



**CEDE**

# BOLETÍN **N°35** MACRO- ECONÓMICO

*Los caminos de apertura  
comercial en la mira: TLC  
con China y CPTPP*

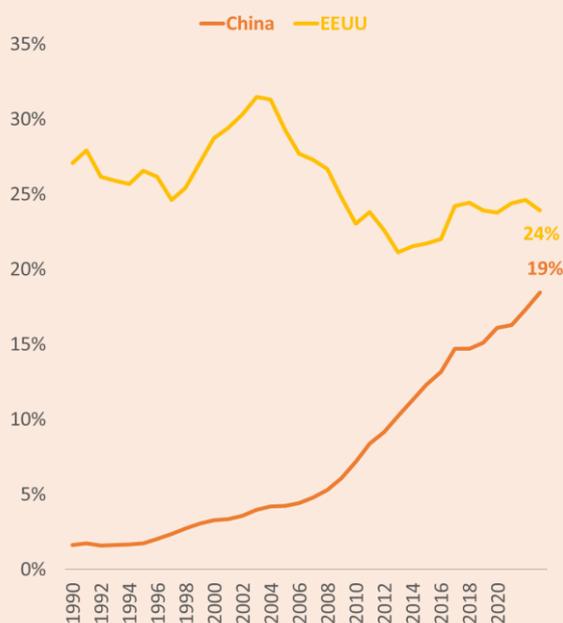
En los últimos días, se ha intensificado el debate sobre la necesidad de la economía uruguaya de abrirse al mundo. Por un lado, el gobierno anunció el **inicio formal de las negociaciones con China para la concreción de un Tratado de Libre Comercio (TLC)**. Por otro lado, se esbozó la **intención de adhesión al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP)**. ¿Cuáles son las implicancias de avanzar por uno, otro o ambos caminos propuestos?

### ❖ UN PANTALLAZO DE LA ECONOMÍA CHINA

**¿XXI será el siglo de China?** En las últimas décadas, China ha acelerado su proceso de crecimiento y apertura al mundo, consolidándose como la segunda economía y gran motor del crecimiento mundial.

#### PARTICIPACIÓN EN EL PIB MUNDIAL

(en porcentaje; valores a paridad de poderes de compra)



Fuente: Banco Mundial.

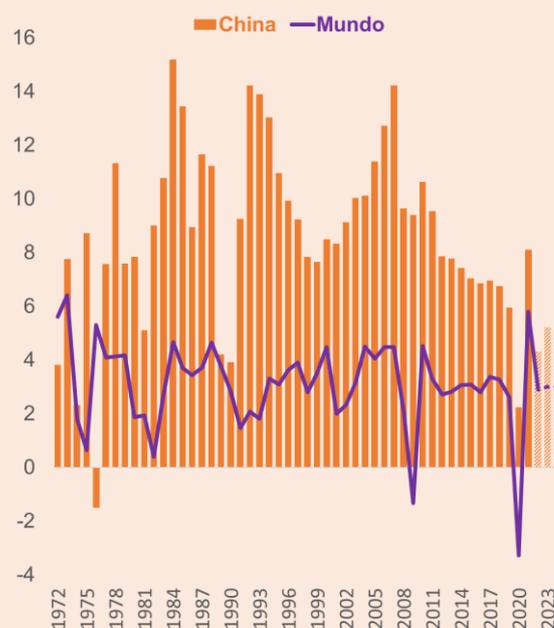
En 1990, la participación del país asiático en el PIB mundial era menor al 2%; mientras que actualmente, **China representa casi el 20% de la economía global, muy cerca de Estados Unidos.**

Incluso, ajustando por paridad de poder de compra, el gigante asiático es la principal economía del planeta. Así como muchos analistas afirman que el siglo XIX fue de Gran Bretaña y el siglo XX de Estados Unidos, los datos sugieren que el XXI podría representar el siglo de China.

**La convergencia de las tasas chinas.** Entre 1982 y 2011, China creció a un promedio anual de 10%. A partir de entonces, las tasas de crecimiento comenzaron a disminuir, pero de todas formas se observaron variaciones superiores a 7% en promedio entre 2011 y 2018. **A partir de la Guerra Comercial con Estados Unidos, la pandemia del COVID-19 y factores estructurales, las tasas de crecimiento convergieron al entorno de 5.** Se trata de cifras igualmente altas en cualquier comparación, pero que dejan planteada la cuestión de si China camina hacia niveles de crecimiento “más normales” en la comparativa respecto a la mayoría.

#### CRECIMIENTO DEL PIB

(variación anual; en porcentaje)



Fuente: FMI.

Este importante proceso de expansión se basó en un modelo apoyado en la

inversión, la manufactura industrial y la incidencia de sectores de baja tecnología. En los últimos años, se han procesado **cambios hacia un modelo más enfocado en el consumo, sectores industriales de alto valor agregado y los servicios**. En parte, la convergencia de las “tasas chinas” hacia “tasas del mundo emergente en transición al desarrollo” responden a nuevas tendencias que impusieron nuevas necesidades: **crecimiento de la población, mayor ingreso per cápita, ampliación de la clase media y reducción acelerada de la pobreza**.

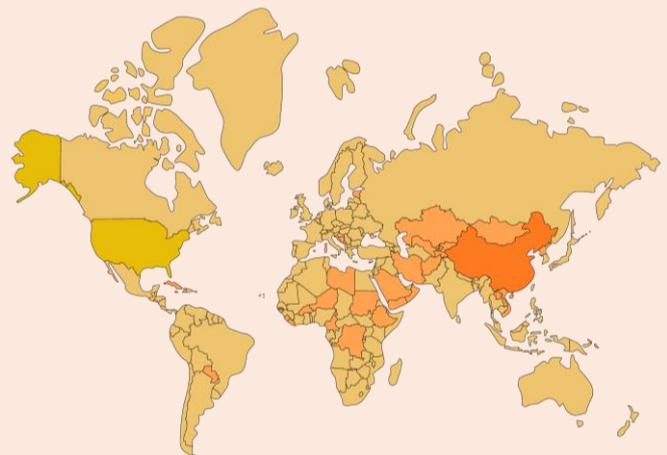
**La aspiradora del mundo.** Derivado de lo anterior, China se transformó en un **jugador relevante en el comercio mundial**, absorbiendo una importante incidencia en las importaciones **de materias primas y alimentos**. A modo de ejemplo, el gigante asiático tiene una incidencia cercana al 60% en las importaciones mundiales de soja o leche en polvo, así como casi el 40% de las importaciones de carne bovina, con Uruguay como origen destacado en el entorno del 15%.

**China y los acuerdos comerciales.** En sintonía con su creciente incidencia en el comercio mundial, el país asiático comenzó un proceso de concreción de acuerdos comerciales, mientras que el resto de los países del mundo, comenzaron a internalizar la necesidad de potenciar las relaciones comerciales con esta potencia y minimizar las barreras comerciales imperantes tal como se observan en los siguientes gráficos.

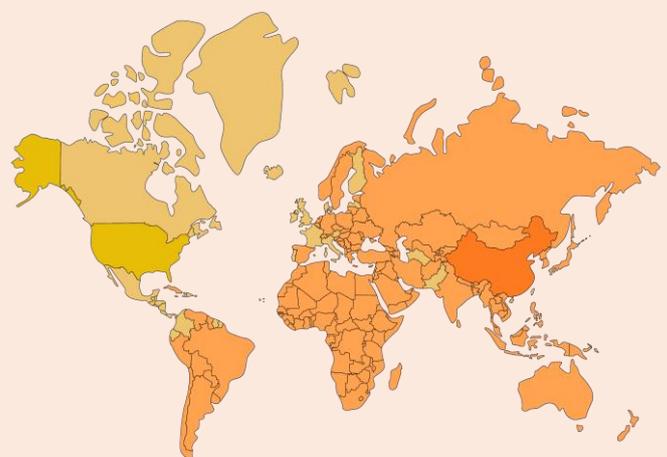
**PAÍSES QUE COMPARTEN MAYOR COMERCIO CON:**

--- China --- Estados Unidos

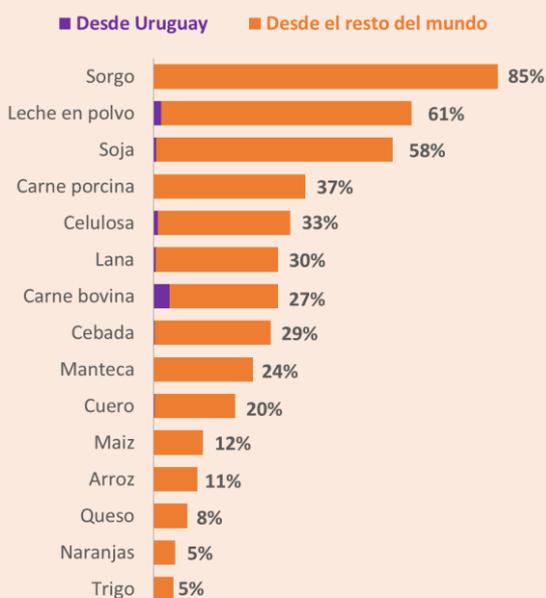
**2000**



**2020**



**SHARE DE IMPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS DE CHINA EN 2021**

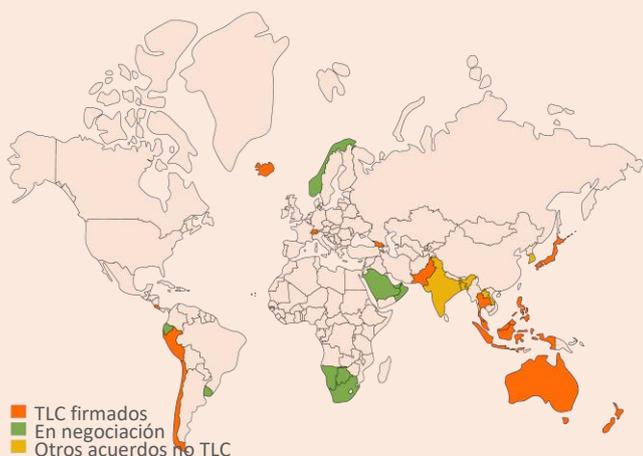


Fuente: USDA y TradeMap.

Fuente: The Economist.

En 2004, China firmó su primer TLC con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), conformado por Tailandia,

Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas. Posteriormente, tuvo lugar la firma de acuerdos con otros países asiáticos, algunos latinoamericanos (Chile, Perú y Costa Rica) y un par de europeos (Suiza e Islandia). Actualmente, China mantiene 16 TLC firmados (entre ellos con competidores uruguayos: Australia y Nueva Zelanda) y 6 en proceso de negociación, entre los que se encuentran Ecuador y Uruguay.

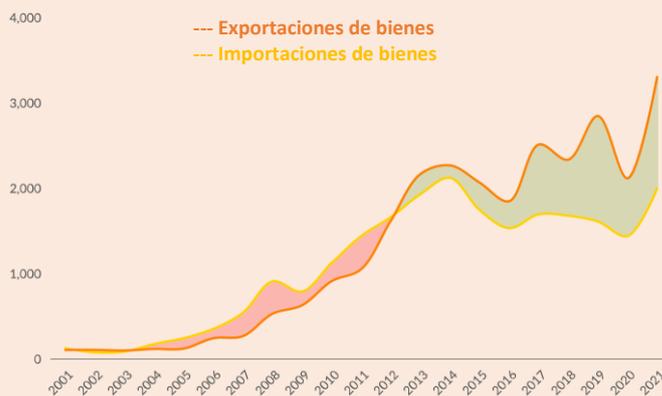


### ❖ LA RELACIÓN URUGUAY-CHINA:

**Del déficit al superávit.** A inicios del siglo XXI, la relación bilateral entre Uruguay y China era muy acotada. Con el paso de los años, el comercio entre ambas naciones se fue ampliando, y hasta 2011 Uruguay mantuvo un saldo de balanza comercial desfavorable con dicho país. Desde entonces, las exportaciones al gigante asiático mantuvieron su tendencia ascendente mientras que las importaciones frenaron su crecimiento.

En 2021, el saldo de balanza comercial fue de USD 1.307 millones, correspondiente a USD 3.303 millones por exportaciones y USD 1.996 millones por importaciones.

### BALANZA COMERCIAL DE URUGUAY CON CHINA (en millones de dólares corrientes)



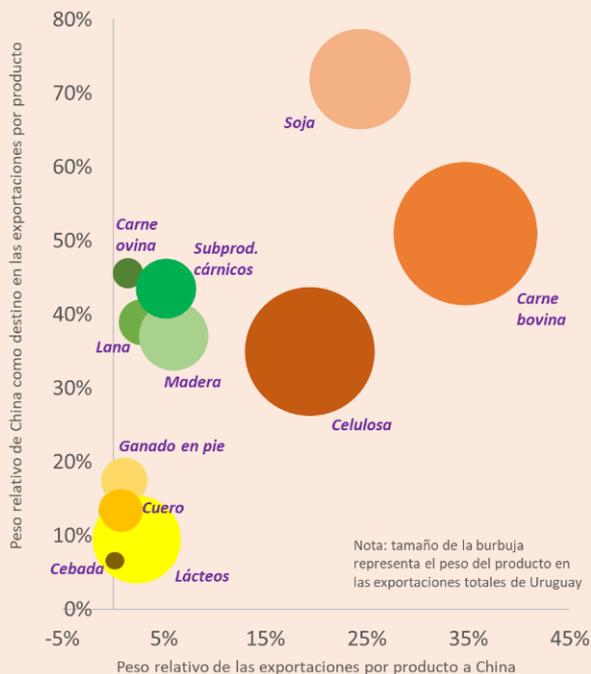
Fuente: Uruguay XXI

**Exportaciones concentradas y rubros con potencial.** Considerando una ventana de tiempo lo suficientemente amplia (promedio de los últimos 5 años), se observa con claridad como las exportaciones de bienes uruguayos a China presentan relativa poca diversificación.

El siguiente gráfico muestra la incidencia de China como destino de las exportaciones uruguayas. El eje horizontal representa el peso relativo de los principales productos en las exportaciones a China. El eje vertical representa el peso relativo que tiene China como destino para los principales productos. Finalmente, el tamaño de la esfera representa el peso relativo del rubro en el total de exportaciones del país.

Este tipo de análisis es relevante en tanto aporta una visión más integral por sectores. Podemos reconocer 3 grandes grupos.

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



Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI.

En primer lugar, los **sectores líderes (carne bovina, soja y celulosa)**. Se trata de productos con un peso relativo importante en la matriz exportadora general del país (de hecho, son los rubros más importantes), con una gran incidencia en las exportaciones de esos bienes a China, y este representando buena parte de las ventas al resto del mundo.

No obstante, en este grupo también hay cierta heterogeneidad. La soja ingresa a China con arancel de 3% al igual que el resto de los competidores, aunque básicamente es un producto sin industrialización. La celulosa implica cierta industrialización e ingresa con arancel 0% al igual que en otros mercados. Por su parte, la carne bovina podría considerarse la estrella, abarcando todo el espectro de nichos de mercado. La carne bovina ingresa a China con un arancel de 12%, a diferencia de competidores como Australia y Nueva

Zelanda que ingresan con preferencias (3,6% y 0% respectivamente).

En este primer grupo, **un potencial TLC con China implicaría la posibilidad de minimizar los costos arancelarios, ganar competitividad frente a competidores, ampliar los volúmenes exportados, potenciar la marca país** (recordar que la carne bovina es prácticamente el único producto uruguayo con los cuales los consumidores chinos interactúan directamente en un punto de venta), **así como minimizar otras barreras no arancelarias** (sanitarias, fitosanitarias, etc).

En segundo lugar, los **sectores con potencial desarrollo**. Podemos identificar a rubros como la carne ovina, la lana, los cueros y los subproductos cárnicos. Se trata de sectores con relativamente poco peso en las exportaciones totales y en las ventas hacia China, pero esta es un jugador muy relevante para estos sectores. En el caso del rubro ovino hay potencial de encontrar nichos de mercados altamente sofisticados, bien pagos y con creciente demanda. Situación similar está en los subproductos cárnicos que han ganado incidencia en los últimos años.

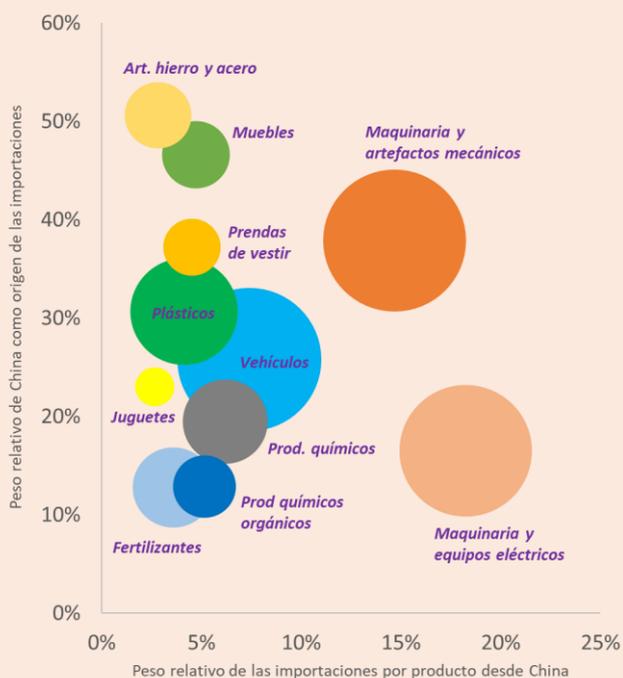
En tercer lugar, los **sectores en transición para aumentar la incidencia de China**. Se trata de productos como **lácteos, ganado en pie, cebada o cueros**. En general, **se trata de productos que se abrieron a China hace relativamente pocos años**. Podrían sumarse otros rubros como cítricos, productos de la apicultura, pasturas, otros oleaginosos (sorgo, colza), productos vitivinícolas, etc. Hacia allí hay una ventana de oportunidad enorme.

**Importaciones más diversificadas.** Una mayor apertura al mundo, no solo debe mirarse por el lado de las exportaciones, sino también hay externalidades positivas por el lado de las importaciones. De hecho, a diferencia del pensamiento tradicional, **más que sustituir mano de obra local, complementan y potencian la producción nacional en sectores donde Uruguay carece de ventajas comparativas.**

Al respecto, las importaciones uruguayas desde China presentan mayor grado de diversificación.

Como se observa en el gráfico, todos los principales rubros que Uruguay importa (con excepción del petróleo y productos farmacéuticos) provienen en mayor o menor medida desde China.

**INCIDENCIA DE CHINA COMO ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES URUGUAYAS**  
(promedio 2017-2021; principales rubros)



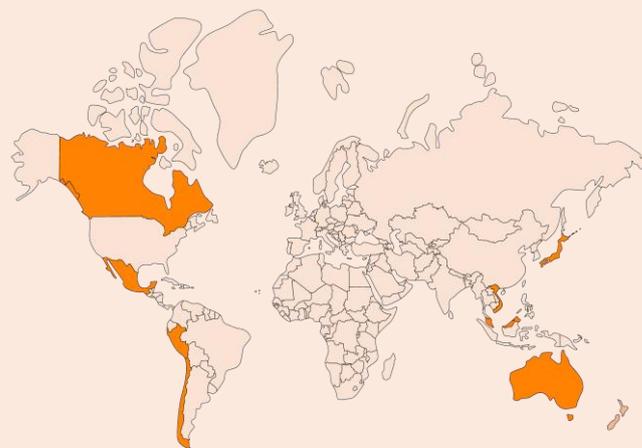
Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap.

En algunos casos (artículos de hierro, muebles, maquinaria y artefactos mecánicos, prendas de vestir), China es un jugador importante para el rubro; mientras

que en otros casos menor (fertilizantes, productos químicos, juguetes, vehículos). Por su parte, no hay productos que se destaquen con una incidencia en las importaciones desde China muy significativa, sino que más bien todos aportan de forma similar (entre un 5% y 15%).

### ❖ EL CPTPP Y SUS MIEMBROS

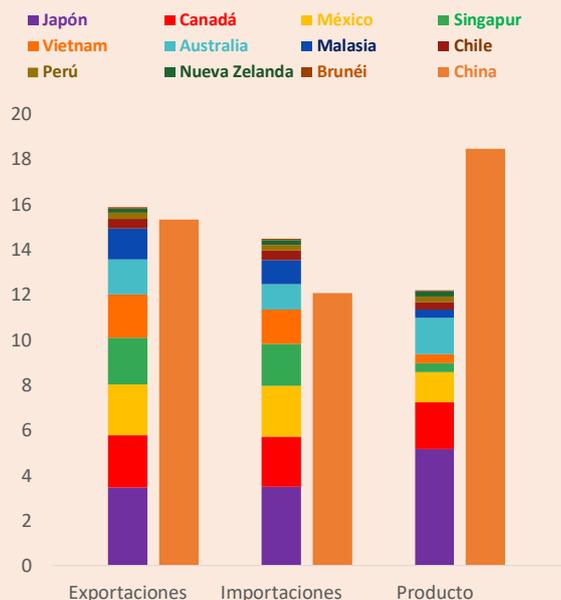
**Incidencia en la economía mundial.** El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (CPTPP) es un tratado de libre comercio firmado en 2016 por Japón, Canadá, México, Singapur, Vietnam, Australia, Malasia, Chile, Perú, Nueva Zelanda y Brunéi, así como Estados Unidos, el cual se retiró un año después. Además, actualmente el Reino Unido se encuentra en proceso formal de admisión al bloque.



Este acuerdo está compuesto por 30 capítulos que tratan de cuestiones comerciales-arancelarias, así como otros temas tales como medidas sanitarias, inversión, servicios, comercio electrónico, compras del sector público, propiedad intelectual, laboral, medio ambiente, entre otros.

## INCIDENCIA DE CHINA Y LOS PAÍSES DEL CPTPP EN LA ECONOMÍA GLOBAL

(en porcentaje; 2021)



Fuente: TradeMap y Banco Mundial

Los países miembros del CPTPP presentan un gran peso en la economía mundial, especialmente en el comercio. El 16% de todas las exportaciones a nivel global en 2021 provinieron del bloque, mientras que en el caso de las importaciones el peso relativo fue del 14%. Asimismo, su incidencia en el producto global fue del 12%. Entre los países con mayor peso económico se encuentran Japón, Canadá, México, Singapur y Vietnam.

Al realizar una comparación entre el bloque y China, podemos observar que el CPTPP tiene una incidencia mayor en cuanto a exportaciones e importaciones, mientras que la participación de China en el producto mundial es muy superior al del conjunto de los países del CPTPP.

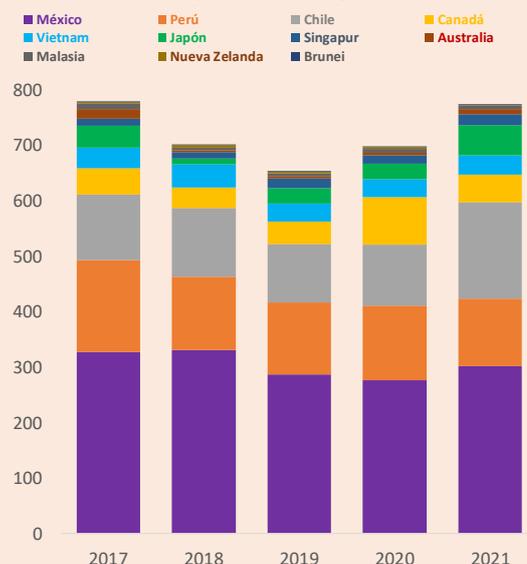
### ❖ RELACIÓN URUGUAY-PAÍSES DEL CPTPP

**Exportaciones.** Actualmente, Uruguay comercia con todos los países del bloque, siendo los principales destinos para

nuestras exportaciones: México, Perú, Chile y Canadá. Asimismo, los tres productos de mayor relevancia económica en los últimos años fueron concentrados de bebidas, carne bovina y arroz. La adhesión a un acuerdo de esta índole le permitiría a nuestro país vender una mayor variedad de productos y aumentar el volumen de los actualmente exportados.

## EXPORTACIONES URUGUAYAS A PAÍSES DEL CPTPP

(en miles de USD)

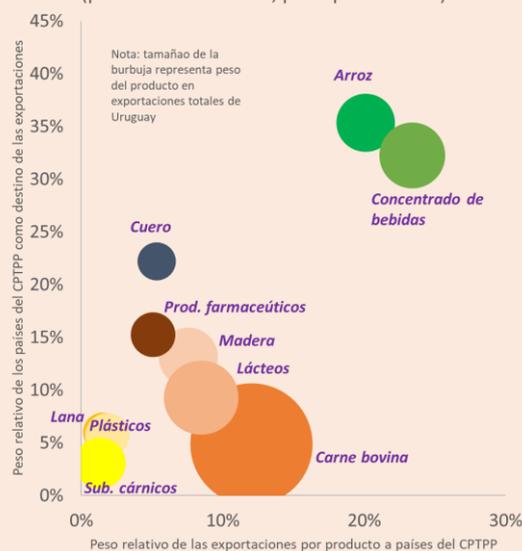


Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI.

Se destaca principalmente el caso de la carne hacia países como Canadá, Japón y Vietnam.

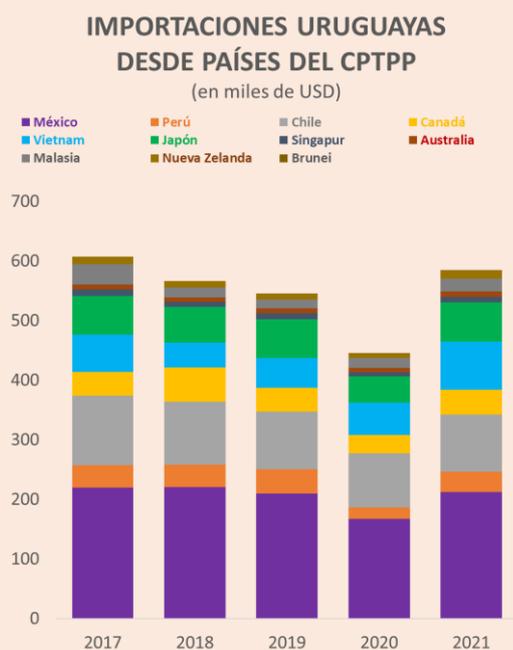
## INCIDENCIA DE PAÍSES DEL CPTPP COMO DESTINO DE LAS EXPORTACIONES

(promedio 2017-2021; principales rubros)



Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI.

**Importaciones.** En cuanto a las importaciones, la mayor cantidad, dentro del bloque, proviene de México, Chile, Japón y Vietnam. En lo que refiere a los productos, estos son de una gran variedad pasando desde vehículos automóviles y sus partes hasta pescados y frutos marinos incluyendo también máquinas, plástico y calzados.



Fuente: Elaboración propia en base a Uruguay XXI.

La adhesión uruguaya al CPTPP, permitiría el ingreso de todos estos productos a nuestro país con menores tasas arancelarias, lo que se podría traducir en una disminución del precio al que acceden los consumidores, entre otras potenciales ventajas.

**Acuerdos.** Actualmente, Uruguay cuenta con tratados comerciales con 3 países del bloque: Chile, México y Singapur, algunos de los cuales son bilaterales y otros en conjunto con el Mercosur. El ingreso de nuestro país a este acuerdo nos permitiría acceder a nuevos mercados de gran interés como Japón y Vietnam. Esto sería pagando menores tasas arancelarias tanto en los países con los que ya tenemos acuerdos previos como los que no. Sin embargo, hay

que tener en cuenta que esté es un tratado ya firmado con normas preestablecidas. La adhesión de Uruguay al mismo implicaría adaptarnos a condiciones pre acordadas.

### ❖ SÍNTESIS: LA NECESIDAD DE ABRIRSE AL MUNDO.

En las últimas décadas, el MERCOSUR, no logró prácticamente ningún acuerdo con países que representan destinos significativos para sus exportaciones. El aumento del peso de los mercados asiáticos en el período considerado es probablemente el principal cambio en el comercio internacional. No obstante, el MERCOSUR no pudo o no supo reaccionar adecuadamente y continúa sin lograr ningún tipo de acceso preferencial a dichos mercados. En sentido contrario, países como Australia, Nueva Zelanda o Chile han reducido drásticamente su vulnerabilidad comercial. Los tres países vienen llevando adelante desde hace décadas una agresiva política comercial aperturista basada en la concreción de acuerdos de libre comercio.

El Índice de Vulnerabilidad Comercial (IVC) elaborado por el CED da cuenta de esta situación.

PAÍSES	IVC PREFERENCIAS		
	2006	2020	2021
Australia	82,8%	25,8%	25,9%
Nueva Zelanda	76,5%	31,9%	32,8%
Uruguay	57,9%	60%	55,1%
Argentina	57,3%	55,2%	60,9%
Chile	56,8%	13,9%	9,7%
Brasil	67,2%	73,5%	76,8%
Perú	58,9%	12,2%	14,4%
Paraguay	16,8%	18,4%	16,1%
Bolivia	24,9%	36,8%	31,9%
Ecuador	43,2%	48,5%	52,9%
Colombia	43,5%	27,1%	27,1%

Fuente: Elaboración propia

Nota: valores cercanos al 100 indican una vulnerabilidad comercial alta y viceversa.

PAÍSES	IVC INTEGRAL		
	2006	2020	2021
 Australia	47,4%	27,7%	29,1%
 Nueva Zelanda	44,3%	24,8%	25,2%
 Uruguay	34,5%	40,6%	34,3%
 Argentina	35,8%	34,8%	35,4%
 Chile	31,3%	13,5%	17,7%
 Brasil	43,1%	51,7%	55,1%
 Perú	54,6%	14,4%	15,7%
 Paraguay	26,7%	28,1%	28,9%
 Bolivia	34,5%	20,8%	20,2%
 Ecuador	44,4%	28,2%	33,7%
 Colombia	53,8%	24,6%	24,3%

Fuente: Elaboración propia

Nota: valores cercanos al 100 indican una vulnerabilidad comercial alta y viceversa.

Por tanto, **la apuesta por lograr acuerdos comerciales con terceros países por fuera de la órbita de la unión aduanera es bienvenida y necesaria**. En este sentido, han surgido el TLC con China y la intención de adherirse al CPTPP.

**El TLC con China.** Luego de un proceso formidable de crecimiento durante 30 años, China es la segunda gran economía del mundo. En los próximos años, será (más que actualmente) un gran importador para abastecer a su inmensa y creciente clase media. Hoy en día cuenta con 16 TLC entre los que se encuentren varios competidores de nuestro país.

Para Uruguay, China representa el 28% de sus exportaciones. En este sentido, **las mayores ganancias de un potencial acuerdo con el gigante asiático no están por el lado de disminuir aranceles (que son relevantes) sino aspirar a potenciar la internalización de sectores que aún no son exportadores a dicho mercado**.

El potencial riesgo es ganar concentración y dependencia con quién ya es nuestro principal cliente. No obstante, la escala de la economía china y sus crecientes demandas y necesidades, hacen de esta

eventual limitante una ventana de oportunidad para ampliar nuestro comercio, diversificar nuestros productos y consecuentemente ampliar la frontera de posibilidades de producción de muchos sectores agroindustriales.

**La adhesión al CPTPP.** Es un tratado de libre comercio firmado en 2016 por Japón, Canadá, México, Singapur, Vietnam, Australia, Malasia, Chile, Perú, Nueva Zelanda y Brunéi; lo cual supone un bloqueo bien diverso en materia de ingreso per cápita, posicionamiento geopolítico, idiosincrasia y ventajas comparativas.

Para Uruguay, los países que forman parte del acuerdo representan el 7% de sus exportaciones de bienes y cierta incidencia en las exportaciones de servicios.

En este sentido, **las mayores ganancias de una potencial adhesión al tratado están en la diversificación exportadora tanto en destinos como productos**.

Por otro lado, adherir al CPTPP implica demostrar cumplimiento de la normativa vigentemente establecida y negociada entre sus miembros. Es decir, Uruguay no negocia, sino aplica o no (con calendarios diferenciados de aplicación de la norma) a cada uno de los 30 capítulos que incluye el tratado.

A modo de cierre, en la siguiente tabla se exponen los principales puntos de los dos caminos planteados. Claramente, **ambos tienen sus diferencias de diseño, implementación, forma de negociación, alcance, entre otros aspectos relevantes. Sin embargo, ambos caminos suponen una mayor apertura externa, tan necesaria para alcanzar mayores niveles de desarrollo y prosperidad**.

	<b>Adhesión al CPTPP</b>	<b>TLC con China</b>
<b>Relación actual</b>	En el promedio de los últimos 5 años, los países que conforman el CPTPP representaron el <b>7,7% de las exportaciones uruguayas de bienes y el 7,2% de las importaciones.</b>	Es el <b>principal socio comercial</b> como destino de las exportaciones de bienes (28%) aunque muy concentrado en tres productos: carne bovina, soja y celulosa. También es el principal origen de las importaciones (22%) y dónde más se paga por concepto de aranceles.
<b>Acceso a mercados</b>	Implicaría <b>diversificar mercados</b> de bienes y servicios entre un conjunto de países muy distintos en materia de ingreso per cápita, ventajas comparativas, posicionamiento geopolítico e idiosincracia.	Implicaría <b>potenciar la relación</b> con la segunda economía del mundo y el principal importador de alimentos con alto potencial en materia de diversificación de productos, acuerdos de inversiones y servicios.
<b>Proceso de acuerdo</b>	Los países con intención de adhesión deben <b>demostrar cumplimiento de la normativa</b> acordada inicialmente por los miembros. Son aprox. 25 capítulos.	Implica <b>iniciar desde cero una instancia de negociación</b> . Puede ser acotado a algunos capítulos o más amplio. En general, TLC modernos alcanzan muchos capítulos.
	Se requiere <b>visto bueno de cada uno de los miembros</b> del acuerdo. En general, Uruguay puntúa muy bien en la mayoría de aspectos relevantes: democracia, institucionalidad, estabilidad.	<b>No es lo mismo una negociación bilateral que en conjunto con el MERCOSUR</b> . En cualquier caso, es una puerta de entrada al Asia y cortaría con nula agenda de inserción internacional de Uruguay/el bloque.
<b>Alcance</b>	Menor margen para negociar excepciones (en particular, en capítulo arancelario). Prevé <b>posibilidad de establecer calendarios diferenciados de incorporación de la norma</b> (en el caso uruguayo podría ser aplicable a capítulos como propiedad de invención, propiedad intelectual, EPPP, etc).	Podría haber <b>mayor margen para negociar excepciones arancelarias</b> . También "acuerdos de segunda generación" suelen presentar calendarios diferenciados de desgravación. No es claro que no se exija determinadas normas (ej. adhesión al Tratado de Cooperación de Patentes).
<b>Situación actual</b>	Hay expresiones de deseo por parte del gobierno pero <b>no se han realizado los trámites formales</b> para solicitar adhesión al tratado.	Existe un estudio de factibilidad y ambos países mostraron su <b>interés oficial en avanzar en el acuerdo</b> . Comenzaría a negociarse.



PUBLICACIÓN QUINCENAL  
SEGUINOS EN [WWW.CED.UY](http://WWW.CED.UY)

