

# Posibles impactos de un TLC entre Uruguay y China<sup>1</sup>

Ignacio Bartesaghi, Natalia Melgar<sup>2</sup>

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los impactos que tendría la firma de un TLC entre Uruguay y China. El debate sobre el mismo se inició en 2016, cuando el Presidente Vázquez visitó China y junto al Presidente de dicho país Xi Jinping, planteó la posibilidad de firmar un TLC. Si bien, desde entonces se han presentado argumentos a favor y en contra del mismo, la contribución de este trabajo es brindar evidencia clara sobre los beneficios que se registrarían para Uruguay sin desconocer las posibles pérdidas en algunos sectores. Se destaca que, por un lado, el análisis se refiere al comercio de bienes, por lo tanto, otras ganancias muy significativas para Uruguay en materia de comercio de servicios o inversión no se están considerando. Por otro lado, se entiende que es posible que tanto el gobierno como el sector privado, tomen medidas que minimicen las posibles pérdidas.

## 1. Introducción

Debido a los magros avances en el cierre de acuerdos comerciales, en Uruguay adquieren cada vez mayor importancia los debates sobre la estrategia de inserción del país. En los hechos, si bien es cierto que el Mercosur ha dinamizado su agenda externa en los últimos años, debe reconocerse que hasta la fecha no se ha logrado dar cierre a ninguna de las negociaciones en curso.

El bloque continúa los intercambios con la Unión Europea, lo que ocurre con diferentes intensidades desde el año 2000. Recientemente se alcanzaron nuevos hitos en la negociación como el intercambio de ofertas entre las partes, lo que no ocurría desde el año 2004 y, si bien de acuerdo a los negociadores se podría estar cerca del cierre, las dificultades para avanzar siguen muy presentes en el pilar de acceso a mercados (sector agrícola y automotriz).

Además, el bloque negocia con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), lanzó negociaciones con Canadá y está cerca de hacerlo con Singapur y Corea del Sur. También ha

---

<sup>1</sup> Artículo culminado en mayo de 2018.

<sup>2</sup> Investigadores del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay.

intentado sin éxito profundizar su acuerdo de preferencias fijas con India. Más allá de los contactos comerciales y acuerdos marcos firmados con un diverso grupo de economías, en ningún caso se trata de negociaciones abiertas.

En este contexto, China continúa con su estrategia de profundización de las relaciones comerciales con América Latina y el Caribe (ALC), ya no solo a través del canal económico y comercial, sino también a través de la firma de Tratados de Libre Comercio (TLCs). De hecho, en los dos últimos Libros Blancos sobre las relaciones de China con ALC, la potencia asiática establece como prioridad la firma de acuerdos comerciales con los países de la región.

Cabe recordar que, hasta la fecha, China cuenta con TLCs vigentes con Chile, Costa Rica y Perú, y pretende iniciar negociaciones con Panamá, país que recientemente reconoció diplomáticamente a China rompiendo relaciones con Taiwán. Respecto a la posibilidad de cerrar un acuerdo con Uruguay, cabe recordar que fue el propio presidente de Uruguay que lanzó junto al Presidente Xi Jinping en su visita a China en 2016, la posibilidad de cerrar un TLC con la segunda potencia mundial en un período de dos años, fecha en la cual se cumplirían 30 años de restablecimiento de relaciones diplomáticas.

A partir de esa propuesta lanzada por el presidente Vázquez, se desató un debate interno y regional sobre la posibilidad de cerrar un acuerdo por fuera del Mercosur, como así también sobre los posibles impactos negativos que podría tener para Uruguay.

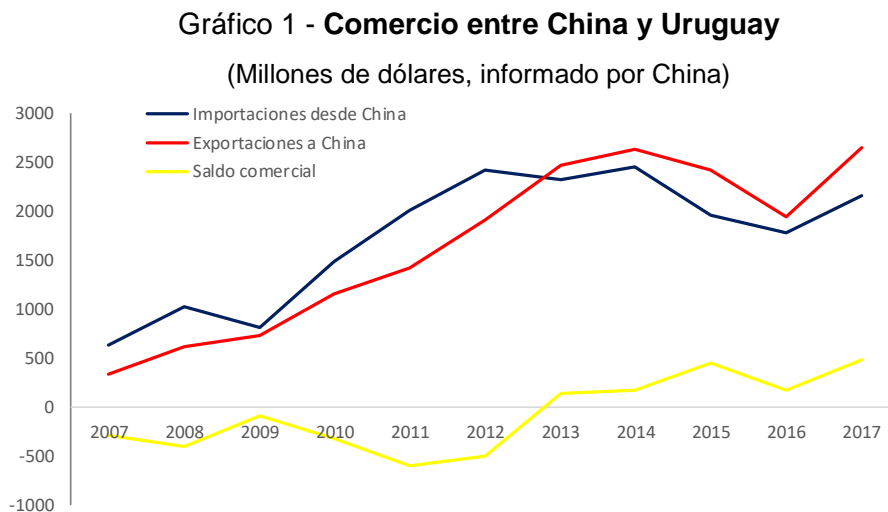
Este artículo busca dimensionar los impactos derivados de la firma de un TLC entre Uruguay y China en el comercio de bienes, no considerando otros impactos que se esperan sean relevantes para Uruguay, tales como el comercio de servicios, la cooperación y el crecimiento de las inversiones. Asimismo, no se tomó en cuenta el posible impedimento presentado por el Mercosur en cuanto a las negociaciones con terceros, por entender que se trata de una definición política y no jurídica como es planteado por algunos contrarios a la apertura unilateral de Uruguay.

Dicha aseveración se basa en que evidentemente el Mercosur no logró confeccionar una Unión Aduanera como lo previó en 1991 el Tratado de Asunción, por lo que el bloque opera en la actualidad como una zona de libre comercio, la que permitiría que los miembros negocien acuerdos comerciales de forma individual sin violentar las normas vigentes.

El hecho de negociar un TLC de forma bilateral con China, ya sea de forma adelantada o independiente al bloque, no supone que en algunos casos se puedan mantener posicionamientos comunes en las negociaciones con terceros, como ocurre con la Unión Europea. La realidad es que ni Brasil ni Argentina están preparados para enfrentar una negociación con China por las características de su industria nacional e importancia del mercado interno, mientras que Paraguay posee relaciones diplomáticas con Taiwán.

## 2. El comercio entre Uruguay y China

En el año 2017, el saldo comercial fue superavitario para Uruguay y alcanzó a casi US\$ 500 millones. De todos modos, como se observa en el gráfico 1, fue deficitario hasta 2013 y a partir de ese año, se ha mantenido favorable a Uruguay, lo que está asociado a la producción de pasta de celulosa en Uruguay, principalmente exportada a China. En 2017, si bien las importaciones desde el gigante asiático crecieron 22%, el incremento en las exportaciones fue mayor, 36% y permitió alcanzar el superávit comercial mencionado.



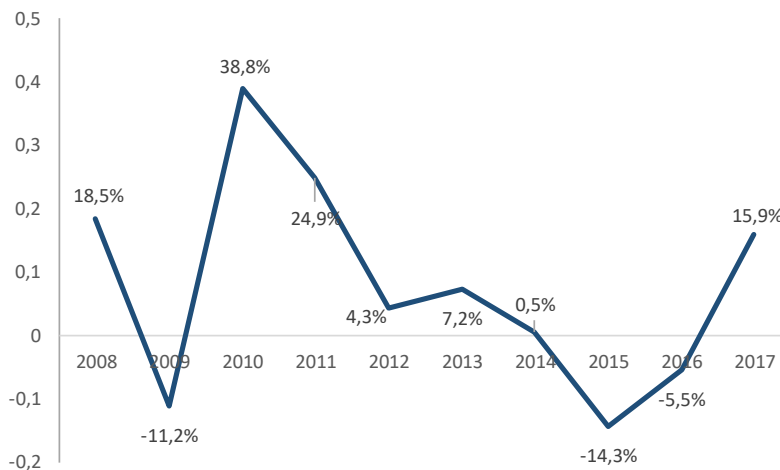
Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

### a. Las exportaciones de Uruguay hacia China y el impacto de un Tratado de Libre Comercio

Como muestra el Gráfico 1, las exportaciones de Uruguay a China han crecido hasta 2015 y han aumentado notablemente en los últimos 10 años. En 2015 y 2016, las exportaciones hacia el gigante

asiático registraron caídas. Con respecto a este resultado vale recordar que fueron años negativos para esta economía en los que, como muestra el gráfico 2, cayeron sus importaciones totales lo cual afectó las exportaciones de muchos países, entre ellos Uruguay.

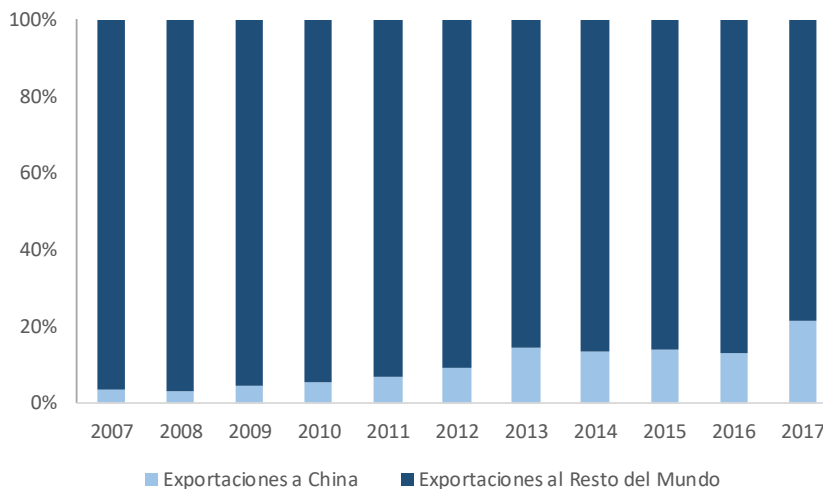
**Gráfico 2 - Tasa de crecimiento de las importaciones chinas mundiales**



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

En el período analizado, la participación de China como socio comercial de Uruguay ha aumentado notablemente y esto es lo que explica parcialmente la relevancia de contar con un TLC con este socio comercial. Mientras que, en el año 2007, la participación de China en las exportaciones totales de Uruguay era de 3,6%, en 2017 alcanzó a 21,4% volviéndose el principal socio comercial del país.

**Gráfico 3 - Participación de China como destino de las exportaciones de Uruguay (%)**



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Como muestra el Cuadro 1, si se consideran las exportaciones de 2017 sin incluir las lanas (dado que existe una cuota de mercado), el arancel promedio ponderado que gravó a los productos uruguayos es de 7% mientras que, si se incluye la tasa equivalente a la cuota de mercado en lanas (según cálculos de la OMC es 38%), el arancel promedio ponderado asciende a 8,8%.

**Cuadro 1 - Tasas de arancel que gravan a los productos uruguayos en China**  
(2017, %)

Arancel promedio simple (sin considerar las tasas equivalentes a las cuotas de mercado)	8,0
Arancel máximo (sin considerar las tasas equivalentes a las cuotas de mercado)	20,0
Arancel mínimo	0
Arancel promedio ponderado (sin considerar las tasas equivalentes a las cuotas de mercado)	7,0
Arancel promedio ponderado (incluye las tasas equivalentes a las cuotas de mercado)	8,8

Fuente: elaboración propia en base a Trade Map, Market Access y OMC.

A través de la aprobación de un TLC, países como Australia, Chile, Costa Rica, Nueva Zelanda y Perú, entre otros, han logrado eliminar estos aranceles o está vigente un cronograma de liberalización comercial que los reduce gradualmente hasta llegar a cero.

El cuadro 2 muestra los principales productos exportados y los aranceles vigentes en 2017<sup>3</sup>. Se presenta información tanto para Uruguay como para un conjunto de países seleccionados que han firmado TLCs con China. En concreto, se consideraron: Australia, Chile, Costa Rica, Nueva Zelanda y Perú. Como se observa en el cuadro para casi todos los productos considerados, estos países, han logrado eliminar los aranceles o los eliminarán paulatinamente según el cronograma de liberalización comercial aprobado.

Las lanas son la excepción dado que como fue mencionado, China mantiene cuotas de mercado para esos productos que se mantienen aún para los países con los que ha firmado TLCs. Si bien, estos son productos relevantes para Uruguay, es esperable que ocurra lo mismo en caso de firmarse un TLC entre el gigante asiático y Uruguay.

<sup>3</sup> Con el objetivo de analizar los productos más relevantes se utilizaron dos filtros y se analizaron los productos que cumplían simultáneamente con los criterios listados a continuación: alta frecuencia en el período analizado, especialmente con movimientos en los últimos 10 años y que el monto promedio exportado en el período supere los US\$ 500 mil.

Los productos han sido ordenados según la importancia para Uruguay considerando el monto promedio exportado en el período de análisis y se incluye, además, información sobre lo exportado en el año 2017.

## Cuadro 2- Principales productos exportados por Uruguay a China y tasas de arancel vigentes en China

(Sin zonas francas)

Descripción abreviada y código del SA	Monto promedio (1999-2017) <sup>1</sup>	Monto en 2017 <sup>1</sup>	Nro de empresas <sup>2</sup>	Tasa de arancel de China con... (%)					
				Uruguay	Australia <sup>3</sup>	Chile <sup>3</sup>	Costa Rica <sup>3</sup>	Nueva Zelanda <sup>3</sup>	Perú <sup>3</sup>
Habas de soja (120190)	206.917	774.801	20	3	3	0	0	0	0
Carne de bovinos (020230)	98.936	499.311	20	12	0	0	0	0	0
Lana peinada (510529)*	40.485	26.769	4	38	38	38	38	38	38
Lana esquilada, sucia (510111)*	24.567	20.937	6	38	38	38	38	38	38
Trozos de bovinos (020220)	20.628	105.410	20	12	0	0	0	0	0
Despojos de bovinos (020629)	15.342	71.889	20	12	0	0	0	0	0
Lana esquilada, desgrasada (510121)*	9.197	28.207	4	38	38	38	38	38	38
Harina, polvo y "pellets" (230110)	9.073	15.648	4	5	0	0	0	0	0
Cueros y pieles de bovino (410419)	6.820	7.009	5	7	0	0	0	0	0
Leche y nata "crema" (040221)	6.361	616	1	10	0	0	0	0	0
Piedras preciosas o semipreciosas (710310)	5.771	6.277	20	3	0	0	0	0	0
Trozos, hojas o placas de cueros (410792)	4.563	1.612	1	5	0	0	0	0	0
Plena flor sin dividir o divididos con la flor, secos (410441)	4.049	8.416	1	5	0	0	0	0	0
Lana desgrasada, sin carbonizar (510129)*	3.893	8.273	4	38	38	38	38	38	38
Cangrejos congelados (030614)	3.600	3.220	1	10	0	0	0	0	0
Cortes "trozos" de ovinos (020442)	3.405	9.520	5	12	0	0	0	0	0
Madera aserrada o desbastada (440799)	3.280	15.434	1	0	0	0	0	0	0
Desperdicios y desechos de cobre (740400)	3.039	5.582	2	1,5	0	0	0	0	1,5
Pescado congelado (030389)	2.250	3.214	6	10	0	0	3	0	2
Lactosuero (040410)	2.171	4.006	3	6	0	0	0	0	0
Borras del peinado de lana o pelo fino (510310)*	2.028	2.702	4	38	38	38	38	38	38
Lana sucia (510119)*	1.889	3.618	3	38	38	38	38	38	38
Cueros y pieles de ovino (410210)	1.847	1.411	4	7	0	0	0	0	7
Madera en bruto (440399)	1.763	293	2	0	0	0	0	0	0
Quesos (040690)	1.278	3.816	1	12	0	0	0	0	0
El sebo de bovinos, ovinos y caprinos (150210)	1.261	1.993	9	8	0	0	0	0	0
Madera en bruto de coníferas (440320)	1.217	0	0	0	0	0	0	0	0
Madera aserrada de coníferas (440710)	1.147	0	0	0	0	0	0	0	0
Cueros y pieles enteros (410150)	916	1.947	4	8,4	0	0	0	0	0
Leche y nata "crema" (040120)	914	646	1	15	0	0	0	0	0
Lenguas de bovinos (020621)	910	4.511	16	12	0	0	0	0	0
Tripas, vejigas y estómagos de animales (050400)	548	1.144	7	20	0	0	0	0	0
Plena flor sin dividir o divididos con la flor, húmedos (410411)	528	822	2	8	0	0	0	0	0
Pieles curtidas o adobadas (430219)	524	0	0	20	0	0	0	0	0
<b>Sub-total</b> (34 productos que pasaron los filtros de selección)	<b>491.119</b>	<b>1.639.052</b>	<b>97**</b>	--	--	--	--	--	--
Otros productos exportados (562 productos)	73.152	134.473		--	--	--	--	--	--
<b>TOTAL</b> (596 productos)	<b>564.271</b>	<b>1.773.525</b>		--	--	--	--	--	--

Notas: 1 en miles de dólares.

2 se consideran las empresas que han exportado en 2017 por un monto igual o superior a US\$ 50 mil.

3 países que han firmado un TLC con China.

\* productos para los cuales China tiene veinte cuotas de mercado y se presentan las tasas equivalentes según la OMC.

\*\* No coincide con la suma dado que no se consideran las reiteraciones por empresas que exporten más de un producto.

Elaboración propia en base a OMC, SmartDATA, TradeMap.

Uno de los primeros impactos que tendría la firma de un TLC es la reducción de aranceles, esto implica un abaratamiento de los productos exportados que podría originar que aumenten los volúmenes exportados lo cual implica una gran ventana de oportunidad para Uruguay. Como muestra el cuadro, estos beneficios involucrarían a un número importante de empresas dado que, en 2017, fueron 97 las empresas que han exportado al menos uno de estos productos a China por un monto igual o mayor a US\$ 50 mil. Además, como evidencia de lo anterior, se presentan los siguientes ejemplos relacionados con los productos relevantes para Uruguay en donde se identifican competidores directos.

- Caso 1: despojos de bovinos

- En el año 2017, la participación de Uruguay en las colocaciones de este producto fue del 59%, un porcentaje muy alto teniendo en cuenta no solo el tamaño de la economía uruguaya sino también que el arancel actual para Uruguay es del 12%.
- Los principales competidores son Australia y Nueva Zelanda, sus participaciones en 2017 fueron de 22% y 17% respectivamente. Además, como fue mencionado, las exportaciones a China de estos países que han firmado un TLC, ingresan con arancel cero.
- Las exportaciones de Chile y Costa Rica que ingresan sin aranceles, fueron nulas hasta el año 2014 y a partir de entonces han crecido a altas tasas, lo que agrega nuevos competidores en dicho mercado.

- Caso 2: cueros

- Si bien la participación actual es relativamente baja, en general para los productos mencionados ha crecido notablemente (exportándose el doble o hasta el triple que hace 10 años atrás) y es una línea de productos en los que Uruguay tiene capacidad de competir. Actualmente, las tasas de arancel que afectan a los productos uruguayos están entre 5% y 8,4%, mediante la firma de un TLC podrían caer a 0% como ha ocurrido para los países que cuentan con acuerdos vigentes.

- En este caso también, Australia y Nueva Zelanda son competidores relevantes que han logrado eliminar los aranceles y sus participaciones de mercado en 2017 fueron de 71% y 14% respectivamente.
- Caso 3: lácteos
  - En el caso de Australia y Nueva Zelanda, la mayoría de los productos lácteos crecieron a tasas muy altas consolidándose China como destino de estos productos, la participación de estos países en las importaciones de China alcanza a 11,4% y 56,4%, respectivamente. En 2017, la participación de Uruguay es de tan sólo 0,2% y dado que las tasas de arancel son relativamente altas (varían entre 6% y 15%), es esperable que la eliminación de las mismas permita aumentar las colocaciones.

Otro aspecto importante es la generación de nuevas corrientes de exportación tras la firma de un TLC. Por ejemplo:

- Chile: previo al TLC, las exportaciones de leche y cangrejos congelados a China eran prácticamente nulas y luego aumentaron a altas tasas. Por ejemplo, en el caso de los cangrejos, la participación de Chile en 2017, alcanzó al 15%. Ambos productos son relevantes en la actualidad para Uruguay y en ambos casos, la tasa de arancel en China alcanza al 10%.
- Costa Rica: diversos productos que no se exportaban a China comenzaron a hacerlo como frutas, semillas y productos oleaginosos, pieles, madera y plásticos. Se trata de bienes que Uruguay coloca actualmente o que podría comenzar a exportar al país asiático como el caso de los plásticos.
- Perú: en este caso, se comenzaron a exportar a China nuevos productos como frutas, semillas y frutos oleaginosos, los que compiten con Uruguay.

Los resultados indican el margen de ganancia que obtendría Uruguay en la colocación de productos ya exportados a China por la eventual baja del arancel, donde además aumenta progresivamente la competencia frente a los que cuentan con preferencias comerciales en el mercado asiático, pero también en otros bienes aún no colocados en el país que enfrentan elevados aranceles en la actualidad y que podrían ser exportados por Uruguay.



## **b. Las importaciones de Uruguay desde China y el impacto de un Tratado de Libre Comercio**

Las importaciones que realiza Uruguay desde China también han crecido en los últimos años (ver Gráfico 1). Si bien se registraron caídas en 2015 y 2016, en 2017 volvieron a recuperarse creciendo a altas tasas (10,5% en 2017 respecto al año anterior).

Las importaciones que provienen de China, son gravadas por el Arancel Externo Común (AEC) salvo que sean productos que Uruguay haya incluido en su lista de excepciones y, por lo tanto, cuentan con un arancel distinto, el Arancel Extra Zona (AEZ). Además, existe un conjunto de bienes catalogados como insumos agropecuarios que son exonerados de aranceles desde fines de los años 70<sup>4</sup>.

El cuadro 3 presenta información sobre los 34 principales productos importados desde China (el mismo número de productos presentado en el caso de las exportaciones a China). Los productos han sido ordenados considerando el monto promedio importado en el período de análisis y se incluye, además, información sobre el monto importado en el año 2017<sup>5</sup>.

Se destaca que los aranceles varían entre 0% y 35% como muestra el cuadro 8. Por lo tanto, si bien hay productos cuyo comercio ya fue liberalizado (como los insumos agrícolas y algunos grupos electrógenos de energía eólica), existen otros productos cuyas tasas llegan al 35%, es decir que presentan altos niveles de protección (como es el caso de los calzados).

Además, dado que la firma de un TLC implicaría la reducción de aranceles, esto supone la baja en el costo de los bienes importados, lo que tendría un impacto positivo tanto para los importadores<sup>6</sup> de estos bienes como para los consumidores. Como muestra el cuadro, la cifra de empresas que en 2017 importó al menos uno de estos bienes desde China por un monto de al menos US\$ 25 mil, es alto y alcanzó a 518.

---

<sup>4</sup> Decretos: 194/79, 427/81, 173/82, 261/82, 456/83, 184/86, 26/87, 618/88, 622/88, 114/89, 193/89, 507/89, 520/89, 175/90, 266/90.

<sup>5</sup> Con el objetivo de analizar los productos más relevantes se utilizaron dos filtros y se analizaron los productos que cumplían simultáneamente con los criterios listados a continuación: alta frecuencia en el período analizado, especialmente con movimientos en los últimos 10 años y que el monto promedio importado en el período supere los US\$ 250 mil.

<sup>6</sup> Incluye a empresas privadas y a organismos del Estado como Ministerios e Intendencias que han realizado importaciones.

**Cuadro 3 – Importaciones desde China y tasa de arancel que las grava**

Descripción abreviada y código del SA	Monto promedio (1999-2017) <sup>1</sup>	Monto en 2017 <sup>1</sup>	Nro de empresas <sup>2</sup>	AEC (%)	AEZ <sup>3</sup> (%)
Teléfonos portátiles (8517123100)	46.560	143.524	65	16	2
Motocicletas de cilindrada hasta 125 cm (8711201000)	18.468	18.296	12	20	20
Los demás televisores en colores (8528720000)	17.209	35.242	26	20	20
Máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, de peso inferior a 3,5 kilos (8471301200)	15.616	17.959	16	16	2
Partes y accesorios de tractores (8708999050)	15.428	17.927	1	18	18
Otras máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos (8471301900)	14.773	22.942	23	16	2
Máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire, de pared o para ventanas (8415101110)	14.736	26.054	21	18	18
Herbicidas a base de dicloruro de paraquat, propanil o simazina (3808932400)*	13.362	32.558	16	14	0
Resina (Politereftalato de etileno) (3907600090)**	11.727	0	0	14	14
Calzado con suela y parte superior de caucho o plástico (6402999000)	9.295	12.660	40	35	25
Los demás vehículos para el transporte de mercancías. máximo 3 toneladas (8704319010)	9.201	8.188	15	20	23
Otros grupos electrógenos de energía eólica (8502310000)	8.966	4.193	2	0	0
Los demás calzados con suela de caucho o plástico (6404190000)	8.869	19.684	55	35	35
Vehículo automóvil para transporte de hasta 6 personas de cilindrada superior a 1000 cm3 (8703221000)	8.861	14.587	10	20	23
Partes y accesorios de tractores (8708999060)	6.981	0	0	18	2
Herbicidas, productos anti-brote (3808932900)*	6.588	22.606	18	8	0
Los demás vehículos con motor de embolo (8703210000)	6.398	6.557	9	20	23
Suéteres, jerséis, pullovers y artículos similares de fibras sintéticas (6110300010)	6.153	12.533	83	35	20
Máquinas para lavar ropa, totalmente automáticas (8450110000)	4.783	9.906	17	20	20
Bicicletas sin motor (8712001090)	4.741	11.481	25	20	20
Triciclos, scooters, pedales de coche y ruedas de juguetes similares (9503009900)	4.659	11.374	66	20	20
Células solares (8541403200)	4.325	54.262	25	12	2
Camisetas femeninas de punto de algodón (6109100000)	4.253	9.859	50	35	20
Insecticidas (3808919990)*	4.234	7.455	14	8	0
Monitores y proyectores, que no incorporen aparato receptor de televisión (8528512000)	4.084	0	0	20	20
Otros neumáticos nuevos de caucho para autobuses o camiones (4011209000)	4.057	11.446	29	16	16
Calzado con suela y parte superior de caucho o plástico, con puntera metálica (6402919000)	3.757	5.973	20	35	35
Combinaciones de refrigerador y congelador domésticos (8418100010)	3.705	11.597	18	20	20
Abonos, dihidrogenoortofosfato de amonio (3105400000)*	3.415	15.015	8	6	0
Neumáticos nuevos de caucho utilizados en automóviles de turismo (4011100000)	3.354	8.722	19	16	16
Los demás vehículos automóviles para el transporte de mercancías (8704219090)	3.313	4.958	8	20	23
Otros artículos de grifería (8481801900)	3.158	6.695	27	18	18
Artículos de plástico y manufacturas (3926909099)	3.156	8.298	59	18	18
Cámaras de televisión, cámaras digitales y cámaras de video (8525802900)	3.133	3.411	18	20	20
<b>Sub-total (34 productos)</b>	<b>301.320</b>	<b>595.962</b>	<b>518***</b>	--	--
Otros productos importados que pasaron los filtros de selección (491 productos)	373.434	686.595		--	--
Productos que no pasaron los filtros de selección (7.686 productos)	206.916	411.158		--	--
<b>TOTAL (8.211 productos)</b>	<b>881.669</b>	<b>1.693.716</b>		--	--

Notas: 1 En miles de dólares.

2 Se consideran las empresas que han importado en 2017 por un monto igual o superior a US\$ 25 mil.

3 No incluye la Tasa Consular.

\* Productos catalogados como insumos agropecuarios que han sido desgravados.

\*\* Ingresa en régimen de admisión temporaria.

\*\*\* No coincide con la suma dado que no se consideran las reiteraciones por empresas que exporten más de un producto.

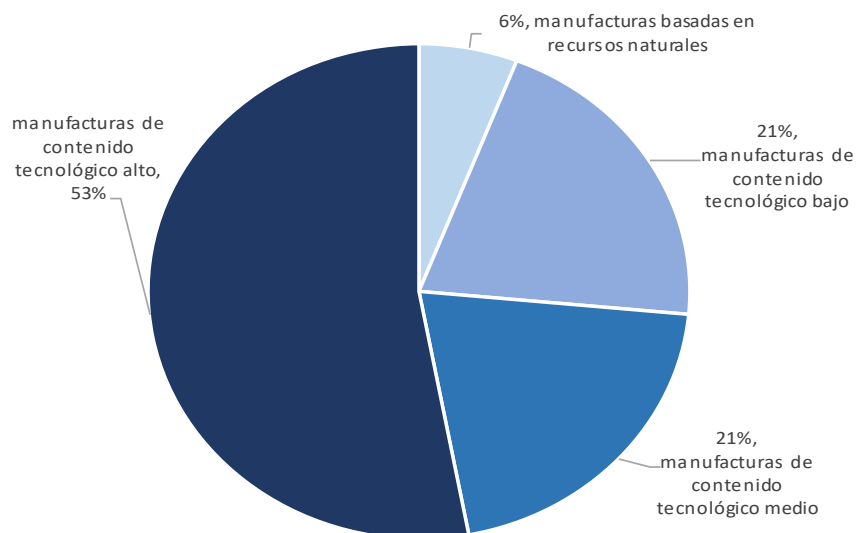
Elaboración propia en base a APC (MEF), OMC y SmartDATA.

Por un lado, se observa que todos los productos pertenecen a la industria manufacturera y en la mayoría de los casos, no representan competencia para la industria nacional dado que no hay producción en el país. Es decir, se trata de un patrón de comercio complementario (más que competitivo) en el cual, los principales productos importados desde el gigante asiático, se concentran en productos con alto contenido tecnológico (53%), mientras que la participación de bienes de contenido tecnológico medio y bajo es, en ambos casos de 21%. Tan sólo el 6% corresponde a

manufacturas basadas en recursos naturales (como es el caso de los neumáticos) y no hay productos primarios.

**Gráfico 4 – Principales importaciones desde China según contenido tecnológico (%)**

(Universo seleccionado en el cuadro 3)



Fuente: elaboración propia en base a SmartDATA/CNCE

Entre los productos no producidos en el país, se destacan dos conjuntos de productos. En primer lugar, los que cuentan con un arancel nacional diferencial del AEC, por tratarse de excepciones, caso de los bienes de capital y de informática y telecomunicaciones (cuyas tasas varían entre 0% y 2%). En segundo lugar, los que están siendo actualmente importados con un costo mayor por contar con la protección del Mercosur, como por ejemplo las motocicletas, televisores y partes de vehículos, entre otros.

Por lo tanto, en esos casos, no habría impactos negativos significativos en la producción nacional o en el nivel de empleo causados por mayores importaciones, existiendo margen para un beneficio del consumidor. Cabe precisar, que los aranceles no incluyen la Tasa Consular que, en el caso de China, para muchos de los productos considerados en el análisis alcanza niveles del 5%, por lo que el impacto en la caída de los costos de importación sería aún mayor.

Por otro lado, también se incluyen en el cuadro 3, productos pertenecientes a la industria manufacturera que se producen en el país como es el caso de algunos químicos (herbicidas, insecticidas y abonos), plásticos, y productos pertenecientes al sector vestimenta y calzado. En el

caso de los químicos son bienes que ya han sido exonerados por considerarse insumos agropecuarios, por lo tanto, la firma de un TLC con China no cambiaría el escenario actual. Respecto a los plásticos, una de las categorías incluida en el universo del cuadro 3, se trata de resina, insumo para la industria nacional que es principalmente importada bajo el régimen de Admisión Temporal, por lo que en ese caso no se trataría de competencia para la industria nacional.

El sector vestimenta y calzado puede considerarse sensible a la competencia de productos importados dado que cuenta con altos niveles de protección. En estos casos, la liberalización comercial, sí podría tener impactos negativos tanto en el nivel de actividad como en el nivel de empleo del sector. Vale recordar que como muestra el cuadro 3, el AEZ que grava las importaciones de estos productos provenientes de países no pertenecientes al Mercosur varía entre 20% y 35%.

Con el objetivo de analizar los impactos de un acuerdo comercial con China tanto en el nivel de actividad como en el nivel de empleo, se presenta información sobre el Valor Bruto de Producción (VBP) y empleo de los sectores de actividad al que pertenecen estos productos y de la industria manufacturera en su conjunto. Naturalmente, este dato es tan solo una aproximación que es forzada por las limitaciones estadísticas, ya que solo algunos productos que forman parte de dicha rama han sido identificados como posibles afectados.

Como muestra el cuadro 4, según los datos obtenidos, la participación de los sectores seleccionados tanto en el VBP como en el nivel de empleo de la industria manufacturera es baja, tan sólo 5,7% y 3,4% respectivamente. Por lo tanto, en el caso de que estos sectores sean afectados negativamente por un aumento del flujo de productos importados desde China, los impactos para la industria manufacturera o para la economía en su conjunto serían poco significativos. Sin embargo, dado que es probable que se pierdan puestos de trabajo resulta relevante el diseño de políticas de empleo o reconversión laboral que atienda al conjunto de trabajadores afectados de modo de minimizar esos posibles efectos negativos.

Más aún, en cuanto a la evolución del nivel de empleo se destaca que ya existen señales de alarma y preocupación para estos sectores más allá de la firma de un TLC con China, que como fue mencionado, en algunos casos no es amenaza dado que los productos importados ya fueron exonerados de aranceles (como los químicos). Si bien el nivel de empleo se redujo para la industria manufacturera en su conjunto (8,4% en 2017 respecto al año anterior), las caídas fueron notoriamente más profundas en casi todos los sectores seleccionados, llegando a casi 61% en el

caso de la vestimenta (sector 1730, CIIU rev3). Los herbicidas e insecticidas (perteneciente al sector 2421, CIIU rev3) son la excepción en cuyo caso el empleo aumentó 14,5%.

En cuanto al desempeño en materia de VBP, resulta que para la industria en su conjunto el crecimiento registrado en 2017 (respecto a 2016) fue de 6,1%. Varios aspectos se destacan en cuanto a lo ocurrido en el conjunto de sectores seleccionados:

- 1) sólo en el caso del sector calzados (sector 1730, CIIU rev3) se registra una caída en el VBP,
- 2) en la mayoría de los restantes sectores si bien se registró crecimiento, las tasas están por debajo de la indicada para la industria manufacturera en su conjunto, las excepciones son los sectores de vestimenta (sector 1730, CIIU rev3) y químicos (sector 2421, CIIU rev3) que crecieron 7,2% y 16,1%, respectivamente,
- 3) dado lo mencionado anteriormente, resulta que en la mayoría de los sectores considerados si bien el VBP creció, este crecimiento se dio con caídas simultáneas en el nivel de empleo.

**Cuadro 4 - Desempeño de los sectores seleccionados**

CIIU Rev3	Descripción abreviada	VBP (estimado 2017)		Empleo (estimado 2017)	
		Participación (%)	Variación (%)	Participación (%)	Variación (%)
1730	Camisetas femeninas de punto de algodón	0,1	7,2	0,2	-60,9
	Suéteres, jerséis, pullovers y artículos similares de fibras sintéticas				
1920	Calzado con suela y parte superior de caucho o plástico, con puntera metálica	0,1	-8,6	0,3	-43,5
	Los demás calzados con suela de caucho o plástico				
	Calzado con suela y parte superior de caucho o plástico				
2412	Abonos, dihidrogenoortofosfato de amonio	1,4	5,2	No disponible	No disponible
2413	Politereftalato de etileno	0,9	5,2	No disponible	No disponible
2421	Herbicidas a base de dicloruro de paraquat, propanil o simazina	0,7	16,1	0,5	14,5
	Herbicidas, productos anti-brote				
	Insecticidas				
2520	Artículos de plástico y manufacturas	2,5	5,9	2,3	-28,3
<b>Sub-total</b> (sectores seleccionados)		<b>5,7</b>	<b>6,4</b>	<b>3,4</b>	<b>-29,8</b>
<b>Resto</b> (otros sectores de la industria manufacturera)		94,3	6,1	96,6	-7,4
<b>Total</b> (industria manufacturera)		100	6,1	100	-8,4

Elaboración propia en base a INE y CIU.

### 3. Conclusiones

La principal contribución de este trabajo es mostrar evidencia clara sobre los beneficios que podría tener la firma de un TLC entre Uruguay y China.

Por un lado, se destacan las múltiples ganancias por el libre comercio que podrían ocurrir. En primer lugar, los resultados reflejan que es muy probable que se registren aumentos en las exportaciones actuales dado que son múltiples los productos que enfrentan aranceles elevados en las corrientes actuales con destino a China, cuya eliminación implica un abaratamiento significativo. Además, al igual que lo ocurrido con otros países que han firmado TLCs con el gigante asiático, es esperable que se abran nuevas líneas de exportación lo cual puede tener un impacto relevante en la actividad económica y el empleo, así como en la captación de inversiones en los sectores más competitivos de exportación al país asiático (como por ejemplo los alimentos). Por último, la reducción del AEZ que actualmente grava hoy a las importaciones desde China, implicaría también un costo menor de importación de estos bienes y, por lo tanto, beneficios inmediatos para las empresas importadoras que se trasladarían a los consumidores de estos productos.

Si bien podrían existir efectos negativos en términos del nivel de actividad o de empleo, dado que actualmente existen sectores protegidos que tendrían mayor competencia de productos extranjeros, hay algunos aspectos a considerar que podrían minimizar dichos impactos. En primer lugar, la capacidad negociadora del gobierno en cuanto a mantener algunos sectores protegidos en base a excepciones o cronogramas de desgravación más extensos. Como fue mencionado, China mantiene las cuotas de mercado para las lanas en los TLCs que ha firmado con países como Australia, Chile, Costa Rica, Nueva Zelanda y Perú, a cambio de este tipo de medidas, el gobierno de Uruguay también podría plantearse mantener ciertos niveles de protección para sectores considerados sensibles. Al respecto, un repaso de los tratados firmados por China en los últimos años, demuestra un alto nivel de pragmatismo y diferenciación, lo que indicaría un espacio de negociación para Uruguay.

En segundo lugar y si lo anterior no es posible, se destaca, por un lado, la capacidad del gobierno de tomar medidas que atiendan a los grupos afectados resolviendo por ejemplo los problemas de reinserción laboral y, por otro lado, la capacidad de las empresas de encontrar segmentos de mercado en los cuales puedan posicionarse para competir en el nuevo escenario.

Por lo tanto, se concluye que es clara la evidencia a favor de los beneficios que tendría para Uruguay la firma de un TLC con China y más aun teniendo en cuenta que este trabajo de investigación se basa en el comercio de bienes, pero podrían considerarse otras ganancias en relación al comercio de servicios, donde Uruguay muestra ciertas ventajas competitivas en varios subsectores, además de los aspectos de cooperación, inversión, entre otros, incluidas en los acuerdos de última generación.

Por último, otro aspecto que debe considerarse refiere al impacto esperado en la agenda externa de Uruguay a partir del cierre de un acuerdo comercial con la segunda potencia a nivel mundial, lo que podría atraer el interés de otras economías en el país y dinamizar la agenda externa.

### **Referencias bibliográficas**

Bartesaghi, I. (2017). El Foro CELAC-China ¿respuesta al Libro Blanco de China para las relaciones con América Latina y el Caribe? En “América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017”, pp.77-95. Ciudad de México: Red ALC-China.

Bartesaghi, I. (2015). Las relaciones comerciales entre el Mercosur y China ¿Socios para el desarrollo? En “América Latina y el Caribe y China Economía, comercio e inversión 2015”, pp. 155-176.Ciudad de México: Red ALC-China.

La, M. (2017). Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): Progress and Challenges. World Economy Brief, 17-12, Korea Institute for International Economic Policy.

Peters, E. (2015). China's Evolving Role in Latin America: Can It Be a Win-Win? Atlantic Council. <http://www.jstor.org/stable/resrep03629.1>