inflación, incluida la de alimentos, debería basarse en otras herramientas de política monetaria, cambiaria y fiscal.

Estructura del mercado

SENASA identifica un total nacional de 203.293 establecimientos con existencias de bovinos, y 322.618 unidades productivas en marzo de 2020, de manera que la producción primaria tiene una estructura fuertemente atomizada.

Tabla 1: Distribución de las existencias de bovinos. Marzo de 2020

Cabezas	Establecimientos	Unidades productivas	Total de Bovinos
Hasta 100	107.408	136.310	4.044.469
101 a 250	43.482	75.962	7.093.214
251 a 500	26.205	51.325	9.262.082
501 a 1.000	15.826	34.415	11.013.725
1.001 a 5.000	9.908	23.446	17.760.841
5.001 a 10.000	390	904	2.560.807
Mas de 10.000	74	256	1.175.666
Total	203.293	322.618	52.910.804

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SENASA

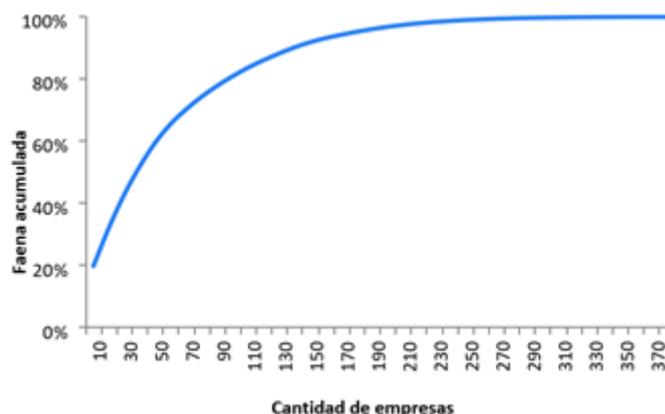
De hecho, si se estima el índice de concentración de mercado de Herfindahl y Hirschman, se obtiene una cifra de 0,003%, de manera que se califica a la industria como altamente competitiva. Esto es compatible con un comportamiento precio-aceptante propio de los agentes sin poder de mercado.

Aguas abajo, en el sector frigorífico, la atomización es algo menor, pero aun así se trata de una industria muy desconcentrada. Sin embargo, las diferencias en escala y el tipo de actividad implica un alto grado de heterogeneidad.



Un factor adicional a considerar es la importante demanda de empleo que genera la cadena. Considerando los sectores primarios, industrialización y transporte, se estiman al año 2017 un total de 278.281 puestos de trabajo directos.¹

Gráfico 11: Concentración de la faena. 2017



Fuente: Secretaría de Política Económica

Las cuotas exceptuadas

Como se señaló, en la Res. 75/21 de MAGyP se exceptúa a las mercaderías destinadas al consumo y que sean exportadas dentro de los contingentes arancelarios otorgados por terceros países a Argentina. Estas cuotas son: las Cuotas Hilton (29.500 toneladas) y 481 (Feedlot) de la Unión Europea (UE), la cuota de 20.000 toneladas que tiene Argentina en EE.UU. y la cuota con Colombia (ACE N°72)².

Cuota Hilton

La Cuota Hilton es un contingente arancelario de exportación de carne vacuna sin hueso de alta calidad y valor que la UE otorga ciertos países, entre ellos Argentina. El arancel dentro de la cuota es del 20%. Nuestro país posee actualmente una cuota con 29.500 toneladas anuales, y un cupo de 200 toneladas para carnes de búfalo, cuyo ciclo comercial rige desde el 1º de julio de cada año hasta el 30 de junio del año posterior.

En el ciclo 2019/20, Argentina colocó 27.788 toneladas, lo que implicó un llenado de cuota del 94,2% e ingresos en torno a los 283 millones de dólares. Para el ciclo actual, en la semana 46 (del 12 al 18 de mayo), se llevaban exportadas 24.255 toneladas, implicando un llenado de cuota del 82,22%.

Cuota 481

La Cuota 481 -conocida como Cuota *Feedlot*- es un cupo de carnes que surgió como un arreglo de controversias relativo a hormonas entre la UE y los EE.UU. Se refiere a la exportación de carnes deshuesadas *High Quality Beef* procedentes de establecimientos de engorde a corral (*Feedlot*), con destino a la UE. Es un

¹ Cadenas de valor agroalimentarias: Evolución en el nuevo contexto macroeconómico 2016/2018 / Agustín Lódola, et al.

² https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/cuotas/



cupo anual libre de aranceles de 45.000 toneladas repartidas trimestralmente en sub-cuotas de 11.250 toneladas de peso producto, entre todos los países habilitados por la Comisión Europea, bajo el criterio administrativo "primero llegado, primero servido". Desde 2014 nuestro país se encuentra autorizado a exportar dentro de dicha cuota.

Hasta abril de este año, se llevaban exportadas 5.828 toneladas, correspondientes al periodo 2020/21, con un valor de 47 millones de dólares.

EE.UU.

La cuota de carne bovina con destino a EE.UU. es un cupo anual de 20.000 toneladas de carne deshuesada, fresca, enfriada o congelada. Para acceder es necesaria certificación y se distribuye al interno bajo el criterio de "primero llegado, primero servido".

Hasta abril de este año, se llevaban exportadas 4.427 toneladas, llenado del 22,1%, por un valor de 26,5 millones de dólares. Esto Incluye tanto carne enfriada como congelada.

Colombia

Esta cuota surge del ACE 72, firmado entre Mercosur y Colombia. Es un contingente arancelario de exportación anual de carne vacuna, para el cual se exige la emisión de Certificados de Exportación para los productos que ingresen al mercado colombiano. Conforme dicho acuerdo, se asignan dos cupos anualmente. El cupo 1 se encuentra comprendido por "cortes finos" y dispone de 1.323,5 toneladas, mientras que el cupo 2 lo componen los "demás cortes" y posee 841,24 toneladas, las cuales son adjudicadas con previa inscripción.

Hasta abril de este año, se llevaban exportadas 8,24 toneladas, llenado del 0,63% del Cupo 1, por un valor de alrededor de 73.000 dólares y unas 276,11 toneladas del Cupo 2, llenado del 32,8%, por valor de 1,2 millones de dólares.

Marco legal de la medida

La OMC regula las restricciones a las exportaciones, tanto en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) como en el Acuerdo sobre Agricultura. Sin embargo, su tratamiento no es muy riguroso, ya que las disciplinas de la OMC son más laxas que las relativas a importaciones, porque en el pasado las restricciones a la exportación no eran un problema habitual o importante para la gestión del sistema de comercio.

El Art. XI del GATT básicamente prohíbe la imposición o mantenimiento de prohibiciones y/o restricciones a la exportación. Igualmente, permite las "Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora (...)". Así la OMC acepta que los países puedan aplicar restricciones, pero solo temporalmente y bajo circunstancias especiales -prevenir o remediar una escasez aguda-. Asimismo,



deben tener en cuenta la seguridad alimentaria de los países importadores y notificar oportunamente la medida a la OMC.

Con una orientación claramente alimentaria, este tipo de prohibiciones o restricciones tiende a asegurar la provisión de alimentos a la población del país exportador. La mención especial a “productos alimenticios” parecería tener en vista el mantenimiento de la “seguridad alimentaria” del país exportador ante una situación crítica.

Puede tener como objeto prevenir o paliar una crisis, pero debe tenerse en cuenta que se refiere a una escasez aguda de productos alimenticios u otros productos. Vale remarcar que no es cualquier escasez de productos la que está prevista, sino aquella escasez “aguda”, esto es de significancia tal que justifique la emergencia que funda esta medida excepcional.

Se resalta el carácter “esencial”, para el país exportador que adopta la medida, de los productos involucrados. Nuevamente este requisito revela el carácter de “emergencia” de la medida. Se debe interpretar que el objeto fin de esta cláusula es evitar el desabastecimiento interno del país exportador, de forma tal que quede expuesto a situaciones graves para sí mismo o su población. Cabe remarcar que el texto legal habla de un producto “esencial” y no de simplemente de un producto de importancia.

Igualmente, el punto más importante es la temporalidad de la medida. Si bien el acuerdo no señala plazos específicos, debe entenderse que la medida no podrá entenderse indefinidamente en el tiempo, debería tener al menos un plazo cierto previsto o una obligación de revisión periódica.

Consecuencias sobre confianza e inserción de Argentina

Los objetivos señalados por los países a la hora de imponer una restricción a la exportación se centran en la necesidad de dar respuesta al incremento de los precios internos y asegurar el abastecimiento interno de alimentos y ciertas materias primas. Algunos también las utilizan para alterar a su favor el precio relativo de sus exportaciones o expandir su industria doméstica, a expensas de la producción de sus “vecinos”. Estas medidas no solo tienen efectos al interno del país usuario, sino que también afectan a los países importadores. Cuando este tipo de medidas son aplicadas en particular por los mayores oferentes mundiales de alimentos conducen a precios internacionales más altos y volátiles, y ponen en peligro la seguridad alimentaria mundial.

En el caso particular de Argentina, al tratarse de un exportador de productos cárnicos de los considerados “grandes” para el comercio internacional, los efectos de sus medidas en terceros países tienen impacto directo sobre la seguridad alimentaria. Asimismo, este tipo de medida destruye la confianza generada tras años de negociaciones y apertura de mercados, abriendo la posibilidad a problemas con sus principales socios comerciales por incumplimientos de compromisos. Argentina dejará un espacio que podrá ser ocupado por otro proveedor, y que luego será muy difícil de recuperar.



Incluso, este tipo de medida no se condice con las declaraciones del propio gobierno en diferentes ámbitos internacionales. Por citar un ejemplo, el pasado mes de marzo se presentó a la OMC una declaración conjunta³ de diversos países, entre ellos Argentina, señalando que “La corrección y prevención de las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, (...), es una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2”. También reconociendo que un “comercio más libre y equitativo, basado en normas acordadas multilateralmente, es fundamental para democratizar el acceso a los alimentos y erradicar la pobreza, especialmente para las zonas más pobres del mundo.”

Y también vinculado a la Cumbre de Sistemas Alimentarios, el pasado 4 de mayo en una declaración del Consejo Agropecuario del Sur -entidad que agrupa lo ministerios agrícolas de Sudamérica-, Argentina suscribió una declaración, que entre otras cuestiones señalaba: “El comercio abierto desempeña un papel fundamental para garantizar y respaldar la seguridad alimentaria mundial y el cumplimiento de los ODS.”

Palabras finales

Cuando se analiza el impacto de las políticas es frecuente observar que la complejidad de las interacciones entre los actores económicos hace que difícilmente las medidas adoptadas tengan el efecto buscado. Más aún cuando se trata de un sector como el de la producción de carne bovina, en el que existen una multiplicidad de aristas que complejizan el análisis.

El presente informe busca contribuir al debate resaltando algunos puntos que no se deben perder de vista a la hora de aplicar restricciones a las exportaciones para el sector ganadero.

En resumen, las características biológicas de la producción bovina provocan que la oferta de carne tenga un ajuste lento, dado que se requiere la acumulación del stock de madres necesario para producir los animales que se faenan. En relación a esto, el cierre de exportaciones aparece como un parche de corto plazo, que estimula la faena de hembras, comiéndose el capital productivo, con serias consecuencias de mediano y largo plazo tanto para la producción como para los consumidores.

Argentina tiene experiencia en la aplicación de restricciones a las exportaciones, siendo el período más reciente entre el 2006 y el 2015, que incluyó momentos de cierre de total de exportaciones de carnes. Si se analiza la información histórica, se observa que el impacto negativo de las restricciones sobre la rentabilidad de la producción llevó a una caída significativa de la oferta, en línea con lo que señala la teoría económica.

Después de un ciclo de expansión del stock bovino hasta el 2007, las restricciones a las exportaciones resultaron en la pérdida de más de 10 millones de cabezas hasta el 2011. La rápida disminución del stock provocó en un primer año un pico de producción y consumo, variable que cayó fuertemente en los períodos siguientes como consecuencia de la menor oferta.

³ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/AG/GEN186.pdf&Open=True>



Aunque el stock bovino mostró una recuperación en los años posteriores, sostenida desde la eliminación de las restricciones en 2015, Argentina nunca recuperó los niveles de 2007. Lo que indica que incentivos contrarios a la producción y las exportaciones generan rápidamente profundos efectos negativos sobre la inversión y se necesitan muchos años para volver a la situación inicial. El sector ganadero, por el propio ciclo biológico de los animales, necesita de claras señales respecto del futuro del negocio para motivar un ciclo de expansión del stock, la producción y las exportaciones.

Tanto la etapa primaria como la industrial del sector se encuentra fuertemente atomizada, de manera que logra vender su producción a precios altamente competitivos, y generando una abundante demanda de puestos de trabajo. Someter a un sector con estas características a rápidos cambios de política puede provocar que sólo unos pocos sobrevivan, poniendo en jaque las mencionadas virtudes.

Por otro lado, con Argentina en el podio de consumo mundial tanto de proteínas de origen animal como de carne bovina, es difícil pensar que exista un problema de escasez o de precio promedio al consumidor. Lo que indudablemente existe son sectores de la sociedad con niveles de ingresos muy bajos que requieren asistencia para alcanzar los niveles de nutrición adecuados, que es un problema más grande tanto coyuntural como estructural y que difícilmente pueda solucionarse con la medida bajo estudio. De hecho, las menores posibilidades de crecimiento que traen aparejada este tipo de medidas contribuyen a empeorar la situación.

No existe de acuerdo a los datos analizados indicios de un ciclo de crecimiento de los precios internacionales, que pueda interpretarse como la causa del aumento de los precios en el mercado doméstico. Incluso, Argentina tiene la carne más barata del mundo, con los menores precios al productor entre los grandes exportadores.

El cierre de las exportaciones tendrá consecuencias negativas sobre la inserción de esta cadena en el comercio internacional. Después de haber estado fuera del ranking de los principales exportadores, en los últimos años y gracias a un gran esfuerzo Argentina recuperó terreno ubicándose entre los cinco primeros. Esta medida echa por la borda lo conseguido, dejando nuevamente espacio para nuestros competidores, entre ellos Uruguay y Brasil, que sí siguen políticas de fomento de las exportaciones. Además de afectar el ingreso de divisas por 3.000 millones de dólares.

Las señales enviadas a los productores no son triviales porque determinan los niveles de inversión. ¿Quiere ser Argentina un país que invierte, exporta y crece? O ¿Argentina prefiere ser un país que se consume su capital productivo, empobreciéndose, e incluso regalándole oportunidades a terceros países competidores? La falta de nitidez en ese aspecto afecta fuertemente la percepción que tienen los actores económicos sobre el futuro.

Esta preocupación con respecto al rumbo general de mediano o largo plazo de la economía es válida especialmente considerando la situación coyuntural. La formulación de una estrategia para paliar la actual crisis económica no puede perder de vista que un rumbo de largo plazo es necesario.

Una característica de las buenas decisiones es que son sometidas a debates previos, que permiten poner de manifiesto argumentos y preocupaciones como las vertidas aquí. Es propio del proceso democrático someter



estas cuestiones al análisis del público. Al respecto, se alienta a otros actores interesados a continuar con el desarrollo de los conceptos sobre los que este breve documento sólo puede dar un rápido sobrevuelo.

Bibliografía

- Acuerdos OMC.
- Bolsa de Cereales, “Del campo a la Góndola”, marzo 2021.
- Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina, Informe Económico N°242, marzo 2021.
- CREA, “¿Bajará el precio de la carne para los argentinos con las renovadas restricciones a las exportaciones?”, mayo de 2021.
- FMI, World Economic Outlook Database.
- INTA Saladillo, “De punta a punta – ciclo ganadero completo”, marzo 2016.
- IPCVA, estadísticas.
- Mercado de Liniers, cotizaciones.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Mercados Agropecuarios y Área Bovinos.



Cierre de las exportaciones de carne bovina

DOCUMENTO ANALÍTICO