



Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos

ISSN: 1390-8081

ISSN: 2477-9245

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Torres Ledezma, Sebastián Generoso  
Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China  
Estado & comunes, revista de políticas y problemas  
públicos, vol. 1, núm. 4, 2017, Enero-Julio, pp. 199-215  
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

DOI: [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n4.2017.50](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n4.2017.50)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684272398011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Impactos sectoriales en Uruguay de la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China

*Free trade agreement between China and Mercosur: an analysis of the impact on the Uruguayan economy*

Sebastián Torres Ledezma

Posdoctoral en Economía del Consejo de Investigaciones  
Económicas y Sociales del Reino Unido (ESRC)

Correo electrónico: [maguilatorres@hotmail.com](mailto:maguilatorres@hotmail.com)

Recibido: 29-agosto-2016. Aceptado: 8-diciembre-2016.

## Resumen

La inserción internacional de los países constituye un elemento central para alcanzar elevados niveles de desarrollo humano. Durante la última década, la presencia económica china en América Latina ha aumentado de forma sostenida. A pesar de la creciente importancia de este fenómeno, aún son escasos los estudios sobre los impactos que una profundización del vínculo comercial con el gigante asiático podría tener en la matriz productiva de los países de la región. Este trabajo clasifica el intercambio comercial según su contenido tecnológico y analiza los efectos en diferentes sectores productivos de la economía uruguaya ante la eventual firma de un tratado de libre comercio entre China y el Mercosur. El estudio identifica tres escenarios: 1) mejora en las condiciones de acceso de los productos agropecuarios uruguayos, 2) aumento de las importaciones desde China en sectores que en la actualidad poseen una protección arancelaria efectiva, y 3) pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a los productos chinos. Adicionalmente, para estos sectores en particular, se incluyen datos de producción y de personal ocupado. En sus conclusiones, el texto señala los principales desafíos en materia de inserción internacional y política productiva para Uruguay, en el marco de una profundización del relacionamiento comercial con China en el largo plazo.

**Palabras claves:** inserción internacional, matriz productiva, Uruguay, China, Mercosur.

## Abstract

A country's international insertion constitutes a key element to attain a high level of human development. During the last decade, the Chinese economic presence in Latin America has grown steadily. However, there are only a few studies focusing on the effects of this phenomenon on the Latin American countries productive structure. This article classifies foreign trade according to its technological content and analyzes the

effects of the signing of a free trade agreement between China and Mercosur on different Uruguayan productive sectors. The study identifies three scenarios: 1) a better access for Uruguayan agricultural products into the Chinese market, 2) a growing volume of imports from China, and 3) a loss of regional market preference of Uruguayan products vis a vis the Chinese ones. In addition, for these sectors, the article includes data on production and employment. In its conclusions, the paper highlights the main international trade and industrial policy challenges for Uruguay of a new strategic long run relation with China.

**Keywords:** international insertion, productive matrix, Uruguay, China, Mercosur.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En 2050, el Producto Bruto Interno (PBI) de China superará en más del 50% al de Estados Unidos, al tiempo que Brasil se habrá convertido en la quinta economía del planeta (PWC, 2015). Como resultado de estas profundas transformaciones en el orden económico mundial, la inserción internacional de América Latina enfrentará nuevos y complejos desafíos. En el aspecto comercial, la Organización Mundial de Comercio (OMC) señala que entre 2001 y 2012 entraron en vigencia 160 tratados regionales (OMC, s/f). China, en particular, ha ratificado acuerdos de libre comercio con más de 20 países y su ambiciosa agenda de política exterior incorpora diversos espacios de coordinación que se extienden al terreno militar, cultural y energético.<sup>2</sup>

Como ejemplo de lo anterior, durante la Cumbre de Asia Oriental celebrada en Phnom Penh en 2012, los líderes de 16 países de Asia y Oceanía (los 10 Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda) acordaron el comienzo de negociaciones conducentes a la conformación de una Asociación Económica Integral Regional (RCEP). De concretarse esta iniciativa, como señalan Caetano, Armas y Torres (2014), surgiría en Oriente una zona de libre comercio constituida por la mitad de la población mundial.

En lo que refiere a América Latina, la inversión china entre los años 2014 y 2015 se incrementó de 12 850 millones de dólares a 21 460 millones de dólares (67% de aumento en tan solo un año) y el volumen total de comercio alcanzó en 2015 los 26 360 millones de dólares (20 veces más que en el año 2000) (*El Nuevo Diario*, 2016). Por otra parte, el apoyo financiero chino para la cooperación con América Latina asciende en la actualidad a más de 80 000 millones de dólares. Esta financiación incluye el Fondo de Inversión para Cooperación en Capacidad Productiva China-América Latina (30 000 millones) (*Xinhua Español*, 2015), el Fondo de Cooperación para la Expansión de la Capacidad Productiva entre China y Brasil (20 000 millones) (*Terra.com*, 2015), préstamos especiales en infraestructura en el marco de la cooperación “1 + 3 + 6” (*Panorámica*, 2015), (20 000 millones) y el Fondo de Cooperación China-América Latina (10 000 millones), entre otros.

1 El autor agradece a Pablo Alcetegaray por su colaboración en el procesamiento e interpretación de los datos de comercio exterior analizados en este artículo.

2 En el marco de esta agenda podría señalarse a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), fundada el 8 de abril de 1996 por China, Rusia, y cuatro Estados de la ex Unión Soviética (y que incluye además a India, Pakistán e Irán como países observadores).

El impacto de este nuevo centro económico mundial ubicado en Asia remite de manera directa a la creciente demanda por los recursos naturales de la región y a las oportunidades de desarrollo que generen en los diferentes países la exportación de alimentos, energía y minerales (y la inversión vinculada con los sectores de servicios, logística, transporte e infraestructura).

América del Sur en particular, con 400 millones de habitantes y 17 millones de km<sup>2</sup> de territorio, aproximadamente, posee una de las mayores reservas de hidrocarburos y minerales del planeta: un 65% de las reservas mundiales de litio, un 42% de plata, un 38% de cobre, un 33% de estaño, un 21% de hierro, un 18% de bauxita y un 14% de níquel (Cepal, 2016). En la región se encuentra además un 30% del total de los recursos hídricos renovables del mundo, de los que dependen en gran medida las exportaciones de soja, celulosa, trigo, arroz y carne de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En este contexto, la profundización del intercambio comercial entre China y el Mercosur debería buscar un balance adecuado entre el logro de las mejores condiciones posibles en términos de negociaciones internacionales y el fomento de una agroindustria que, como motor de crecimiento de nuestros países, se constituya en la base de un modelo de desarrollo con un cuidado responsable del medioambiente (Dussel, 2014; Lall & Wess, 2004; Rosales y Kuwayama, 2012).

En el siguiente capítulo se describe el intercambio comercial entre Uruguay y China, clasificándose las exportaciones e importaciones según su contenido tecnológico. Posteriormente, se estudia el impacto sobre la estructura productiva uruguaya de la firma de un tratado de libre comercio entre China y el Mercosur, distinguiendo tres posibles efectos: 1) mejora en las condiciones de acceso de productos agropecuarios a China, 2) aumento de las importaciones uruguayas desde China en sectores que en la actualidad poseen una protección arancelaria efectiva, y 3) pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a los productos chinos. El texto concluye señalando las principales oportunidades y desafíos en materia productiva, ante una eventual profundización del intercambio comercial entre Uruguay y China.

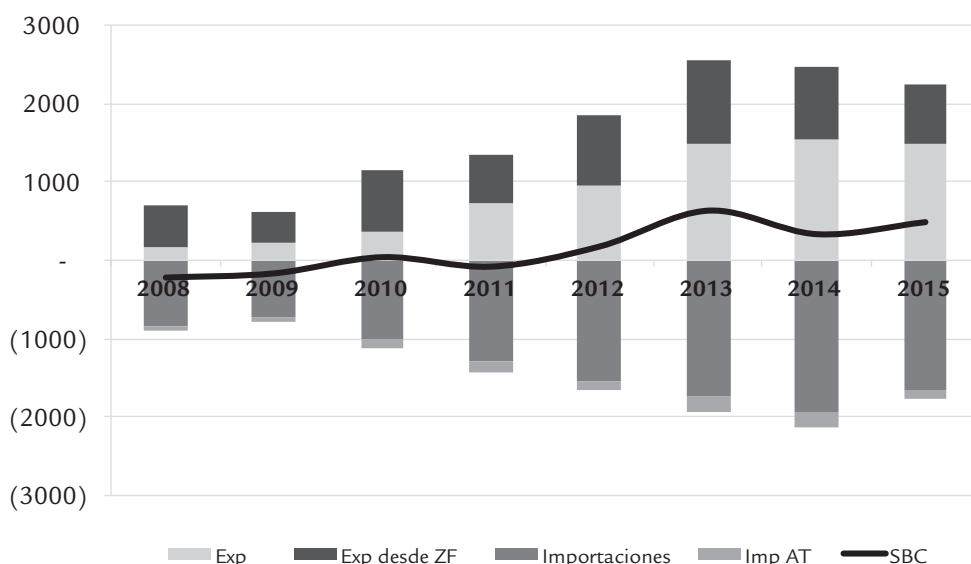
## 2. Evolución del comercio entre Uruguay y China

### 2.1 Exportaciones uruguayas a China

Desde el año 2015, China es el principal socio comercial de Uruguay, representando los 3800 millones de dólares anuales de exportaciones e importaciones entre ambos países, lo que equivale al 22% del volumen total de comercio del país sudamericano.<sup>3</sup>

Gráfico 1

Evolución del intercambio comercial entre Uruguay y China  
(valores en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Uruguay XXI y Trade Map (ITC, 2015).

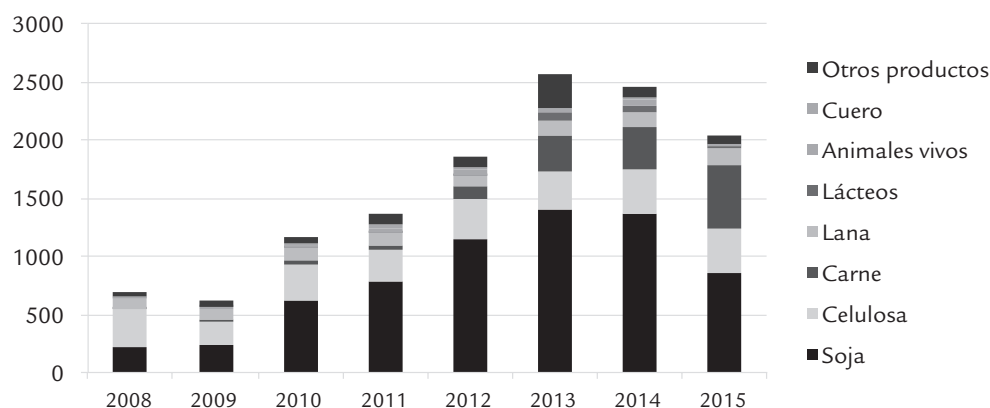
Como se observa en el gráfico 1, el comercio entre ambos países ha experimentado un incremento sustancial durante los últimos años. En particular, en el año 2015, las exportaciones ascendieron a 2037 millones de dólares.<sup>4</sup> Un aspecto a destacar es la alta concentración de las exportaciones uruguayas por producto: en el año 2015, los tres principales productos acumularon el 88% del total exportado (gráfico 2).

<sup>3</sup> Dicha cifra corresponde a los datos oficiales de Aduana y una estimación de lo que se exporta desde las Zonas Francas, utilizando datos espejo de China.

<sup>4</sup> El 2014 fue el año récord en las exportaciones uruguayas con destino a China, las cuales totalizaron 2563 millones de dólares. Por otra parte, las exportaciones pueden estar sobreestimadas dado que para “captar” la información de las exportaciones realizadas desde Zona Franca se tomaron los datos de las importaciones Chinas desde Uruguay en valores CIF (Cost Insurance and Freight) tanto para la soja, como para la celulosa.

Gráfico 2

Evolución de las exportaciones uruguayas hacia China discriminadas por producto  
(valores en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DNA y Trade Map (2015).

El principal producto exportado por Uruguay a China fue la soja en semillas (856 millones de dólares, 42% del total exportado)<sup>5</sup> y el segundo “productos cárnicos” (543 millones de dólares). China fue el principal destino de las exportaciones cárnicas de Uruguay (por delante de EE. UU.), alcanzando el 34% de las mismas durante el 2015.<sup>6</sup> Esta cifra se explica principalmente por un incremento en la demanda de carne vacuna por parte de China a partir del tercer trimestre de 2012 (Carve 850 AM, 2016).

Australia, al igual que Uruguay, enfrenta el arancel MFN (nación más favorecida)<sup>7</sup> para la entrada de dichos productos, mientras que Nueva Zelanda, en el marco de un acuerdo preferencial con China, enfrenta aranceles sustancialmente menores. Las negociaciones comerciales de los países de Asia-Pacífico, mediante el denominado Partenariado Económico Regional Comprehensive (RCEP), llevarán a que Nueva Zelanda profundice las preferencias, de igual forma a que Australia mejore las condiciones actuales de acceso al mercado chino.

Dentro de los productos exportados por Uruguay a China, las exportaciones de celulosa se ubican en tercera posición: en el año 2015 totalizaron 388 millones de dólares. Una característica de las mismas es que son efectuadas en su totalidad desde zonas francas. China se posiciona como el principal destino de estas exportaciones, al concentrar aproximadamente el 35% del total de celulosa exportada por Uruguay.

El siguiente producto en importancia (lana) alcanzó los 137 millones de dólares en 2015. Los subproductos con mayor incidencia fueron la lana sucia o desgrasada (83 millones de dólares) y tops de lana (50,2 millones de dólares). China fue el principal receptor de las exportaciones uruguayas, representando casi un 55% del total

5 China es el principal destino de las exportaciones de soja, concentrando el 76% del total exportado por Uruguay en el año 2015. Hay que señalar que 242 millones de dólares fueron exportados desde la zona franca de Nueva Palmira.

6 Estas exportaciones corresponden principalmente a carne vacuna (89%).

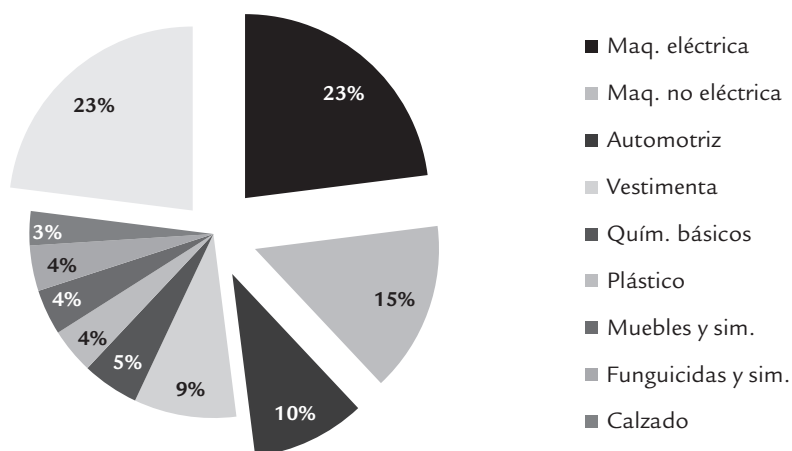
7 Arancel que varía según el producto en cuestión entre un 15% y un 25% y existen casos de aranceles mixtos (específico + *ad valorem*).

exportado en el rubro.<sup>8</sup> Además, un rubro que ha tomado importancia en los últimos dos años dentro de las exportaciones a China es el sector lácteo. Mientras que el promedio exportado durante el período 2010-2012 fue inferior a los 10 millones de dólares anuales, para el período 2013-2014 el mismo se ubicó alrededor de los 68 millones de dólares.

## 2.2 Importaciones uruguayas desde China

En lo que respecta a las importaciones uruguayas que tienen como origen China durante el 2015, estas ascendieron a 1763 millones de dólares,<sup>9</sup> cifra 17% inferior a la registrada durante el 2014; igualmente, China se posiciona como principal origen de las importaciones, dado que Uruguay experimentó una caída generalizada de los montos importados. Si bien las importaciones se encuentran más atomizadas que las exportaciones, igualmente los siguientes rubros concentran más del 75% del total: maquinaria (tanto eléctrica como no), artefactos eléctricos, vehículos automotores, plásticos, funguicidas y similares, vestimenta, productos químicos básicos y calzados (gráfico 3).

Gráfico 3  
Composición de las importaciones uruguayas desde China en 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DNA y Comtrade (2015).

El principal rubro de importación fue el de maquinaria eléctrica, acumulando 395 millones de dólares (23% del total importado). China fue el principal origen de este tipo de producto durante el año 2015, representando poco más del 30%. Los principales productos importados fueron teléfonos celulares (123 millones de dólares), televisores (34 millones de dólares), partes de equipo aerogeneradores (30 millones de dólares) y células fotovoltaicas en módulos o paneles (27 millones de dólares).

## 2.3 Intercambio comercial según contenido tecnológico

A continuación, se clasifican los productos exportados e importados según su contenido tecnológico, siguiendo a Lall (2000) y ajustando aquellos productos no clasificados

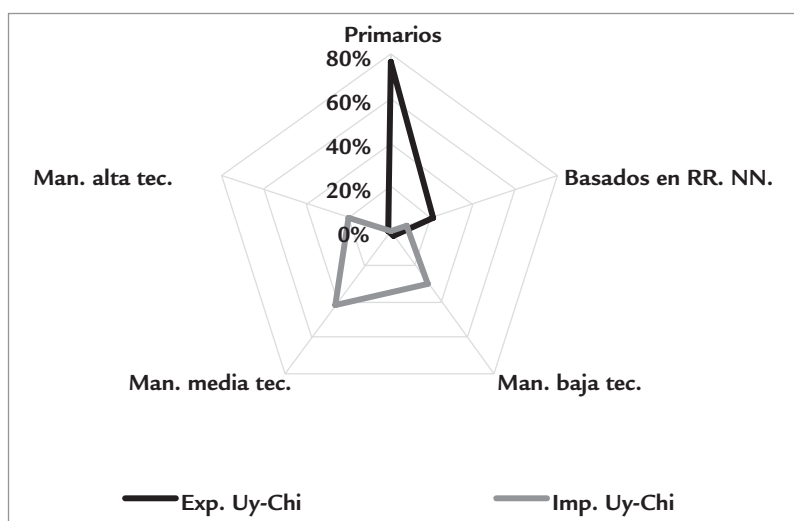
8 Uruguay se ha ubicado entre los siete principales países proveedores a China de estos productos.

9 Incluye las importaciones efectuadas bajo el régimen de admisión temporaria.

por la metodología anterior mediante la clasificación de la OCDE (Hatzichronoglou, 1997). Este análisis muestra que los productos primarios representaron el 76% del total exportado durante el 2015 (1397 millones de dólares), la categoría de bienes “basados en recursos naturales” el 21% (386 millones de dólares)<sup>10</sup> y las manufacturas de “baja tecnología” el 3% (65 millones de dólares).

Dentro de estas últimas se destacan las exportaciones de tops de lana (77%), las de cuero curtidos al *wet blue* (14%) y las de madera aserrada (7%).<sup>11</sup> Es de destacar a su vez que la suma de las exportaciones de manufacturas de “media y alta tecnología” no llega a representar el 1% del total exportado.<sup>12</sup>

**Gráfico 4**  
Análisis del comercio bilateral Uruguay-China para el año 2015  
según contenido tecnológico



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

Por su parte, las importaciones uruguayas desde China se encuentran concentradas en tres grupos: manufacturas de baja, media y alta tecnología, representando un 29%, 42% y 20% del total, respectivamente.

Dentro de las importaciones de baja tecnología se destacan aquellas de vestimenta, calzado, textiles, metalurgia y productos plásticos. Por su parte, las importaciones clasificadas como de mediana tecnología refieren principalmente a importaciones de vehículos de transporte (automóviles, motos y *kits* para el ensamble de vehículos), y las de alta tecnología incluyen maquinaria en general (electrodomésticos), y maquinaria eléctrica (celulares, *laptops* y *tablets*).

<sup>10</sup> La celulosa representa el 91% de las mismas.

<sup>11</sup> Hay que destacar que a pesar de ser consideradas como manufacturas de baja tecnología, el principal factor competitivo para Uruguay en este tipo de producto es el acceso a la materia prima.

<sup>12</sup> Existe un porcentaje de productos exportados por Uruguay que según la clasificación utilizada quedan catalogados como “otros”.



### 3. Impactos en Uruguay de la profundización del acceso al mercado chino<sup>13</sup>

Considerando el patrón de comercio anteriormente descrito, se analizan a continuación los principales efectos que sobre los sectores productivos de la economía uruguaya tendría la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y China.

El estudio identifica tres posibles impactos: 1) mejora en las condiciones de acceso de productos agropecuarios a China, 2) aumento de las importaciones uruguayas desde China en sectores que actualmente poseen una protección arancelaria efectiva, y 3) pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a los productos chinos. El análisis se focaliza en el comercio de bienes, contrasta los aranceles efectivamente cobrados y las importaciones, y asume una desgravación total del universo de productos al cabo de un lapso determinado.

#### 3.1 Mejora en las condiciones de acceso de productos agropecuarios a China

Los principales pronósticos respecto del crecimiento chino para las próximas décadas coinciden en señalar que la demanda por productos primarios se mantendrá en niveles elevados (McKinsey, 2012). Por ende, podría esperarse un aumento de las exportaciones uruguayas de productos primarios como la soja, carne (principalmente bovina y en menor medida ovina), cueros en bruto, lana en bruto, tops de lana y pasta de celulosa.

En lo que refiere a la soja, las importaciones totales chinas acumularon 40 000 millones de dólares durante el año 2015. Los principales países proveedores de dicho producto fueron Brasil, Estados Unidos, Argentina y Uruguay (43%, 33%, 10% y 6% del total importado, respectivamente). El arancel que tributan las exportaciones uruguayas es el MFN que se sitúa en 3% y es el que enfrentan sus principales proveedores. Un posible acuerdo comercial entre los países del Mercosur y China pondría en mejor posicionamiento a estos últimos frente a las exportaciones desde Estados Unidos de Norteamérica.

Por su parte, las importaciones chinas de carne vacuna totalizaron 2271 millones de dólares durante el año 2015, cifra casi diez veces superior a la registrada durante el 2012. Los principales países proveedores fueron Australia, Uruguay, Nueva Zelanda, Brasil y Argentina, representando cada uno un 33%, 22%, 16%, 13% y 9% del total, respectivamente. En la actualidad, los proveedores de este tipo de producto enfrentan un arancel de entrada aproximado de 12%, a excepción de Nueva Zelanda, que no tributa arancel a la entrada. En lo que respecta a la carne ovina, las importaciones ascendieron a 730 millones de dólares, siendo los únicos proveedores Nueva Zelanda, Australia y Uruguay (70%, 29% y 1%, respectivamente). Hay que considerar que a partir de 2016 Nueva Zelanda no enfrenta arancel a la entrada, mientras que Australia y Uruguay tributan un 9% y un 12%, respectivamente.

La pasta de celulosa en la actualidad no posee arancel de importación, por tanto, un acuerdo comercial no tendría mayor incidencia en los volúmenes comerciados. En 2015, las importaciones chinas de pasta de celulosa fueron de 9,9 mil millones de dólares

<sup>13</sup> Para complementar este análisis, se deberían efectuar estudios de los precios de importación, así como intentar diferenciar productos dentro de un mismo capítulo.

(Uruguay representó el 5,8%). Por su parte, las importaciones chinas de lana, tops y tejidos de lana ascendieron a 3420 millones de dólares durante el 2015. Uruguay es al momento el cuarto proveedor de lana en bruto a dicho destino (3,7% del total), detrás de Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica (63,6%, 13,5% y 7,4%, respectivamente).<sup>14</sup>

En lo que respecta a los tops, las importaciones chinas totalizaron 93,9 millones de dólares (Uruguay concentró el 55%). Los principales proveedores (al igual que Uruguay) enfrentan un arancel de 38% a la importación. Estos productos están sujetos a contingente arancelario y China los excluye además en su lista de desgravación, por lo que la posibilidad de incluir los mismos en un tratado de libre comercio no parece muy factible en el corto plazo.

Durante el 2015, China importó cueros bovinos en bruto por un valor de 7,5 mil millones de dólares. Si bien la participación de los productos uruguayos dentro del total importado por China es insignificante (1,3%), las exportaciones de cuero en bruto tienen un efecto importante a escala nacional, al disminuir la oferta de cueros frescos disponibles<sup>15</sup> para su industrialización (afectando los encadenamientos posteriores de la cadena productiva).

El arancel que enfrenta varía entre 6% y 8%, según el producto. Dentro de los principales proveedores únicamente Nueva Zelanda no enfrenta arancel de importación. Hay que destacar que en Uruguay los cueros en bruto poseen una detracción a las exportaciones (lo que estaría reflejando el interés de que los mismos se exporten con algún nivel mínimo de industrialización). La firma de un TLC entre China y el Mercosur tendría, entonces, como resultado un aumento de la participación de mercado de los productos agropecuarios uruguayos en China (dado que por lo menos se estarían igualando las condiciones de acceso con respecto a los dos competidores uruguayos en la mayoría de estos rubros: Nueva Zelanda y Australia).

En resumen, los efectos sobre las exportaciones de celulosa no serían significativos, y habría un efecto positivo sobre las ventas de soja. El arroz, la lana sucia y los tops son productos que podrían beneficiarse por el acuerdo (aunque es necesario señalar que China no los ha incluido en las negociaciones recientes con Chile y Perú).

En el rubro carne, la rebaja arancelaria podría ser significativa, por lo que este sector mejoraría su posicionamiento. Por su parte, los lácteos podrían ser un sector que se beneficie, dado que en la actualidad las exportaciones son bajas y China posee aranceles de entre un 10 y un 20% (leche en polvo, lactosueros y quesos, entre otros).

Otros potenciales rubros para creación de comercio pueden ser los productos *gourmet*, tales como aceite de oliva (la inserción del mismo depende de la imagen país, dado que los competidores actuales tienen una imagen muy fuerte como proveedores de aceite de oliva de calidad), vinos de calidad preferente (Uruguay está realizando una apuesta fuerte a la variedad Tannat para que se conozca a escala mundial) y miel (Uruguay de seguro va a tener problemas para la colocación de la misma en Europa y EE. UU. y tal vez China pueda servir como mercado sustituto).

14 China posee cuotas para la importación de algunas posiciones, como por ejemplo, los tops con un 3% de arancel intracuota para 80 mil toneladas y un arancel fuera de la cuota de 38%; no se especifica información de cómo se maneja la misma.

15 Las exportaciones de cuero en bruto han exhibido un crecimiento muy significativo durante años, tanto en Uruguay como en Argentina y Brasil.

**Tabla 1**  
**Creación de comercio**

Producto	Arancel%
Miel natural	15%
Vinos (vinos de calidad preferente)	14%
Aceite de oliva	10%
Preparaciones de carne	15%
Cítricos	12%
Quesos	12%
Leche en polvo	10%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

### **3.2 Aumento de las importaciones uruguayas desde China en sectores que actualmente poseen una protección arancelaria efectiva**

Uruguay en la actualidad no aplica la estructura del Arancel Externo Común (AEC) en su totalidad, ya que existen diferentes regímenes (lista nacional de excepciones, bienes de capital, bienes intermedios e insumos agropecuarios) que hacen que el arancel efectivamente aplicado por Uruguay difiera del AEC. La reducción de los aranceles aplicados a productos chinos provocaría un desplazamiento de las importaciones tanto extrazona como intrazona (así como de producción doméstica a favor de las importaciones de origen chino).

Un primer grupo de productos está integrado por vestimenta, calzado, algunos tejidos, paraguas, artículos de relojería y similares, en el cual las exportaciones de China poseen una alta participación, a pesar de que Uruguay aplica actualmente aranceles elevados (a terceros países). La ganancia en términos de preferencia de los productos anteriores sería muy significativa, por lo que es lógico esperar un aumento sustantivo de las importaciones de los mismos.<sup>16</sup>

El impacto en rubros como el calzado y la vestimenta sería de una magnitud considerable. Estos sectores intentan diferenciar sus productos y apuestan a determinados nichos de mercado como estrategia para subsistir. Si bien existe una pérdida, tanto de empresas como de mano de obra en estos sectores (que se ha transformado en una tendencia durante los últimos 20 años), un acuerdo comercial en el cual se disminuya la protección a dichos sectores aceleraría este proceso.

En el caso del calzado, considerando que tanto Argentina como Brasil tienen medidas proteccionistas contra China (y otros países como Colombia las han impuesto de forma reciente), no parece factible que en un acuerdo Mercosur-China se incluya este rubro.<sup>17</sup> Un aspecto clave a analizar en el marco de estas negociaciones es la herramienta de compras públicas, dado que representa una importante fuente de

16 Tanto el sector vestimenta como el sector calzado se han visto afectados por las importaciones desde el país asiático, por lo que una disminución en el arancel efectivo pondría en mayores aprietos a dichos sectores.

17 El precio promedio de importación desde China no alcanzó a seis dólares (2015 y 2016), por lo que con un arancel de 25-35% quedaría en promedio en unos diez dólares.

demanda tanto para el sector vestimenta como para el calzado (Uruguay debería en este sentido resguardarlas).

Los sectores potencialmente afectados incluyen al textil en la etapa de tejidos, los plásticos en las etapas de producción, los productos químicos (pinturas, productos de limpieza, extractos curtientes, etc.), a excepción de los agroquímicos, y el sector de las cerámicas. En el sector automotriz el posible impacto sería mediante la relocalización de plantas chinas en Argentina o Brasil. En el caso del papel (que al momento está siendo un bien transable), se podría sustituir la producción nacional, mientras que en el sector metalúrgico los productos más sensibles podrían ser los tubos y perfiles, así como los productos de acero estructural.

**Tabla 2**  
Sectores potencialmente afectados

Sector	Personal ocupado	Arancel aplicado	Observaciones
Fab. calzado	950	Entre 25% y 35%	
Vestimenta	6650	20%	
Ropa de cama	750	20%	
Textil	1395	Entre 16% y 20%	
Prod. plásticos	4360	Entre 14% y 16%	No incluye formas primarias
Prod. químicos	3800	Entre 12% y 18%	Arancel a agroquímicos 0%
Cerámicas	726	Entre 10% y 14%	
Automotriz	3500	23%	El arancel refiere a vehículos
Papel	2500	Entre 12% y 16%	Incluye celulosa
Metalurgia	6850	Entre 14% y 20%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

En lo que respecta a la maquinaria<sup>18</sup> gran parte de la misma está clasificada como bienes de capital (0%, o en su defecto, 2% de arancel), por tanto, no existiría un efecto significativo. Por su parte, en productos de electrónica o telecomunicaciones, clasificados como bienes de informática y telecomunicaciones, el impacto al igual que en el caso anterior no sería significativo.

Aquellos bienes que poseen una protección efectiva media (o media alta) y para los que existe producción en el ámbito nacional (y la misma es volcada principalmente al mercado interno), también podrían verse significativamente afectados.<sup>19</sup> Dentro de este grupo, aquellos que son mano de obra intensiva y en el que el costo relativo de transporte es bajo, podrían estar los rubros con un resultado más crítico (químicos básicos, otros productos químicos, manufacturas y artículos de metal, muebles, productos cerámicos, artículos de oficina y artículos de caucho, entre otros).

18 Existen productos que poseen una tasa global arancelaria (TGA) diferente de 0% o 2%: aquellos en los cuales Uruguay tiene alguna capacidad de producción y vinculados con el sector automotriz.

19 Que destinen gran parte de su producción al mercado interno y que dispongan de un arancel medio y medio-alto podría ser indicativo de que no son competitivos a escala global.

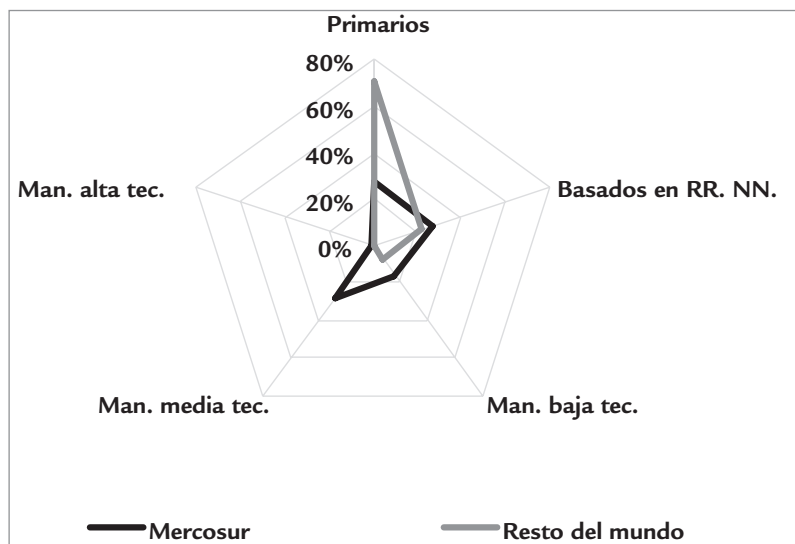
### 3.3 Pérdida de preferencia en el mercado regional de los productos uruguayos frente a productos chinos

La firma de un tratado de libre comercio con China podría también implicar una disminución de las exportaciones uruguayas hacia el Mercosur en aquellos productos en los cuales sus socios comerciales poseen una protección efectiva (arancelaria o de otra índole) frente a las importaciones de China. Un ejemplo de lo anterior serían las inversiones chinas localizadas en Uruguay que tienen como finalidad abastecer el mercado regional. Dentro de las mismas, se encuentran las empresas de ensamblado automotriz, que destinan el 100% de su producción al mercado regional (y en el cual Argentina y Brasil aplican un arancel de 35% a vehículos de extrazona).

El mercado regional es de suma importancia para Uruguay, ya que es el destino de la gran mayoría de las exportaciones de productos industriales.<sup>20</sup> Mientras que el 90% de lo exportado por Uruguay a países de extrazona corresponde a productos primarios y basados en recursos naturales,<sup>21</sup> estos solo representan el 54% del total exportado a los países del Mercosur (gráfico 5).

Otros sectores potencialmente afectados serían aquellos caracterizados como “mano de obra intensivos”. Es ampliamente reconocida la competitividad de los productos chinos en el sector textil, vestimenta, calzado y fabricación de ropa de cama. En vestimenta y ropa de cama, más del 83% del total exportado por Uruguay tiene como destino el Mercosur.

Gráfico 5  
Exportaciones uruguayas discriminadas  
según destino y nivel tecnológico para el año 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BCU y Uruguay XXI (2015).

20 Lo anterior puede deberse a múltiples factores (dependiendo del sector) y no solo a una falta de competitividad para acceder a mercados globales (existencia de cadenas globales de valor a escala regional, costos de transporte significativos relativos al costo del producto y comercio intrafirmas).

21 Incluye las exportaciones desde Zonas Francas.

Existe finalmente un amplio espectro de sectores que podrían verse afectados por el acuerdo comercial y que no forman parte de los grupos descriptos con anterioridad. Estos son sectores en los que el Mercosur posee un arancel que funciona como barrera de entrada (y tanto Uruguay como China destinan parte de sus exportaciones a Argentina, Brasil y Paraguay).<sup>22</sup> Este grupo muy amplio está conformado por ciertos alimentos preparados, químicos básicos, medicamentos, abonos, productos químicos (varios), plástico, productos de caucho, marroquinería, paneles de madera, papel, textiles, artículos de cerámica, vidrio, manufacturas, productos metálicos y maquinaria eléctrica, entre otros.<sup>23</sup>

### **3.4 Sectores potencialmente afectados a escala nacional: cuantificación desagregada de valor agregado y personal ocupado**

Para complementar el anterior análisis, se realiza a continuación una descripción de los sectores potencialmente afectados con una apertura de seis dígitos según el sistema armonizado (HS) (OMC, s/f). Para la estimación del Valor Bruto de Producción (VBP) se emplearon dos mecanismos alternativos: 1) se utilizaron datos de la Encuesta de Actividad Económica del INE para el año 2007, actualizándose con los Índices de Volumen Físico (IVF) e Índice de Precios al Productor (IPP) correspondientes a cada rama publicados por la misma institución; o, 2) en el caso de ser posible, se recurrió a datos del Banco Central del Uruguay (BCU) correspondientes a la producción y al PBI por rama. Para los datos de comercio exterior las referencias vienen dadas por las cifras publicadas por el BCU y por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). En lo que respecta al personal ocupado se utilizó información del Banco de Previsión Social (BPS).

#### ***Cadena textil-vestimenta***

La cadena textil vestimenta representa el 2,8% del PBI industrial y el 6% del empleo.<sup>24</sup> El dato del empleo no considera a los trabajadores informales: incluyendo a estos la cifra ascendería a más de 15 000 personas.<sup>25</sup> En el 2015, el VBP se puede estimar en 128 millones de dólares para el sector de la vestimenta y en 347 millones para el sector textil (incluye tops de lana y ropa de cama). Las exportaciones de vestimenta durante el 2015 ascendieron a 13 millones de dólares (75% tiene como destino el Mercosur) y las de productos textiles totalizaron 253 millones de dólares). El sector de vestimenta y ropa de cama podría verse impactado de forma negativa, tanto en el mercado interno como a escala regional, ya que el Mercosur es el destino de gran parte de sus exportaciones.

#### ***Químicas básicas y productos químicos***<sup>26</sup>

Durante el 2015, el VBP del sector se situó en 1031 millones de dólares, empleando a cerca de 5300 trabajadores (2300 en el sector de química básica y 3000 en productos

22 Debido a políticas proteccionistas actualmente no están ingresando productos chinos al Mercosur (que si lo harían si no existiesen las mismas), por tanto, el análisis que parte de los productos que actualmente ingresan posee limitaciones importantes.

23 Hay que destacar que en los casos anteriores posiblemente no se pierda solo el mercado destino de exportación: para muchos de los sectores la región funciona como un mercado de “sustento”.

24 Datos para el año 2015 en lo que respecta al PBI (fuente BCU), datos para abril 2016 en lo que respecta al empleo (BPS).

25 Según datos del BPS, el empleo formal se sitúa en 8422 personas en abril de 2016.

26 Excluye industria farmacéutica y abonos.

químicos). Las exportaciones de las químicas básicas durante el 2015 ascendieron a 40,4 millones de dólares, mientras que las de productos químicos ascendieron a 239 millones de dólares. Los impactos sobre este sector se darían en el ámbito del mercado interno y en sus ventas al exterior (que tienen como destino principal los países del Mercosur).

### ***Caucho y plástico***

En lo que respecta a plásticos (tanto en formas primarias como artículos) y caucho el VBP para el año 2015 se estima en 579 millones de dólares. El personal ocupado asciende a 4690 personas (650 personas en el sector caucho y 4400 en el sector plástico). Las exportaciones en ese sector totalizaron 233 millones de dólares<sup>27</sup> en el 2015, de las cuales el 87% tiene como destino el Mercosur. Por su parte, las exportaciones de caucho y sus productos totalizaron 97 millones de dólares en 2015 (cerca del 90% tiene como destino los países de la región). Este sector se vería afectado tanto en el mercado interno como en sus ventas al exterior, ya que parte de las mismas tiene como destino los países del Mercosur.

### ***Maquinaria eléctrica***

Dada la estructura actual del sector a escala nacional, gran parte de los artefactos eléctricos producidos tienen como destino el mercado interno (si bien existen exportaciones significativas de grupos electrógenos, materiales eléctricos, calentadores de agua y conductores). Según estimaciones de la Dirección Nacional de Industrias, el VBP se estima en 300 millones de dólares y el personal ocupado en 3500 personas.

### ***Papel y cartón***

El sector de fabricación de papel y cartón podría verse potencialmente afectado tanto en el mercado doméstico como en el mercado regional en un posible acuerdo comercial entre los países del Mercosur y China. Existen varios productos que China actualmente exporta a los países del Mercosur y que Uruguay produce; entre ellos podemos destacar: papel de fotocopia, papel de obra, papel estucado, pañuelos, toallitas y similares.<sup>28</sup> Las exportaciones del sector totalizaron 79 millones de dólares durante el pasado año, de las cuales el 86% tuvo como destino los países de la región.<sup>29</sup> El personal ocupado se estima en 745 personas (para el año 2015).

### ***Metalurgia***

Otro sector potencialmente afectado es el de la metalurgia. Los principales productos fabricados por Uruguay dentro de este rubro son aquellos que tienen como principales insumos el hierro y acero o el aluminio. El VBP del sector se podría estimar en 740 millones de dólares para el año 2015 y el personal ocupado en 6000 personas.<sup>30</sup> En

27 No incluye las exportaciones de muebles de plásticos.

28 Dado que las plantas de celulosa de UPM y Montes del Plata son clasificadas por el INE dentro del mismo sector que las empresas de fabricación de papel, y dado su peso dentro del mismo, resulta muy difícil identificar el VBP correspondiente a cada uno de los subsectores.

29 Si consideramos las Zonas Francas como intrazona, la participación de la región en las exportaciones supera el 90%.

30 Se considera para el mismo las siguientes ramas: industria básica de hierro, acero y metales no ferrosos y fabricación de productos metálicos estructurales (herriería de obra).

lo que respecta a las exportaciones de hierro y acero y de aluminio, así como sus artículos en el 2015, totalizaron 151 millones de dólares, la mayoría de las cuales tienen como destino los países del Mercosur.

### **Automotriz**

El sector automotriz es un sector tradicionalmente sensible para la mayoría de las economías y, por tanto, en las negociaciones comerciales obtiene un trato diferencial. En el presente trabajo se supone que al igual que los otros productos se llega a una desgravación completa en un determinado lapso. En lo que respecta al sector a escala nacional, las empresas que se verían afectadas son principalmente las ensambladoras, ya que estas ensamblan en gran medida autos de marcas chinas que tienen como destino los mercados de Argentina y Brasil. De concretarse el acuerdo comercial, las empresas chinas no tendrían la necesidad de estar instaladas en algún país del Mercosur para acceder a dicho mercado de forma preferencial; por tanto, no tendrían incentivos para instalarse en alguno de los países miembros del Mercosur. Las exportaciones uruguayas de autos de marcas de origen chino totalizaron 75 millones de dólares en el año 2015. En lo que respecta al personal ocupado, las ensambladoras actualmente emplean a 800 personas.

### **Muebles**

En la actualidad, la producción nacional de muebles está siendo afectada por las importaciones provenientes de China y de otros países del sudeste asiático, pese al arancel de 18% para el ingreso al mercado nacional. El VBP del sector para el 2015 se estima en 97 millones de dólares, mientras que el personal ocupado según datos del BPS se situaría en 2500 personas.<sup>31</sup>

## **4. Conclusiones**

Durante las últimas décadas, China ha contribuido al desplazamiento del centro de gravedad de la economía global desde el Atlántico hacia el Pacífico. La transición productiva en la que este país se encuentra en la actualidad y que ha tenido múltiples repercusiones e impactos a escala mundial, apunta a lograr un crecimiento más equilibrado y sostenible, basado en un aumento del consumo interno, una mayor especialización en el comercio de servicios y un salto en innovación tecnológica.

A largo plazo, este crecimiento más equilibrado podría ser beneficioso para el propio país y para la economía mundial en su conjunto. Un intercambio comercial más diversificado podría fomentar mayores encadenamientos hacia el resto de la economía, garantizando una mejor distribución de la renta generada en los diferentes complejos productivos y un avance en el número de procesos de innovación nacionales que permitan desarrollar bienes y servicios que encuentren en los mercados regionales la escala necesaria para volverse comercialmente rentables.

En materia productiva, los avances en la profundización de la integración entre Uruguay y China tienen entonces el potencial para provocar un salto de calidad en la inserción internacional de nuevas cadenas de valor basadas en el uso intensivo de

31 Dado la alta informalidad del sector se podría estimar en más de 3500 personas los ocupados del sector y un VBP de producción superior a los 30 millones de dólares.



empleo calificado. Del aumento en los niveles de comercio intraindustrial dependerá en gran medida la superación de una inserción internacional basada exclusivamente en la exportación de productos primarios.

Sin embargo, como este estudio lo demuestra, tanto en el vínculo con China como en lo que refiere a la integración productiva de Uruguay con los países de la región, aún queda mucho terreno por avanzar. A modo de ejemplo, mientras que Japón, Tailandia, Malasia y China registraban en el año 2000 una participación de comercio intraindustrial en el total de su comercio regional superior al 65%, en el comercio entre Uruguay y los países del Mercosur esta cifra es aún hoy inferior al 25%.

Para su consolidación, la transformación productiva en Uruguay y el desarrollo de nuevas cadenas globales de valor requerirán entonces de dimensiones que trasciendan procesos basados solo en la promoción de inversión extranjera directa en sectores primarios y en una apertura comercial indiscriminada (Blyde, 2014).

El “eje Pekín”, como agenda orientadora de política exterior en materia financiera, comercial y productiva, sintetiza finalmente la necesidad de preservar un justo equilibrio entre las tres áreas que el mismo define. Y esta agenda deberá ser abordada con urgencia, sentido estratégico y profesionalismo, ya que el relacionamiento político que surja del estrecho vínculo con este centro de poder (y con sus respectivas zonas de influencia) trascenderá en el tiempo la esfera de lo estrictamente económico, provocando transformaciones irreversibles, de largo aliento, en la sociedad uruguaya.

## 5. Bibliografía

- Banco Central de Uruguay (BCU). “Estadísticas y estudios”. Recuperado el 16/9/2016 de <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx>.
- Blyde, Juan S. ed. (2014). *Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains*. Washington D. C.: IDB / Springer Open. Recuperado el 8/9/W de [goo.gl/WWr4k4](http://goo.gl/WWr4k4).
- Caetano, Gerardo, Gustavo de Armas y Sebastián Torres (2014). *La provocación del futuro: Retos del desarrollo en el Uruguay de hoy*. Montevideo: Editorial Planeta.
- Carve 850 AM (2016). “Uruguay se consolidó como el principal exportador de carne vacuna a China”. Recuperado el 9/8/2016 de [goo.gl/nuqbCY](http://goo.gl/nuqbCY).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: hacia una nueva asociación con China*. Santiago de Chile: Cepal.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Recursos naturales en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago de Chile: Cepal.
- Dirección Nacional de Aduanas (DNA). “Digesto aduanero uruguayo”. Recuperado el 18/10/2016 de [goo.gl/asAFXf](http://goo.gl/asAFXf).
- Dussel, Enrique (2014). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: Diez casos de estudio*. México, D. F.: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- El Nuevo Diario (2016). “China incrementa sus inversiones en América Latina en 67%”. Recuperado el 2/10/2016 de [goo.gl/5yg3KR](http://goo.gl/5yg3KR).
- Hatzichronoglou, Thomas (1997). “Revision of the high-technology sector and product classification”. OCDE: STI Working paper 1997/2.

- International Trade Centre [ITC] (2015). *Trade Map*. Recuperado el 15/8/2016 de <http://www.trademap.org/Index.aspx>.
- Lall, Sanjaya & John Wess (2004). "People's Republic of China's competitive threat to Latin America: An analysis for 1990-2002". Working paper n.º 22.
- Lall, Sanjaya (2000). "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998". *Journal Oxford Development Studies*, vol. 28. Oxford: QEH Working Paper Series- QEHWPS44.
- McKinsey & Company (2012). *Meet the 2020 Chinese Consumer*. China: McKinsey & Company.
- Organización Mundial del Comercio [OMC] (s/fa). "Acuerdos comerciales regionales". Recuperado el 26/8/2016 de [goo.gl/Ycl5tr](http://goo.gl/Ycl5tr).
- \_\_\_\_\_. (s/fb). "Cómo obtener datos arancelarios". Recuperado el 26/8/2016 de [goo.gl/V1RzLg](http://goo.gl/V1RzLg).
- Panorámica (2015). "Celac – China: 1+3+6". Recuperado el 2/12/2016 de [goo.gl/q5ds9s](http://goo.gl/q5ds9s).
- Price Waterhouse Cooper [PWC]. *Woldin 2050-The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities*. Recuperado el 12/9/2016 de [goo.gl/cmpYlF](http://goo.gl/cmpYlF).
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2012). *China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica*. Santiago de Chile: Cepal.
- Terra.com.mx (2015). "Brasil y China anuncian fondo de cooperación de 20 000 millones de dólares". Junio, 26. Recuperado el 14/12/2016 de [goo.gl/ewrkNs](http://goo.gl/ewrkNs).
- United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD] (2011). Informe del Secretario General de la Unctad a la XIII Unctad. "La globalización orientada al desarrollo: hacia vías de desarrollo sostenibles e incluyentes". Recuperado el 28/9/2016 de [http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecal/2012-06-18\\_Unctad.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catecal/2012-06-18_Unctad.pdf).
- Uruguay XXI (2015). *Informe de comercio exterior de Uruguay*. Recuperado el 9/7/2016 de [goo.gl/3ASAot](http://goo.gl/3ASAot).
- Xinhua Español (2015). "China creará un fondo de 30 000 millones de dólares para cooperación en capacidad productiva con América Latina". Recuperado el 10/10/2016 de [goo.gl/qf8j3E](http://goo.gl/qf8j3E).