

INFORME FINAL
Estudio de los efectos de un
Tratado de Libre Comercio
Uruguay – China sobre el
sector logístico de Uruguay

Informe Final

Estudio de los efectos de un eventual Tratado de Libre Comercio China – Uruguay sobre el Sector Logístico

Contenido

1.	Introducción	4
2.	Metodología y descripción de actividades desarrolladas durante el proyecto....	8
3.	Caracterización general de las regulaciones en TLCs relevantes para el sector logístico y caracterización de los TLCs negociados por China y Uruguay	17
	a. Los compromisos en materia de bienes y origen en el marco de acuerdos multilaterales y los TLCs	17
	b. Los TLCs del SXXI y su impacto sobre el sector logístico.....	18
	c. Caracterización general de los TLCs que tiene Uruguay en vigor o negociados.....	20
	d. Caracterización general de los TLCs negociados por China.....	21
4.	Análisis detallado de capítulos de TLCs relevantes para sector logístico distintos de servicios e inversiones.....	24
	a. Bienes y acceso a mercados.....	24
	b. Reglas de Origen.....	27
	c. Facilitación del comercio.....	32
	d. Cooperación.....	35
5.	Análisis detallado de los capítulos de TLCs referidos a Servicios e inversiones.	38
	a. Descripción general de modelos y principales obligaciones en capítulos sobre Servicios en los TLCs.....	38
	b. Relación entre capítulos de servicios y compromisos internacionales sobre inversiones en TLCs y TBIs.....	40
	c. Descripción de las obligaciones sobre Servicios en TLCs en vigor o negociados por Uruguay.....	41
	d. Principales regulaciones y regímenes del Uruguay que deberían considerarse a la hora de negociar un eventual TLC con China.....	43
	e. Descripción de obligaciones sobre Servicios en TLCs chinos.....	47
6.	Análisis FODA	49
	a. Fortalezas.....	49
	b. Oportunidades	52

c.	Debilidades.....	55
d.	Amenazas.....	59
7.	Conclusiones.....	62
8.	Anexos.....	65

1. Introducción

Luego de años de relativa inactividad, a partir de 2016, el Mercosur retomó una ambiciosa agenda de relacionamiento externo, que incluyó el cierre de las negociaciones con la Unión Europea (luego de 20 años de su inicio), el lanzamiento y conclusión de las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio¹, y el inicio de negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Singapur (culminadas recientemente) y Líbano. Por otra parte, el bloque mantuvo contactos exploratorios e intercambios de información con Vietnam e Indonesia.

Sin embargo, desde 2020 en adelante, en un contexto de pandemia y divergencia política entre los socios del bloque, la agenda de negociaciones externas quedó virtualmente paralizada. En vista de esta situación, Uruguay presentó en varias oportunidades propuestas para flexibilizar la regla de la negociación conjunta del bloque, y habilitar la posibilidad de que uno o más estados parte del Mercosur pudieran iniciar y proseguir negociaciones con otros países o bloques sin la necesidad de contar con el acompañamiento de los otros socios del bloque.

Luego de varios intentos infructuosos, Uruguay anunció en julio de 2021 que comenzaría a conversar con terceros para negociar acuerdos comerciales extrazona² y, en septiembre de 2021, comunicó que daría inicio a la tarea del equipo negociador para confeccionar un estudio de factibilidad del Tratado de Libre Comercio (TLC) con China.³ Finalmente, el pasado 13 de julio el Presidente de Uruguay informó que se había concluido el estudio de factibilidad, con un resultado positivo y que, en consecuencia, Uruguay y China estaban en condiciones de comenzar formalmente la negociación.⁴

Siendo una de las economías más desarrolladas de la región, el comercio de Uruguay se encuentra significativamente por debajo de su potencial. En total, exporta e importa menos del 50% de su PBI. En contraste, dos países comparables en población y nivel económico del continente, como Costa Rica y Panamá⁵, comercian más de dos tercios de lo que producen anualmente. En otras partes del mundo, países de un alto grado de desarrollo y reducido mercado interno tales como Dinamarca, Israel, Singapur y Nueva Zelanda, también registran una intensidad de comercio significativamente superior a la de Uruguay.

En este contexto, las oportunidades de un acuerdo bilateral con China podrían tener un impacto significativo para acercar a Uruguay a ese potencial exportador que,

¹ EFTA por sus siglas en inglés (European Free Trade Association).

² Ministerio de Relaciones Exteriores (2021), [Comunicado de Prensa N° 112/21](#).

³ Ministerio de Relaciones Exteriores (2021), [Comunicado de Prensa N° 182/21](#).

⁴ Comunicación - Presidencia Uruguay (2022), "[Lacalle Pou anunció inicio de negociaciones con China por tratado de libre comercio](#)".

⁵ Esto es sin tener en cuenta las exportaciones de servicios del Canal de Panamá.

actualmente, parece subutilizado. En la actualidad, aun compitiendo en los mercados de carne, lácteos y cereales frente a países que cuentan con acceso preferencial -como Australia y Nueva Zelanda-, China es el principal destino de exportación del Uruguay. De hecho, 1 de cada 4,5 dólares exportados se dirigen al país asiático, un monto superior incluso a las dirigidas al Mercosur en su conjunto. Al respecto, cabe destacar que, a diferencia del resto del MERCOSUR, en las exportaciones uruguayas a China cobra relevancia el papel de las zonas francas.

Las oportunidades de expansión comercial han sido identificadas por otros estudios que buscaron evaluar los posibles impactos de un TLC entre el Uruguay y China. Así, por ejemplo, la Cámara de Industrias del Uruguay⁶ destaca que tras el inicio del proceso de desgravación arancelaria mutua entre China y los tres únicos países de la región con los que mantiene acuerdos (Chile, Perú y Costa Rica), el comercio bilateral se expandió significativamente, alcanzando una tasa del 17% anual en el caso de las exportaciones chilenas. Más importante aún, la cantidad de productos exportados por Chile se duplicó (pasando de 300 a 600), mientras que el número de empresas chilenas que alcanzaron al mercado chino casi se triplicó (de 450 a 1.200), destacándose que siendo que el 43% de estas empresas son PYMES. Recientemente, funcionarios del Ministerio de Economía del Uruguay anunciaron un incremento estimado por encima del 1% en términos del PBI, el empleo y los salarios.

En el caso de las importaciones, es esperable que el impacto sobre sectores productivos del Uruguay sea limitado. En primer lugar, porque a partir del uso de excepciones al arancel externo común y de regímenes especiales de importación- como importación temporaria-, una fracción importante de las compras del Uruguay a China ya se encuentra en una situación cercana al libre comercio. Asimismo, la extrema competitividad de China, el mayor exportador y con el mayor superávit comercial a nivel global, implica que el arancel no sea un instrumento perfecto para obstaculizar las importaciones provenientes de aquel país. En cualquier caso, uno de los principales impactos que podría generar un TLC con China será la sustitución de orígenes con los socios de Uruguay en el Mercosur. En efecto, los altos aranceles externos del Mercosur (del 11% en promedio) constituyen una reserva del mercado uruguayo para los productos de Brasil y Argentina. Actualmente, más de un tercio de las importaciones provienen de estos dos países, mientras que China participa en menos del 20% del total. Esto está reflejando un límite al comercio potencial por el efecto que los altos aranceles provocan sobre la demanda.

⁶ Cámara de Industrias del Uruguay (2021). "Posibles impactos sobre la industria manufacturera nacional ante un eventual acuerdo comercial China-Uruguay", Dirección de Estudios Económicos.

Otros estudios abarcan encuestas a representantes del sector privado uruguayo como las realizadas por la Cámara de Comercio y Servicios⁷. En este caso, las empresas consultadas identificaron como principal obstáculo los elevados aranceles a la importación en China. En un segundo plano se ubicaron los requisitos fitosanitarios y aspectos logísticos que dificultan la exportación de productos uruguayos con destino a ese mercado. A pesar de los desafíos para exportar a China, el 57% de los consultados en este estudio indicaron que un eventual TLC tendría un impacto positivo sobre sus respectivos sectores. En contrapartida, un 10% de las empresas abarcadas en el análisis plantearon que el acuerdo derivaría en consecuencias negativas. Particularmente, subrayaron la mayor competencia entre la industria local y los productos importados desde China y la instalación de empresas chinas en territorio uruguayo como principales amenazas.

Más allá del impacto estrictamente comercial analizado en estos estudios, es esperable que un acuerdo comercial con China tenga efectos mucho más amplios, por ejemplo, sobre los flujos de inversión y servicios. En particular, la conclusión de un TLC con el gigante asiático que siga el formato típico utilizado tanto por dicho país como por Uruguay en sus acuerdos recientes tendrá diferentes impactos sobre el sector logístico uruguayo. Este es un tema crítico para un país como Uruguay que por su ubicación geográfica y condiciones naturales aspira a convertirse en un hub logístico regional, y que no fue hasta ahora abordado por ninguno de los estudios previos mencionados.

En este contexto, el objetivo de este estudio es presentar un análisis de los principales impactos que tendría un eventual TLC China – Uruguay sobre el sector logístico de este último. Asimismo, busca consolidar en un documento la posición del sector sobre los distintos aspectos de este eventual acuerdo que podrían impactar sobre la logística en Uruguay, de manera de servir como un insumo para las autoridades y los equipos negociadores del Uruguay.

El estudio se organiza de la siguiente manera. La sección 2 presenta una breve descripción de la metodología utilizada y el detalle de las actividades desarrolladas a lo largo del proyecto. Seguidamente, en la sección 3 se presenta una caracterización general de las regulaciones abarcadas por los TLCs de especial relevancia para el sector logístico y se realiza una caracterización de los TLCs firmados hasta la fecha tanto por China como Uruguay. La sección 4 comprende el análisis sobre las disposiciones relevantes para el sector distintas de servicios e inversiones. En tanto, las disciplinas relativas a servicios e inversiones son consideradas en la sección 5. A continuación se presenta un análisis FODA sobre el impacto de un eventual TLC China

⁷ Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay (s.f.). “Posibles impactos de la firma de un eventual Tratado de Libre Comercio en la R.P. China”.

– Uruguay. En la sección 7 se presentan las principales conclusiones. Por último, se incluyen los anexos.

2. Metodología y descripción de actividades desarrolladas durante el proyecto

El estudio involucró una serie de actividades de recolección de información y análisis que tuvieron lugar desde el inicio del proyecto, el pasado 10 de mayo de 2022, hasta la culminación del presente informe. A continuación, se presenta una breve descripción de las actividades realizadas, y de la metodología utilizada para cada una de ellas.

Recolección de información estadística y revisión bibliográfica. En primer lugar, se recolectó información contextual y estadística sobre el comercio exterior de Uruguay, en particular sobre su relación comercial bilateral con China y el sector logístico uruguayo. La misma fue recolectada de fuentes públicas o facilitada por INALOG⁸. Asimismo, se recopilaron estudios previos realizados por distintas instituciones uruguayas, como la Cámara de Comercio y Servicios y la Cámara de Industrias, sobre los posibles impactos de un eventual acuerdo comercial con China -citados en la sección precedente.

Relevamiento y sistematización de TLCs firmados por China. Se llevó adelante un relevamiento de los 15 TLCs firmados por China, haciendo especial énfasis en la identificación de limitaciones y reservas tanto del país asiático como de sus contrapartes en lo referido a comercio de servicios e inversiones en los sectores de interés para el sector logístico del Uruguay. La información fue volcada en una matriz, que sistematiza un total de 36 dimensiones de análisis -varias de ellas con categorías tabuladas- para cada uno de estos acuerdos. La misma se adjunta al presente informe como Anexo 1. Adicionalmente, se analizaron otros capítulos de relevancia para el sector logístico como Comercio de Bienes, Reglas de Origen, Facilitación del Comercio y Cooperación. Esta parte de la evaluación se concentró en tres casos que, por sus características individuales, resultan pertinentes para considerar el impacto de un eventual TLC China – Uruguay. Éstos abarcan: Chile, por tratarse de un país de la región que cuenta con una economía mediana-chica; Camboya, dado que es la contraparte del último TLC firmado por China y es una economía muy chica (representando aproximadamente la mitad del PBI uruguayo⁹); y Singapur, considerando que su situación de hub logístico regional lo convierte en un modelo a seguir en línea con las aspiraciones del Uruguay.

⁸ INALOG (2017). “Oportunidades de inversión: Sector logístico”; INALOG (2020). “Sector logístico 2019 – Análisis y Estadísticas –”; INALOG (2021). “Tránsitos por Uruguay de 2018 a 2020: Caracterización de Uruguay como centro de distribución para la región y el mundo”; INALOG (2021). “Servicios logísticos y facilitación de comercio en Uruguay”; INALOG (2021). “Sector logístico 2020: Análisis y estadísticas”; INALOG (2021). “Caracterización del sector logístico en Uruguay: nivel de actividad y especialización como *hub* regional marítimo”; INALOG (2021). “Comercio Internacional y Logística: Análisis de las exportaciones, importaciones y tránsitos en el período 2018-2020”; PwC (2021). “Corredores Económicos-Logísticos: Estudio preliminar de bases para el desarrollo de un enfoque holístico en Uruguay”.

⁹ De acuerdo con los datos del Banco Mundial:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=UY-KH>

Relevamiento y sistematización de selección de TLCs negociados por Uruguay. Se realizó un análisis exhaustivo de los compromisos contraídos por Uruguay en materia de servicios en tres acuerdos recientes que se consideraron prioritarios: el ACE 60 Uruguay – México; el ACE 73 Uruguay – Chile; y el Acuerdo Mercosur – Unión Europea. En particular, se analizaron las reservas y compromisos asumidos por Uruguay en materia de comercio de servicios e inversiones para aquellos sectores asociados a la logística. La selección de estos acuerdos responde, en los casos de Uruguay – México y Uruguay – Chile, a que se trata de los dos únicos acuerdos en los que, a la fecha, Uruguay utilizó listas negativas para registrar sus compromisos en materia de servicios, lo que permite identificar las limitaciones de manera mucho más detallada que en el caso de acuerdos con listas positivas. Por su parte, el Acuerdo Mercosur – UE fue incluido en el relevamiento por ser una negociación conjunta con el MERCOSUR y por el peso relativo que tiene la UE, lo que lo asemeja más a las asimetrías de capacidad de negociación que, esperablemente, Uruguay enfrentará con China.

Definición del alcance, clasificación y representación gremial del sector logístico en Uruguay. A fin de poder determinar los posibles impactos de un eventual TLC China – Uruguay sobre el sector logístico uruguayo, fue necesario definir el alcance de este sector, en base a las clasificaciones generalmente utilizadas para las negociaciones comerciales internacionales. En particular, se realizó un relevamiento con el equipo técnico de INALOG y con las cámaras y otras agencias públicas que lo conforman para determinar qué sectores, subsectores y actividades de servicios están representadas en INALOG.

A tal fin, se utilizaron como base los dos nomencladores que generalmente se utilizan en el marco de las negociaciones internacionales sobre comercio de servicios: la “[W-120](#)” de la OMC, y la [Central Product Classification \(CPC\)](#) de la ONU. El primero de estos documentos fue confeccionado por la OMC en el marco de la Ronda Uruguay, para que sirviera como base para las negociaciones de compromisos específicos en el marco del Acuerdo de Servicios (GATS, por su acrónimo en inglés). La CPC, por su parte, es una estructura de clasificación para productos (bienes y servicios) basada en definiciones, principios y reglas de clasificación acordados internacionalmente. De este modo, funciona como estándar internacional para reunir y tabular datos sobre productos y servicios. La misma suele utilizarse en el marco de las negociaciones de servicios cuando los negociadores requieren expresar los compromisos a un nivel de desagregación sectorial más detallado que el previsto en la W-120.

Sobre la base de estos dos nomencladores se realizó una propuesta de alcance sectorial de la representación de INALOG, que fue validada por el propio Instituto y las Instituciones que integran su Consejo de Dirección. Asimismo, el ejercicio permitió identificar qué cámara o cámaras detentan la representación de cada subsector o actividad específica. El resultado del ejercicio se incluye a continuación, como Tabla 1.

Tabla 1. Clasificación de sectores y cámaras vinculadas

Sector	Sub-sector	CPC	Cámaras
2. SERVICIOS DE COMUNICACIONES			
A. Servicios postales		7511	Cámara de Zonas Francas del Uruguay (CZFUY), Cámara Uruguaya de Logística (CALOG), Correo Uruguayo
B. Servicios de correos		7512	CZFUY, CALOG, Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay (ITPC)
4. SERVICIOS DE DISTRIBUCIÓN			
A. Servicios de comisionistas / intermediarios		621	CZFUY, CALOG, Asociación Uruguaya de Agentes de Carga (AUDACA), Centro de Navegación (CENNAVE)
B. Servicios comerciales al por mayor		622	CZFUY, CALOG, AUDACA, CENNAVE
C. Servicios comerciales al por menor		631+632	CZFUY, CALOG, AUDACA, CENNAVE
D. Servicios de franquicia		8929	-
11. SERVICIOS DE TRANSPORTE			
A. Servicios de transporte marítimo	a. Transporte de pasajeros	7211	CENNAVE, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración Nacional de Puertos.
	b. Transporte de carga	7212	CENNAVE, AUDACA, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración Nacional de Puertos, Prefectura Nacional Naval (Ministerio de Defensa Nacional).
	c. Alquiler de embarcaciones con tripulación	7213	Cámara de la Marina Mercante Nacional
	d. Mantenimiento y reparación de embarcaciones	8868**	Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS)
	e. Servicios de remolque y tracción	7214	CENNAVE, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración Nacional de Puertos, Prefectura Nacional Naval (Ministerio de Defensa Nacional).
	f. Servicios de apoyo relacionados con el transporte marítimo	745**	CENNAVE, AUDACA, CZFUY, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración Nacional de Puertos, Prefectura Nacional Naval (Ministerio de Defensa Nacional).
C. Servicios de transporte aéreo	a. Transporte de pasajeros	731	Terminal de Cargas Uruguay (TCU), Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA) del Ministerio de Defensa Nacional, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Sector	Sub-sector	CPC	Cámaras
	b. Transporte de carga	732	CALOG, TCU, AUDACA, Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA) del Ministerio de Defensa Nacional, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas
	c. Alquiler de aeronaves con tripulación	734	CNCS
	d. Mantenimiento y reparación de aeronaves	8868**	CIU, CNCS
	e. Servicios de apoyo relacionados con el transporte aéreo	746	AUDACA, TCU, Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA) del Ministerio de Defensa Nacional, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas
E. Servicios de transporte por ferrocarril	a. Transporte de pasajeros	7111	Servicios Logísticos Ferroviarios (SELF), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas
	b. Transporte de carga	7112	Servicios Logísticos Ferroviarios (SELF), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, CALOG, AUDACA, CENNAVE
	c. Servicios de remolque y tracción	7113	Servicios Logísticos Ferroviarios (SELF), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración Nacional de Puertos, CENNAVE, CALOG
	d. Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por ferrocarril	8868**	CALOG, CIU, CNCS
	e. Servicios de apoyo relacionados con el transporte por ferrocarril	743	AUDACA
F. Servicios de transporte por carretera	a. Transporte de pasajeros	7121 y 7122	Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Corporación Vial del Uruguay (CVU) de la CND, intendencias departamentales
	b. Transporte de carga	7123	CALOG, ITPC, AUDACA, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Sector	Sub-sector	CPC	Cámaras
	c. Alquiler de vehículos comerciales con conductor	7124	ITPC, CNCS, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas
	d. Mantenimiento y reparación de equipo de transporte por carretera	6112 y 8867	CNCS
	e. Servicios de apoyo relacionados con los servicios de transporte por carretera	744	ITPC, CNCS, CIU, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Corporación Vial del Uruguay (CVU) de la CND
H. Servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte	a. Servicios de carga y descarga	741	CZFUY, CALOG, ITPC, AUDACA, CENNAVE, TCU, Administración Nacional de Puertos, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (DINACIA) del Ministerio de Defensa Nacional
	b. Servicios de almacenamiento	742	CZFUY, CALOG, AUDACA, CENNAVE, TCU, CNCS, Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP), Administración Nacional de Puertos
	c. Servicios de agencias de transporte de carga	748	CZFUY, CALOG, ITPC, AUDACA, CENNAVE, TCU, CNCS, Administración Nacional de Puertos, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas
	d. Otros	749	CZFUY, CALOG, ITPC, AUDACA, Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay (ADAU), CENNAVE, Dirección Nacional de Transporte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Dirección Nacional de Aduanas (Ministerio de Economía y Finanzas)

Como se observa en la Tabla, en términos de W120-CPC, los sectores y subsectores identificados abarcan: los servicios de comunicaciones -servicios postales y servicios de correos-, los servicios de distribución -incluyendo servicios de comisionistas, servicios comerciales al por mayor, y servicios comerciales al por menor- y servicios de transporte -transporte marítimo (de pasajeros, de carga, alquiler de embarcaciones, mantenimiento y reparación, servicios de remolque y tracción, otros servicios de apoyo)-, transporte por vías navegables interiores, servicios de transporte aéreo, servicios de transporte por ferrocarril, transporte por carretera, servicios auxiliares a todos los medios de transporte, y otros servicios de transporte.

Recolección de información sectorial mediante encuentros con cámaras. El trabajo de escritorio fue complementado por una serie de encuentros presenciales y virtuales

con representantes de las cámaras que integran el sector. A tal fin, se confeccionó en primer lugar una presentación con el objetivo de introducir algunos conceptos y nociones básicas sobre TLCs -y, en particular, las negociaciones comerciales sobre servicios-, sobre la base de los cuales establecer un “lenguaje común” que permitiera un diálogo productivo con las cámaras integrantes de INALOG respecto de sus intereses ofensivos, sensibilidades y la legislación relevante para el sector logístico. Esta presentación sirvió de guía para la realización de una serie de reuniones con las cámaras que se realizaron en Montevideo a fines del mes de junio. En la tabla que se incluye debajo de este apartado como Tabla 2 se detallan los encuentros y los representantes de las cámaras presentes en cada uno de ellos.

Tabla 2. Cronograma de reuniones

Fecha	Hora	Participantes	Modalidad
28 de junio 2022	13 a 14hs	INALOG	Presencial
28 de junio 2022	14 a 15hs	Ministerio de Economía y Finanzas: - Ec. Juan Labraga - Ec. Laura da Costa - Ec. Gabriel Arimón - Lic. Graciela Altruda - Cra. Carina Camarano - Ec. Juan Martín Chávez Ministerio de Relaciones Exteriores: - Embajador Fernando López Fabregat - Primer Secretario Federico Lage - Tercera Secretaria Johanna Asaravicius	Presencial
28 de junio 2022	15.30 a 18.30hs	Consejo de Dirección del INALOG: - Ing. Civil Álvaro Olazábal (Pte. INALOG - MTOP) - Lic. Emilio Rivero (GG INALOG) - Cra. Carina Camarano (MEF - DNA) - Ec. Juan Chávez (MEF) - Sra. Noelia Torres (MRREE) - Ing. Horacio Lannes (ANP) - Ing. Quim. Washington Durán (CIU) - Ing. Agr. Victoria Carballo (CMPP) - Sr. Leonardo Couto (ADAU) - Sr. Sergio González (AUDACA) - Ing. Bruno Guella (LACC - TCU) - Ing. Juan Operti (CZFUY) - Dra. Mónica Ageitos (CENNAVE) - Dr. Daniel Olaizola (CNCS) - Ing. Pedro Garra (CALOG) - Lic. Matías Camejo (UEU) - Ec. Ignacio Asumendi (ITCP)	Presencial
29 de junio 2022	9 a 11hs	- Sr. Mauricio Papa, Gerente General de Costa Oriental (CZFUY y CALOG) - Ing. Martín Dovat, Gerente General Zonamérica (CZFUY y CALOG)	Presencial
29 de junio 2022	11 a 13hs	- Dra. Mónica Ageitos, Presidente del CENNAVE	Presencial

Fecha	Hora	Participantes	Modalidad
		<ul style="list-style-type: none"> - Sr. Gonzalo Hontou, Gerente Comercial de TCP (CENNAVE) - Sr. Alexi Ponce, CEO de Multimar (CENNAVE) - Sr. Jorge Acuña, Corporación Navíos, Presidente de la Mesa de Operadores (CENNAVE) - Ec. Ignacio Asumendi, Presidente de ITPC - Sr. Martín Paleo, Prosecretario de Comisión Directiva de ITPC - Sr. Mauro Borzacconi, Presidente de CATIDU (ITPC) - Sr. José García, Directivo (ITPC) - Sr. Wilson Rochón, Directivo (ITPC) - Sr. Leonardo González, Presidente de AUDACA - Sr. Sergio González, Director Ejecutivo de Saco Shipping Uruguay (AUDACA) - Sr. Rodolfo Faccini, Director de Transcarga (AUDACA) 	
29 de junio 2022	15 a 17hs	<ul style="list-style-type: none"> - Lic. Andrea Roth, Presidente de la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU) - Lic. Margarita Varela, Responsable de Comercio Exterior de UEU - Lic. Mario Montemuño, Director de Montemuño Despachante de Aduana (CNCS) - Ec. Ana Laura Fernández, Jefa del Departamento de Estudios Económicos y Comercio Exterior de la CNCS - Ec. Facundo Bentancor, Estudios Económicos y Comercio Exterior de la CNCS - Sra. Florencia Ferrari, Departamento de Apoyo a las Negociaciones Internacionales de la CIU - Sr. Jorge Erro, Presidente de la CMPP - Ing. Agr. Victoria Carballo, Coordinadora de la Asociación de Comerciantes de Grano (CMPP) - Sr. Diego Díaz Coll, Presidente de ADAU - Sra. Victoria Fontana, Gerente de AesDAU 	Presencial
10 de agosto 2022	14 a 16hs	INALOG, CENNAVE, CALOG, CZFUY, UEU, y CNCS.	Virtual

Estas reuniones fueron complementadas por otra serie de encuentros virtuales, tanto destinados a la preparación de las reuniones presenciales en Montevideo descritas arriba, como de seguimiento de las principales conclusiones y líneas de trabajo que resultaron de las mismas. En particular, se realizaron varias reuniones destinadas a organizar el trabajo para la confección de uno de los insumos principales que surgieron de este proyecto: la “Tabla-insumo” para negociaciones de servicios en el sector logístico, que se describe en el apartado siguiente.

Diseño y elaboración de una “tabla-insumo” para negociaciones de servicios logísticos. Durante las reuniones presenciales mantenidas en Montevideo quedó claro que uno de los mayores aportes que podría hacer este proyecto para acompañar al sector logístico uruguayo en una posible negociación comercial con China era

ayudarlo a confeccionar un documento con la posición del sector para cada uno de los sectores, subsectores y actividades de servicios representados por INALOG.

En conjunto con INALOG, se decidió que el formato más apropiado para volcar esta información sería una tabla, con el listado de sectores identificados como de interés, que fue compartida con las distintas cámaras que lo integran. En base al relevamiento previo que permitió asociar cada cámara con los sectores y subsectores de su competencia (ver Tabla 1 más arriba), se solicitó a cada una de ellas que detallaran sus sensibilidades ante un posible aumento de la competencia china o del potencial para exportar hacia China. Asimismo, se solicitó a las cámaras que incluyeran toda la información que tuvieran en su conocimiento sobre el marco regulatorio uruguayo aplicable a cada subsector y comentarios vinculados a su evaluación sobre la necesidad o conveniencia de preservarla en caso de que surgiera alguna inconsistencia con las obligaciones del TLC.

A partir de un análisis preliminar de los compromisos adoptados por Uruguay en el marco de los TLCs con México y Chile realizado por INALOG, se procedió a indagar con mayor profundidad en las reservas y limitaciones incluidas en esos acuerdos en lo concerniente a cada uno de los sub-sectores de interés. Los resultados de dicho análisis fueron volcados en una planilla de Excel (ver Anexo 2) en la que cada solapa corresponde a un sector: comunicaciones, distribución, transporte marítimo, vías navegables interiores, transporte aéreo, ferrocarril, carretera y servicios auxiliares de transporte. Asimismo, se adicionó una solapa para volcar las reservas “transversales” de Uruguay (que aplican a todos los sectores o a varios de ellos de forma conjunta). A continuación, se incluyen algunas precisiones metodológicas sobre la Tabla:

- En los casos de las reservas de Uruguay en los acuerdos con México y Chile (los dos con formato de listas negativas), se incluye un resumen de la descripción de la reserva, y se señalan las medidas (normas) para las que se reservaron disconformidad (Anexo I) y las obligaciones para las cuales se preservan dicha posibilidad de aplicar medidas futuras contrarias a los compromisos (Anexo II). En el caso de Chile se incluyeron tanto las reservas del TLC que contiene Comercio de Servicios como del Acuerdo Bilateral de Promoción y Protección de inversiones, ya que ambos instrumentos internacionales se complementan.
- Para el caso de UE, ya que el formato es de lista positiva, se incluyó en la columna solo los subsectores en los que Uruguay contrajo compromisos y las respectivas limitaciones para cada modo de suministro.
- La planilla incluyó una columna en la que las cámaras consultadas o el equipo de INALOG pudieran incorporar su parecer respecto de: las reservas formuladas; la legislación relevante identificada; y la sensibilidad/oportunidad de mantener o no dichas reservas (o agregar nuevas reservas). Las observaciones volcadas en esta columna fueron discutidas con el equipo de

Quipu, y sirvió como insumo clave para la evaluación final del curso de acción sugerido en la misma tabla para cada sector/subsector (ver anexo).

- A partir de este análisis preliminar de la legislación aplicable, se incorporó una evaluación en la columna de “Propuesta Quipu” sobre la acción recomendada en relación con las reservas existentes en acuerdos previos, en caso de que negociara un acuerdo con China. La misma se expresa en cuatro categorías predeterminadas, a saber: “Mantener reservas” (indicando si se refiere a la reserva existente en el acuerdo de México, UE, y/o Chile), “Ampliar reserva”, “Limitar reserva” y “Dejar de reservar”. Adicionalmente, en la columna de “Observaciones Quipu” se detallaron brevemente los argumentos que sostienen la recomendación incluida en “Propuesta Quipu”.

Análisis FODA. Para estimar el impacto sobre el sector logístico, se realizó un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del potencial acuerdo sobre el comercio bilateral, enfatizando los mecanismos por los cuales podría ser afectado el transporte de carga marítima. Mientras las fortalezas y oportunidades identifican las causas y buscan dimensionar la magnitud de la expansión comercial, los desafíos y amenazas ponen de manifiesto que los acuerdos comerciales deben ser acompañados de otras políticas públicas para potenciar las ganancias derivadas de estos.

Es importante destacar que el análisis FODA se realizó sobre la base de información pública relativa a la balanza de pagos y cuentas nacionales del Uruguay.

3. Caracterización general de las regulaciones en TLCs relevantes para el sector logístico y caracterización de los TLCs negociados por China y Uruguay

La presente sección busca describir los compromisos que generalmente suelen incluirse en los TLCs y que pueden tener un impacto relevante sobre el sector logístico. En base a esa descripción general, presenta un análisis más pormenorizado de la estructura y contenido que tienen las secciones relevantes de los TLCs que China ha negociado hasta la fecha -presumiendo que, en caso de entablar una negociación comercial con Uruguay, esa sería la base que China pondría sobre la mesa- y de los TLCs negociados por Uruguay -a fin de determinar si existen puntos de posible tensión entre la posición negociadora reciente de Uruguay y el modelo de negociación de China-.

- a. Los compromisos en materia de bienes y origen en el marco de acuerdos multilaterales y los TLCs

Las reglas del comercio internacional tienen dos grandes fuentes: por un lado, el Sistema Multilateral de Comercio (es decir, las reglas de la Organización Mundial del Comercio, OMC); y, por el otro, los Tratados de Libre Comercio (TLCs) y otros instrumentos de comercio e inversión (como Acuerdos de Preferencias Comerciales o los Tratados Bilaterales de Inversión). Se estima que aproximadamente un 50% del comercio mundial se realiza en el marco de acuerdos de libre comercio, y otro 50% bajo las normas de la OMC. Actualmente hay 348 TLCs en vigor a nivel global, y todos los miembros de la OMC (164) tienen al menos un acuerdo.

Ambos sistemas difieren, en primer lugar, en materia de aranceles. Mientras que la OMC prevé compromisos de cada uno de sus miembros de no superar ciertos “techos” en los aranceles, en los TLCs los países establecen plazos (en general, de hasta de 10 años) para llevar esos aranceles a 0 entre los participantes de dichos acuerdos, para la mayor parte del comercio entre ellos. En consecuencia, por definición los TLCs brindan acceso preferencial a la contraparte respecto de los países con los que no tienen TLC. En cambio, en el esquema OMC cada país debe aplicar el mismo arancel externo a todos los miembros de la Organización (trato de la “Nación Más Favorecida”).

Justamente por esta diferencia fundamental en el tratamiento de los aranceles es que cobran particular relevancia para los TLCs las reglas de origen. Las mismas son las que permiten discernir qué productos van a ser considerados originarios de las distintas partes de un TLC para, de esa manera, determinar si deberá otorgarse a esos productos el trato preferencial (en general, arancel 0 en el marco del esquema de desgravación comercial del TLC) o el multilateral (el arancel “consolidado”, que se aplica a todos los miembros de la OMC por igual).

Asimismo, hay divergencias entre el sistema multilateral y los TLCs en cuanto a las disciplinas abarcadas. En OMC se contemplan servicios (GATS), medidas de inversiones relacionadas con el comercio (TRIMS) y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS). El primero de estos acuerdos -el GATS- es de particular interés para el sector logístico, ya que rige el comercio internacional de servicios entre los 164 países miembros de la OMC (entre los cuales se encuentran tanto Uruguay como China). La regulación multilateral del comercio internacional de servicios es relativamente reciente: si bien desde 1947 existía el Acuerdo General sobre el Comercio de Mercancías (abreviado “GATT”, por sus siglas en inglés), éste establecía reglas multilaterales solamente para el comercio internacional de bienes, y no incluía ninguna regulación relativa a los intercambios internacionales de servicios.

En contraste con la OMC, los TLCs suelen abarcar disciplinas “OMC-plus” para cada una de esas áreas, y nuevas disciplinas vinculadas a temas como comercio y medioambiente, e-commerce, inversiones, compras públicas, entre otras.

Tabla 3. Sistema multilateral de comercio y red de acuerdos bilaterales

	Organización Mundial del Comercio	Tratados de Libre Comercio
Participantes	164 miembros	348 en vigencia (todos los miembros de OMC tienen al menos 1 acuerdo)
Aranceles	Cada país debe aplicar el mismo arancel externo a todos los miembros (arancel “Nación Más Favorecida” o NMF) Arancel consolidado: máximo que el país puede aplicar Arancel aplicado: el vigente (igual o menor a consolidado)	En general al menos 90% del comercio liberalizado en un plazo no mayor a 10 años Eliminación total de arancel para todos los productos incluidos en la cobertura. Brinda acceso preferencial respecto de países sin TLC.
Disciplinas	Servicios (GATS), Medidas de inversiones relacionadas con el comercio (TRIMS), derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS)	Disciplinas “OMC-plus” + Nuevas disciplinas (Medio Ambiente, E-commerce, Inversiones, Compras Públicas, entre otras)

b. Los TLCs del SXXI y su impacto sobre el sector logístico

En sus orígenes los TLCs estaban orientados fundamentalmente a establecer esquemas recíprocos de desgravación arancelaria y, a lo sumo, complementaban estas obligaciones de acceso a mercado de bienes con disciplinas íntimamente asociadas a este tema -reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias. Más recientemente, sin embargo, dejaron de referirse exclusivamente a desgravación de bienes, y comenzaron a agregar una serie de “disciplinas”, en diversas áreas de la regulación “más allá de la frontera”, como servicios

e inversiones, compras públicas, propiedad intelectual, entre otras. En la Tabla 4 incluida a continuación se presenta esquemáticamente el universo de temas que suelen abarcar los TLCs modernos, con una evaluación de su relevancia para el sector logístico.

Como se desprende de la Tabla, de todos los capítulos que suelen abarcar los TLCs modernos, hay al menos cinco que son de particular relevancia para este estudio: bienes, origen, facilitación del comercio, servicios / inversiones y cooperación.

Tabla 4. Capítulos de TLCs según relevancia para el sector logístico

Capítulos	Relevancia
Comercio de Bienes	Media
Reglas de Origen	Media
Defensa Comercial	Baja
Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)	Baja
Obstáculos Técnicos al Comercio	Baja
Facilitación del Comercio	Media
Servicios y Establecimiento	Alta
Compras Gubernamentales	Baja
Propiedad Intelectual	Baja
Competencia	Baja
Subsidios	Baja
Empresas Propiedad del Estado	Baja
Comercio y Desarrollo Sostenible	Baja
Transparencia	Baja
Cláusula de Integración Regional	Baja
Solución de Diferencias	Baja
Anexo de Vinos	Baja
Cláusula Antifraude	Baja
Balanza de Pagos y Movimiento de capitales	Baja

Los dos primeros capítulos mencionados -bienes y reglas de origen- tendrán un impacto indirecto sobre el sector logístico, ya que traerán aparejadas alteraciones en los flujos internacionales de comercio de Uruguay y, en consecuencia, en la dinámica de la logística nacional e internacional. Así, por ejemplo -como se verá más adelante-, el objetivo mismo de un acuerdo comercial es incrementar el comercio entre las partes que lo negocian. Este aumento de los flujos comerciales -tanto de importaciones como exportaciones- redundará lógicamente en un crecimiento del tráfico de transporte de contenedores, de carga y descarga de los mismos, de depósito, y de otros servicios logísticos asociados. También es de esperar, por ejemplo, que haya alteraciones en los orígenes de las importaciones de Uruguay, y que parte de los exportadores argentinos y brasileños que actualmente proveen bienes a

importadores uruguayos por vía terrestre sean desplazados por proveedores chinos, que transportarán sus productos a Uruguay por vía marítima.

A su turno, las reglas de origen que se plasmen en un eventual TLC con China determinarán la posibilidad de que Uruguay se convierta en un eslabón de cadenas de producción regionales orientadas a aprovechar la preferencia arancelaria en China, y de esa forma podría generar flujos comerciales de importaciones de insumos de países vecinos, y exportaciones de bienes terminados hacia China. Por su parte, las reglas de origen del Mercosur determinarán la medida en que el Puerto de Montevideo puede convertirse en una puerta de entrada para productos chinos destinados a consumidores en los mercados más grandes de la región, como Brasil y Argentina.

Por otro lado, los capítulos de facilitación del comercio y -principalmente-, de servicios e inversiones podrían tener un impacto sobre la normativa actualmente vigente en Uruguay -o, incluso, la que Uruguay decidiera dictar en el futuro-, que regula a los distintos sectores y actividades vinculados con la logística, por ejemplo, las regulaciones en materia de habilitación u otorgamiento de licencias para empresas de transporte marítimo, fluvial o terrestre, las zonas francas y otros regímenes aduaneros especiales, los servicios auxiliares a los distintos modos de transporte, etc. En efecto, los compromisos en materia de facilitación del comercio y de comercio de servicios e inversiones que contraiga Uruguay en un eventual TLC con China podrían involucrar la renuncia a aquellas disposiciones de estos regímenes que impliquen un tratamiento preferencial para los proveedores de servicios nacionales, o que restrinjan de alguna otra manera la competencia en alguno de estos sectores de servicios.

c. Caracterización general de los TLCs que tiene Uruguay en vigor o negociados Uruguay ha suscrito una variedad de acuerdos comerciales que puede ser dividida en tres categorías principales. En primer lugar, los acuerdos que siguen el modelo del “Siglo XXI”, que abarcan todas las disciplinas detalladas más arriba -servicios, propiedad intelectual, compras públicas, entre otras-, como los casos del Acuerdo Mercosur – UE, Mercosur – EFTA o Mercosur – Singapur. En segundo lugar, los acuerdos bilaterales más recientes -los ACE con Chile y México, por ejemplo-, que también abarcan todo el conjunto de nuevas disciplinas más allá del comercio de bienes. Por último, existe un amplio stock de acuerdos vigentes que, en cambio, solamente se concentran en la liberalización del comercio de bienes -Mercosur – Israel o Mercosur – Cuba, entre otros-. La Tabla 5 incluida a continuación presenta un resumen del stock total de acuerdos comerciales concluidos por Uruguay y su respectiva caracterización.

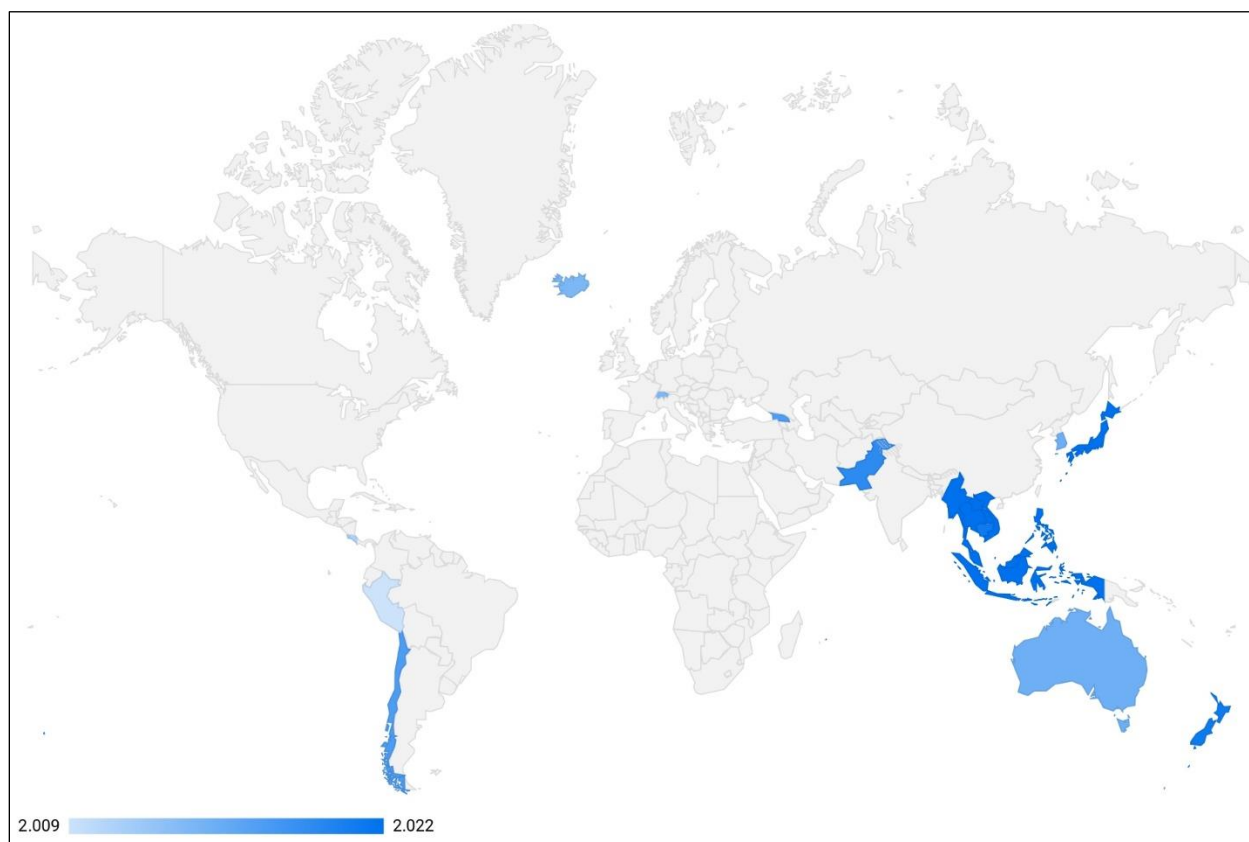
Tabla 5. Acuerdos firmados por Uruguay

Acuerdo	Tipo
ACE 18 MERCOSUR	Siglo XXI
MERCOSUR – Singapur	Siglo XXI
MERCOSUR – EFTA	Siglo XXI
MERCOSUR – UE	Siglo XXI
ACE 60 Uruguay – México	Siglo XXI
ACE 73 Uruguay – Chile	Siglo XXI
ACE 72 MERCOSUR – Colombia	Solo bienes
ACE 35 MERCOSUR – Chile	Siglo XXI
MERCOSUR – Egipto	Solo bienes
MERCOSUR – Israel	Solo bienes
ACE 58 MERCOSUR – Perú	Solo bienes
ACE 36 MERCOSUR – Bolivia	Solo bienes
MERCOSUR – Unión Aduanera del África Meridional	Solo bienes
MERCOSUR – India	Solo bienes
ACE 2 Uruguay – Brasil	Solo bienes
ACE 63 Uruguay – Venezuela	Solo bienes
ACE 62 MERCOSUR – Cuba	Solo bienes
ACE 59 MERCOSUR – Colombia, Ecuador y Venezuela	Solo bienes

d. Caracterización general de los TLCs negociados por China

La República Popular China cuenta con 15 Tratados de Libre Comercio (TLCs) en vigor, los cuales están identificados según el país en el mapa que se presenta a continuación.

Mapa 1. Países con los que China ha firmado TLCs según año del acuerdo



Nota: En todos los casos de TLCs que fueron actualizados o incorporaron Protocolos de Modernización, el mapa refleja el año de actualización.

Como puede observarse, la mayor parte de los TLCs concluidos hasta la fecha por China se concentra en el Sudeste Asiático y Oceanía y, en menor medida, países de la región orientados hacia el Pacífico (Chile, Perú y Costa Rica). Se suman finalmente algunos países europeos (EFTA) y de Asia Central (Pakistán). Todos los TLCs fueron firmados desde 2005 en adelante, luego de la incorporación de China a la OMC, y siendo los primeros Chile, Pakistán y los miembros de ASEAN.

Mención aparte merece la Asociación Económica Integral Regional (o RCEP, por sus siglas en inglés), concluida en 2020. Este acuerdo constituye el TLC más grande que se haya firmado hasta la fecha, abarcando a los diez países miembros de la ASEAN, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Japón y China¹⁰. De este modo, involucra al 30% de la población mundial y el 30% del PBI global, aproximadamente. A su vez, es el primer tratado multilateral que incluye a China. Aunque su principal objetivo es la reducción de aranceles, también incorpora todas las disciplinas que generalmente se

¹⁰ China ya contaba con acuerdos comerciales con ASEAN, Australia y Nueva Zelanda de manera individual.

prevén en los TLCs “del Siglo XXI” -facilitación del comercio, comercio de servicios, inversiones, y propiedad intelectual, entre otras.

En términos generales, los TLCs negociados por China siguen una estructura básica con capítulos que abarcan:

1. Disposiciones iniciales y definiciones generales
2. Comercio de bienes
3. Reglas de origen
4. Trámites aduaneros y facilitación del comercio
5. Barreras técnicas al comercio
6. Medidas sanitarias y fitosanitarias
7. Comercio de servicios
8. Cooperación en materia de inversiones
9. Cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta
10. Comercio electrónico
11. Cooperación técnica y económica
12. Transparencia
13. Disposiciones administrativas e institucionales
14. Solución de diferencias
15. Excepciones
16. Disposiciones finales

En algunos casos -ASEAN y TLC China – Mauricio, por ejemplo- también se incorporan capítulos referidos a: movimiento temporal de personas naturales; propiedad intelectual; competencia; pequeñas y medianas empresas; compras públicas; y defensa comercial. En este sentido, cabe notar que los acuerdos firmados por China son relativamente recientes y, por lo tanto, todos incorporan la arquitectura moderna. Una excepción es el TLC con Pakistán (2005) que inicialmente solo abarcaba comercio de bienes, pero luego fue revisado e incorporó las demás disciplinas.

4. Análisis detallado de capítulos de TLCs relevantes para sector logístico distintos de servicios e inversiones

Como se señalara en la sección precedente, del menú típico de temas que se regulan en un TLC del Siglo XXI, hay al menos cinco capítulos que tienen particular relevancia para el sector logístico:

- Comercio de Bienes
- Reglas de Origen
- Facilitación del Comercio
- Servicios e Inversiones
- Cooperación

Esta sección presentará un análisis pormenorizado de las obligaciones que típicamente incluyen estos capítulos en un TLC, y una caracterización del contenido que suelen tener los acuerdos que han negociado hasta la fecha tanto China como Uruguay. En la sección subsiguiente (5) se profundizará sobre el contenido del capítulo correspondiente a servicios e inversiones.

a. Bienes y acceso a mercados

La negociación sobre acceso a mercados suele ser considerada como el corazón de un acuerdo comercial, ya que implica favorecer el intercambio en el denominado “sector transable” de la economía (bienes). Es también la negociación más tradicional, remontándose a los orígenes de la liberalización comercial como el GATT de 1947 y de los procesos de integración regional como el Mercosur (1991). Más aún, el comercio de bienes impulsa también la actividad económica interna en el sector “no transable”, como puede ser el comercio minorista, el sector financiero, el transporte y distribución y, por supuesto, los servicios logísticos de carga, descarga y almacenamiento. Asimismo, en un mundo de cadenas de valor globalizadas, el comercio de bienes también impulsa la inversión.

Normalmente, las negociaciones concluyen con la eliminación total de aranceles de por lo menos el 90% del flujo comercial corriente y del 90% del universo tarifario. Esto deja lugar a que cada país parte de una negociación guarde un margen reducido de protección para determinados productos considerados sensibles en virtud de la generación de empleo doméstico y la competitividad sectorial del potencial socio comercial. Sin embargo, cabe destacar que como regla general no suelen excluirse sectores completos, sino productos puntuales dentro de un sector.¹¹

Asimismo, existen otras formas de resguardar sectores o de preparar a los actores domésticos para hacer frente al nuevo escenario de la competencia internacional. La

¹¹ Ello abre una discusión de qué es considerado como sector y qué como producto de un sector. Por caso, China excluyó de todos sus acuerdos la totalidad de las posiciones correspondientes al arroz, al trigo, y la lana.

más importante de ellas es el cronograma de desgravación arancelaria. En un acuerdo comercial, rara vez la eliminación de aranceles es inmediata. En cambio, para la mayor parte del universo arancelario, los aranceles se reducen paulatinamente a lo largo de un período de entre 4 y 10 años en promedio. Al igual que en el caso de las exclusiones, el lugar reservado para las “canastas de desgravación” más largas es para unos pocos productos o sectores sensibles, y es uno de los principales aspectos de la negociación. Por caso, Uruguay querrá beneficios inmediatos en el sector agrícola, mientras que China buscará resguardar y preservar a sus productores el mayor tiempo posible.

Otros mecanismos de protección incluidos en los acuerdos comerciales son las preferencias parciales, las cuales liberan los intercambios solo bajo determinadas condiciones. Pueden destacarse aquí preferencias fijas (una reducción del arancel en determinada proporción del impuesto para el resto del mundo), cuotas máximas de mercado, precios mínimos de exportación, o salvaguardias especiales que se activan en caso de variaciones súbitas en los volúmenes o precios comerciados. Cabe destacar que este tipo de resguardos suelen ser incluidos particularmente en el sector de mayor interés ofensivo uruguayo: el agropecuario. Esto suele justificarse en que se trata de un sector más susceptible a oscilaciones de precios, o en el que se encuentra la parte de la población con los menores ingresos.

1. Compromisos internacionales de Uruguay en materia de bienes y acceso a mercados

Sin contar los acuerdos con la Unión Europea y la EFTA -los cuales no han sido firmados aún-, Uruguay mantiene acuerdos de liberalización comercial con menos del 10% del PBI global. En términos de negociaciones comerciales, el país mantiene una postura más conservadora con respecto al resto del mundo. Los acuerdos más relevantes que tiene Uruguay en vigor son con socios comerciales regionales, es decir, de América del Sur. Debido a que dichos acuerdos fueron fruto de la primera ola aperturista del Mercosur a principios de la década del 2000, el comercio se encuentra liberalizado con estos países prácticamente en su totalidad.

Sin embargo, en algunos productos específicos pueden encontrarse aun algunas limitaciones al libre comercio con los países de la región. Por ejemplo, con los países andinos (Colombia, Ecuador y Perú), con los que rige el mecanismo de la Franja Andina de Precios. Bajo este sistema, los productos agrícolas tienen un arancel aplicado a todo el mundo en función de los precios internacionales: mientras más bajos son éstos, más alta es la tarifa. Por otra parte, en productos de particular interés para Uruguay como carnes y lácteos, rigen cuotas de exportación en los mercados de Colombia y Ecuador.¹²

¹² Otro ejemplo de falta de liberalización comercial es el comercio destinado a la industria automotriz con el Paraguay.

Por otra parte, Uruguay mantiene acuerdos de preferencias fijas¹³ con México, India y Sudáfrica. Los dos últimos han sido realizados en el marco del Mercosur, y su alcance se encuentra limitado a un universo reducido de aproximadamente 2.000 productos. En el caso de México, un acuerdo marco suscrito en el año 2002 permitió a los países del MERCOSUR la posibilidad de una negociación bilateral. Allí, el acuerdo de Uruguay muestra una mayor ambición que el alcanzado por sus colegas del Mercosur; aun así, consiste en su mayor parte en preferencias fijas (del orden del 28%).

Por último, Uruguay junto con el Mercosur tienen acuerdos negociados recientemente, que aún no fueron firmados. El más relevante es el Acuerdo Mercosur – UE, en que más del 60% de las importaciones se liberalizarán entre 10 y 15 años, y un 9,1% del comercio permanecerá excluido de la reducción arancelaria. En el caso de EFTA, la proporción es algo menor pero aun así significativa: 34% del comercio se liberalizará entre 10 y 15 años, y un 4% estará excluido o con restricciones. Un punto relevante para destacar es que, en una negociación bilateral del Uruguay (es decir, sin el Mercosur), podría esperarse un mayor nivel de ambición en términos de aceleración de la desgravación arancelaria. Ello es así debido a que, en los acuerdos conjuntos con el Mercosur, Uruguay “arrastra” las sensibilidades económicas y políticas de los dos socios más grandes del bloque, Brasil y Argentina.

II. Compromisos de bienes y acceso a mercados en TLCs firmados por China

A diferencia de Uruguay, China mantiene una red de acuerdos comerciales significativa, concentrada principalmente en la región de Asia Pacífico. Como se señalara, China concluyó recientemente las negociaciones por la RCEP, uno de los tres denominados “Mega-Acuerdos” regionales que estaban en danza.¹⁴

En cuanto al sector de mayor interés ofensivo de Uruguay -el agropecuario-, China es a la vez uno de los mayores mercados importadores y protegidos del mundo. Los aranceles que el país asiático puso como “techo” en su ingreso a la OMC fue del 15,7% en promedio, y para más de un 60% de los productos se aplica un arancel superior al 10%. Para tomar un ejemplo, la UE impone un arancel promedio asimismo alto (12,6%), pero ello es reflejo de picos arancelarios en determinados productos (casi un 60% de los productos agrícolas tiene un arancel del 10% o inferior). De hecho, China solo mantiene acuerdos de libre comercio significativos para este sector con Australia,

¹³ Los acuerdos de preferencia fijas se diferencian de los TLCs en que no tienen como objetivo alcanzar el libre comercio para lo “sustancial” del comercio entre sus partes. En cambio, tienen un nivel de ambición mucho menor, y se limitan a una reducción parcial de los aranceles para un universo limitado de productos. De acuerdo a las reglas de la OMC, este tipo de acuerdo solo es posible entre países en desarrollo.

¹⁴ Los otros dos son el TPP (Trans-Pacific Partnership, que unía los Estados Unidos con el Asia Pacífico) y el TTIP (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, que integraba a los Estados Unidos con la Unión Europea). Sin embargo, mientras el segundo se encuentra virtualmente estancado, el primero entró en vigor sin la participación de los Estados Unidos, que se retiró del mismo en el 2017.

Nueva Zelanda y Chile, por donde fluye una parte importante de las importaciones del sector.

En particular, los aranceles en el mercado chino para los principales productos exportados por Uruguay son: 33% para el arroz; 12% para carne bovina deshuesada; 10% en el caso de la leche en polvo, malta y lana; y 3% para la soja.

III. Conclusiones sobre posibles impactos sobre sector logístico resultantes de la liberalización comercial de bienes en un eventual TLC China – Uruguay

Al ser conexo al comercio de bienes transables, el principal impacto esperable de la eliminación de aranceles sobre el sector logístico será un aumento de la actividad de carga, descarga y almacenamiento, principalmente para el transporte marítimo, tanto para exportación como importación.

El aumento del comercio viene dado por dos fuentes: (i) el incremento de los intercambios bilaterales propio de una rebaja mutua de aranceles; y (ii) la sustitución del comercio actual con el Mercosur -principalmente de transporte de carretera- por el comercio con China -principalmente llevado a cabo por vía marítima-, ante condiciones de acceso a mercado a Uruguay que se equiparan para China y Mercosur. En la Sección 6, se presenta una estimación de qué productos y sectores tendrán más probabilidad de registrar un incremento del comercio por vía marítima.

Como se señalara, en caso de que Uruguay avanzara por la vía bilateral en sus negociaciones con China, contaría con mucha mayor flexibilidad para acelerar los cronogramas de desgravación arancelaria, así como para reducir la cantidad de exclusiones del acuerdo. Ello es así porque por la lógica utilizada para Mercosur en sus negociaciones de desgravación arancelaria -básicamente, la suma de las exclusiones individuales de cada miembro de sus productos más sensibles, que no necesariamente coinciden- deriva en un número total de exclusiones alto (como lo muestra el caso de la oferta del Mercosur en la negociación con la UE). Por otra parte, las negociaciones conjuntas arrastran a los miembros más chicos del bloque a internalizar las sensibilidades industriales y políticas de los socios mayores.

b. Reglas de Origen

Al momento de asegurarse que los beneficios de un acuerdo comercial se extiendan únicamente a sus partes, y evitar beneficiar gratuitamente a países que no forman parte del mismo, es necesario identificar que un producto se considere “originario” de un país, es decir, fijar las reglas que permitan determinar si un producto es “uruguayo” o “chino”. Las reglas de origen cumplen esa función, y cobran hoy en día particular relevancia porque, en un mundo dominado por las cadenas de valor globales, la mayoría de los productos exportados por un país contienen insumos importados.

En efecto, las reglas de origen determinan el conjunto de condiciones que debe reunir un producto para considerarse “producido” en un país. Convencionalmente, existen tres principios rectores para determinar el origen de un bien, los cuales pueden ser excluyentes (se debe cumplir un principio específico) o acumulativos (deben cumplirse más de un principio):

- clasificación arancelaria: se considera que un producto es “uruguayo” si los insumos utilizados para su fabricación difieren en la clasificación arancelaria del producto final;
- proceso productivo: se requiere que una fase del proceso productivo del bien haya sido necesariamente realizada en territorio local;
- regla de valor: el valor final del producto debe componerse de un determinado porcentaje con insumos producidos en el país.

El principio más extendido para productos industriales es la regla de valor, que suele variar dependiendo el sector y los países que conforman un acuerdo comercial. Por ejemplo, dos países chicos que buscan intercambiar bienes finales, que por escala no cuentan con una base industrial diversificada, suele exigir un contenido local únicamente del 40% del valor del producto. Por otra parte, la presencia de un país grande en una negociación normalmente conlleva a una regla más exigente, habida cuenta de que buscará inducir a que se utilicen los insumos de su base industrial y evitar que las ganancias del acuerdo bilateral se desvíen a sus competidores.

El sector agrícola difiere del sector industrial en que las reglas suelen ser más restrictivas, demandando una transformación sustancial del producto al interior del país. Normalmente, ello se define con el “salto” de la clasificación arancelaria entre el insumo y el producto final, imposibilitando el fraccionamiento y agregado de valor derivado del comercio a granel.

1. Las reglas de origen en los TLCs negociados por Uruguay

En los acuerdos de Uruguay, las reglas de origen siguen un patrón similar. Ello se debe principalmente a que, a excepción del acuerdo con México, el Uruguay negocia en conjunto con el Mercosur. Desde sus orígenes, el bloque buscó constituirse como una plataforma de producción industrial, integrando a los cuatro países en una cadena de valor predominantemente regional.

Como resultado, las reglas de origen son en general muy estrictas, y exigen un contenido de insumos regionales de a menos 60% del valor final del producto (teniendo en cuenta la posición de Uruguay como un país pequeño, la exigencia es algo menor: 55%). Adicionalmente, para determinados sectores sensibles a la competencia internacional y generadores de empleo en la región -como la indumentaria, la siderurgia y los electrónicos- se añade un requisito de transformación sustancial al interior del territorio, que puede ser descripto como un

proceso productivo específico o implícito en la exigencia de un salto en la clasificación arancelaria.

En los acuerdos con socios externos al Mercosur, las reglas tienden a repetir este mismo patrón, quizás con dos excepciones. En primer lugar, dada la sensibilidad de los países de la ALADI en cereales y lácteos, se suele utilizar un requisito específico de origen aún más exigente: contenido totalmente producido en la región. En segundo lugar, como se señalara, el acuerdo con México permitió la “bilateralización” de las negociaciones entre México y cada uno de los socios del Mercosur. En consecuencia, las reglas de origen negociadas para cada uno de ellos buscaron limitar la posibilidad de la participación de Brasil y Argentina de los beneficios de la reducción arancelaria otorgada por Uruguay. Así, por ejemplo, en el caso de alimentos y bebidas elaboradas, la cadena debe ser en su totalidad producida en Uruguay o México, mientras que para gran parte de los productos industriales se exige un proceso productivo en forma de salto en la clasificación arancelaria.

Tabla 6. Reglas de Origen de TLCs uruguayos, por socios seleccionados

	MERCOSUR	Colombia	Chile	Egipto	México
Régimen de Origen	55% de contenido regional	55% de contenido regional	60% de contenido regional	45% de contenido regional	50% de contenido local
	Productos lácteos, Indumentaria, electrónica y productos de acero deben cumplir adicionalmente con procesos productivos determinados	Cereales y productos lácteos, totalmente obtenidos en la región	Productos lácteos, harina de trigo, malta y cerveza deben ser totalmente obtenidos en la región Indumentaria, electrónica y productos de acero deben cumplir adicionalmente con procesos productivos determinados	Productos lácteos deben ser totalmente obtenidos	Alimentos elaborados y bebidas deben ser totalmente obtenidos Productos industriales específicos con saltos de clasificación arancelaria

II. Las reglas de origen en los TLCs firmados por China

Los acuerdos comerciales de China muestran una gran diversidad en las reglas de origen utilizadas por el país asiático. Sin embargo, un denominador común puede encontrarse en la exigencia de un proceso de transformación sustancial en el caso de los productos agrícolas, medido por la exigencia de un salto de clasificación arancelaria a nivel de capítulo.

Pueden identificarse algunas excepciones a esta regla general en productos de interés ofensivo para Uruguay. Por ejemplo, en el caso del TLC China – Chile, las preparaciones de frutas y verduras exigen una regla de valor del 50%, lo que implica que las frutas y verduras pueden provenir de los países del Mercosur (de particular relevancia para el caso de preparaciones que contengan frutas tropicales o verduras que no son producidas en el Uruguay). En el acuerdo con Costa Rica, China aceptó una regla de origen de valor se para galletas y pastas (regla “flexible” del 40%) y whiskies (regla del 50%).

Por el contrario, en el caso del TLC con Perú, China exigió un requisito específico de origen adicional en cereales y harinas, y elaboraciones de carnes, cuya cadena debe ser doméstica en su totalidad. Perú es un fuerte importador de cereales y carnes del Mercosur, por lo que esta regla parece funcionar como una limitación para las exportaciones indirectas de Argentina y Brasil hacia China, vía el TLC China – Perú.

El caso de Singapur es particularmente relevante, ya que China aceptó un trato relativamente flexible en materia de reglas de origen con el mayor hub logístico internacional del mundo. En la mayoría de los productos, se exige un contenido doméstico de solo el 40%. Esto permitiría acceder al mercado chino a través de operaciones de fraccionamiento y agregado de valor final del comercio a granel en Singapur. Sin embargo, en este punto debe tenerse en cuenta el vínculo étnico histórico entre ambos países; en efecto, una buena parte del empresariado singapurense es de origen chino, por lo que, en definitiva, son estos últimos los beneficiarios finales de las operaciones de transformación en la isla.

La mayor variación en las reglas de origen utilizadas por China en sus TLCs se registra en los sectores industriales, en donde los requisitos mayormente oscilan entre reglas de valor de 40% y 50% en Chile y Perú, a saltos de clasificación arancelaria en los casos de Costa Rica y Nueva Zelanda. Nuevamente, Singapur destaca por la regla de origen más flexible de todas.

Por último, cabe destacar las diferencias en el acceso al mercado chino dado por la participación o no de un país en acuerdos de integración más amplios. La ventaja de estos procesos es que los insumos producidos en un tercer país que forma parte del mismo acuerdo son considerados como “originarios” del país exportador hacia China, constituyendo una flexibilización de la regla de origen en la práctica. Este es el caso de Singapur, que forma parte del acuerdo inicial entre la ASEAN y China, y al que ahora se suma Nueva Zelanda en el recientemente firmado RCEP. Singapur también se beneficia de este nuevo acuerdo, considerado el más grande del mundo y que suma a las importaciones de tres países del G20 (Japón, Corea y Australia) como contenido “local” en sus exportaciones.

Tabla 7. Reglas de Origen de TLCs chinos, por socios seleccionados

	Chile	Perú	Costa Rica	Nueva Zelanda	Singapur
Productos Agrícolas	Salto de capítulo en clasificación arancelaria Para preparación de frutas y vegetales, regla de valor del 50%	Salto de capítulo en clasificación arancelaria Para cereales y harinas y productos cárnicos, se exige que sea totalmente obtenido Para galletas y pastas, regla de valor del 50%	Salto de capítulo en clasificación arancelaria Para jugos de frutas y mosto de vino, regla de valor del 40% Para whisky, regla de valor del 50%	Salto de capítulo en clasificación arancelaria Cereales deben ser totalmente obtenidos	Mayormente, regla de valor del 40%
Productos Industriales	Mayormente Regla de valor entre 40% y 50%	Mayormente regla de valor entre 40% y 50%	Mayormente salto de clasificación arancelaria (partida y subpartida)	Mayormente salto de clasificación arancelaria (partida y subpartida)	Mayormente, regla de valor del 40%
Participación en Acuerdos de Integración más amplios	No	No	No	Si (RCEP)	Si (ASEAN, RCEP)

III. Conclusiones impactos posibles sobre sector logístico

Las reglas de origen son un factor crítico para determinar el límite de la expansión comercial bilateral y, en consonancia, los servicios logísticos conexos. Al contar con una base industrial reducida en términos de insumos locales, Uruguay necesita de la importación de estos para la fabricación de sus productos. Si las reglas de origen son muy estrictas en términos de valor, el país corre el riesgo de limitar las ganancias que espera conseguir del acuerdo, e incluso profundizar su dependencia en el comercio bilateral en un número reducido de productos (principalmente, carnes, lácteos y cereales). Al mismo tiempo, llevar a cabo el tipo de procesos productivos que requieren reglas de origen restrictivas -una transformación sustancial del producto- exige de la disponibilidad y/o construcción de capacidades locales, que puede verse limitada por los recursos existentes. En el análisis FODA incluido en la Sección 6, se presenta este punto como una de las principales debilidades de que enfrentará Uruguay ante un eventual TLC con China.

Al restringir o flexibilizar la definición de “producto originario del Uruguay”, las reglas de origen determinarán la escala de las operaciones de logística, incluido los servicios provistos como “hub” a las exportaciones del resto de los socios del MERCOSUR; sobre todo de Argentina y Paraguay, que se encuentran dentro de la misma línea de ruta marítima hacia los puertos del Pacífico. Cuanto mayor valor de contenido uruguayo o una transformación sustancial en territorio del país exijan las reglas de origen que se negocien con China, menos oportunidades habrá para la asociación entre empresas uruguayas con empresas de Argentina, Brasil y Paraguay, para acceder al mercado chino vía el Puerto de Montevideo.

Asimismo, la decisión de Uruguay de avanzar en una negociación con China en el plano bilateral restringe la posibilidad de distribución de productos de origen chino al resto de los miembros del MERCOSUR. Ello, dado que las reglas de origen del MERCOSUR continuarán exigiendo al Uruguay un contenido doméstico o regional (es decir, de Argentina, Brasil o Paraguay) del 50% en sus exportaciones al interior del bloque.¹⁵ Únicamente en el caso que los restantes miembros del Mercosur decidieran sumarse a un eventual TLC con China es que podrá reconocerse a la distribución de productos chinos que ingresen por el Puerto de Montevideo como “originarios” del Mercosur y, por lo tanto, circular libremente y sin pago de arancel en el interior del bloque.

c. Facilitación del comercio

Los capítulos de facilitación del comercio en TLCs tienden a seguir la línea del “Acuerdo sobre Facilitación del Comercio” -o Acuerdo de Bali- de la OMC, que entró en vigor en 2017. Este contiene disposiciones orientadas a la agilización del movimiento, levante y despacho de mercancías. A su vez, establece medidas relativas a la cooperación entre autoridades aduaneras y otras agencias competentes en la facilitación del comercio y procedimientos aduaneros. Por último, el acuerdo concluido en la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 también abarca lineamientos sobre asistencia técnica y construcción de capacidades en materia aduanera.

El Acuerdo está dividido en 3 secciones. La primera de ellas contiene las disposiciones vinculadas a la agilización del movimiento, levante y despacho de mercancías, así como también aquellas sobre cooperación aduanera. La segunda sección detalla los mecanismos de trato diferenciado que permiten a los países en vías de desarrollo y menos desarrollados determinar los plazos de implementación de cada disposición e identificar aquellas para las que requieren de asistencia técnica. Para beneficiarse del régimen diferenciado, los países deben categorizar las disposiciones del Acuerdo siguiendo un sistema de tres categorías -detalladas en la Tabla 8- y notificar al resto

¹⁵ En algunos casos como indumentaria y electrónicos, se exigirá una regla de transformación sustancial.

de los miembros de OMC. Por último, la tercera sección cubre tanto el establecimiento de un comité permanente sobre facilitación del comercio en la OMC como la constitución de comités nacionales dedicados a facilitar la coordinación e implementación del Acuerdo a nivel doméstico.

Tabla 8. Categorías de disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio

Categoría	Descripción
Categoría A	Disposiciones que el país miembro implementará al momento de entrada en vigor del Acuerdo (o al cumplirse un año desde la entrada en vigor en el caso de los países menos desarrollados)
Categoría B	Disposiciones que el país miembro implementará luego de un período de transición una vez que el Acuerdo haya entrado en vigor
Categoría C	Disposiciones que el país miembro implementará en una fecha posterior al período de transición que seguirá a la entrada en vigor del Acuerdo, requiriendo previa asistencia técnica y apoyo para la construcción de capacidades.

La Tabla 9, incluida a continuación, detalla los artículos abarcados por el Acuerdo de Bali, junto con una evaluación de la relevancia de cada uno para el sector logístico.

Tabla 9. Artículos del capítulo sobre Facilitación del Comercio según relevancia para el sector logístico

Artículos	Relevancia
1. Publicación y disponibilidad de la información	Baja
2. Oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor y consultas	Baja
3. Resoluciones anticipadas	Alta
4. Procedimientos de recurso o de revisión	Baja
5. Otras medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia	Baja
6. Disciplinas en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas y de sanciones	Alta
7. Levante y despacho de las mercancías	Alta
8. Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera	Media
9. Traslado de mercancías destinadas a la importación bajo control aduanero	Alta
10. Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito	Baja
11. Libertad de tránsito	Media
12. Cooperación aduanera	Baja

Como puede observarse, las disposiciones del Acuerdo que parecen tener mayor relevancia para el sector logístico son las relativas a la agilización de trámites aduaneros críticos -resolución anticipada, levante y despacho de mercaderías,

traslado de mercaderías bajo control aduanero- y sobre la determinación de los derechos y cargas para la importación y la exportación.

I. Los compromisos en materia de Facilitación de Comercio en los TLCs negociados por Uruguay

Los capítulos sobre facilitación del Comercio de TLCs negociados por Uruguay, tanto en conjunto con el Mercosur (por ejemplo, Mercosur – UE) como de manera bilateral (por ejemplo, Uruguay – Chile), muestran una clara similitud con el mencionado Acuerdo de Bali (en el TLC Uruguay – México, no se incluyen referencias a la facilitación del comercio).

Cabe destacar que el Mercosur también cuenta con una norma intra-bloque sobre el tema: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio del Mercosur. El mismo fue adoptado en la reunión del Consejo Mercado Común de diciembre de 2019. Sus disposiciones siguen también muy de cerca al Acuerdo de Bali incorporando artículos que reflejan el texto con el objetivo de profundizar el desarrollo de normas tendientes a la facilitación del comercio intrazona y el fortalecimiento de la integración regional.

Por otro lado, cabe destacar que Uruguay implementó todos los compromisos abarcados por el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio¹⁶. El 97.1% de estos fueron implementados al momento de la entrada en vigor del Acuerdo (categoría A) y el 2.9% restante al finalizar el proceso de transición (categoría B).

II. Los compromisos en materia de Facilitación del Comercio firmados por China

Al igual que en el caso de Uruguay, todos los TLCs firmados por China que contienen capítulos referidos a Facilitación del Comercio (9 de 15 TLCs), replican el modelo del Acuerdo de Bali. Los 6 acuerdos que no contemplan un capítulo específico referido a este tema suelen incluir un artículo referido a la necesidad de cooperar y facilitar el comercio en otro capítulo.

A la fecha, China también culminó la implementación del 100% de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Bali. El 94.5% de ellos fueron incluidos dentro de la categoría A, y el 5.5% restante dentro de la categoría B.

III. Conclusiones sobre los impactos posibles sobre el sector logístico

Por su contenido temático, parece claro que el capítulo sobre Facilitación del Comercio en un eventual TLC China – Uruguay debería ser relevante para el sector logístico uruguayo. En líneas generales, el mismo estará destinado a regular cuestiones críticas para este sector, como agilizar y hacer más eficientes y menos

¹⁶ A modo de comparación, cabe destacar que Argentina implemento el 97.9% de los compromisos, siendo 94.5% compromisos de categoría A y 3.4% de compromisos de categoría B. A su vez, Brasil implemento el 100% de los compromisos abarcados por el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, con un 95.8% en categoría A y 4.2% en categoría B. Por último, Paraguay posee una implementación del 96.5%: 52.2% en la categoría A, 19.3% en la categoría B, 24.4% en la categoría C ya implementados y 3.8% aún por implementar.

costos los procesos burocráticos, trámites aduaneros, operaciones aduaneras y de transporte.

Sin embargo, es poco probable que un capítulo sobre la temática tenga un efecto concreto. En primer lugar, ello se debe a que China no suele ser ambiciosa en sus capítulos sobre Facilitación del Comercio, que generalmente no trascienden lo ya establecido en el marco de la OMC. Y, en segundo lugar, en tanto que Uruguay muestra un alto nivel de implementación de los compromisos del Acuerdo de Bali, por lo que un TLC con China que replique estos compromisos tampoco tendría el efecto de incentivar una implementación más rápida de este.

d. Servicios e Inversiones

Este tema será tratado en profundidad en la Sección 5.

e. Cooperación

En general, todos los TLCs suelen incluir un capítulo o incluso un “pilar” sobre cooperación. En esta parte de los acuerdos comerciales, las partes suelen plasmar una enunciación de áreas prioritarias para acciones de cooperación internacional entre ellos, en temas vinculados al acuerdo. Las mismas suelen abarcar iniciativas de coordinación de acciones conjuntas, intercambios de experiencias, capacitaciones, o incluso la creación de fondos específicos para financiar este tipo de acciones, entre otras. Los TLCs firmados por China no son una excepción a esta regla: incluyen capítulos sobre cooperación económica y -desde 2013 en adelante- cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda del Siglo XXI (en inglés, *Belt and Road Initiative*).

Algunos puntos que China suele incluir entre las disposiciones de los capítulos de cooperación -y que, por lo tanto, se estima que estaría dispuesta a incorporar en un eventual TLC con Uruguay- podrían ser particularmente relevantes para el sector logístico uruguayo. En particular, China suele prever disposiciones relativas a la coordinación política, la facilitación de la conectividad, la eliminación de barreras al comercio, la integración financiera, y el establecimiento de vínculos entre los pueblos. Las áreas consideradas estratégicas para la cooperación que suelen mencionarse son: infraestructura, inversiones, corredores económicos, zonas de cooperación económica, agricultura, plazas industriales, transporte y logística, cultura, turismo, y protección financiera y medioambiental. Como puede observarse, varias de estas áreas estratégicas son críticas para el sector logístico.

Al margen de los objetivos y acciones de cooperación que puedan plasmarse finalmente en un eventual acuerdo con China, Uruguay podría beneficiarse de la implementación de iniciativas de cooperación con el gigante asiático durante el proceso negociador. En efecto, podría utilizar el lanzamiento y desarrollo de las negociaciones como una plataforma o un “paraguas” comunicacional para

promocionar y posicionar a Uruguay como un posible hub logístico en la región. Así, por ejemplo, podría trabajar con el gobierno chino o con asociaciones empresariales chinas en la elaboración de estudios y organización de eventos conjuntos con China, para identificar potenciales complementariedades comerciales entre ambas economías, promocionar oportunidades de inversiones chinas en Uruguay, o visibilizar el potencial del puerto de Montevideo como posible puerta de entrada y salida del comercio regional.

En el Cuadro 1, incluido a continuación, se presenta una selección de fragmentos extraído del capítulo de cooperación del TLC China – Camboya, particularmente relevantes para el sector logístico.

Cuadro 1. Cooperación internacional en el caso del TLC China – Camboya

Capítulo IX: Cooperación en el marco de la Belt and Road Initiative

(...)

2. Fortalecer la cooperación a través de la BRI a partir de coordinación política, facilitación de la conectividad, eliminación de barreras al comercio, integración financiera, y el establecimiento de vínculos entre los pueblos.

(...)

4. Fortalecer la cooperación en áreas estratégicas como: infraestructura, inversiones, corredores económicos, zonas de cooperación económica, agricultura, construcción de capacidades, parques y *clusters* industriales, cultura, turismo, y protección financiera y medioambiental. Foco puesto en nuevas fuentes de crecimiento y desarrollo económico y social sostenible, así como también en la prosperidad de ambas partes.

(...)

6. Aprovechar al máximo las ventajas geográficas de Camboya para mejorar el nivel de conectividad, alentar a las empresas de los dos países a cooperar entre sí en materia de comercio, inversión, capacidad de producción y protección del medio ambiente, contribuyendo así a mejorar el comercio y el desarrollo económico sostenible de ambos países.”

Capítulo XI: Cooperación Económica y Técnica

“Art. 11.2: Ámbito de aplicación y áreas prioritarias. La cooperación económica y técnica en virtud de este Capítulo apoyará la implementación y la utilización

inclusivas, efectivas y eficientes de este Acuerdo a través de la implementación de actividades relacionadas con el comercio o la inversión, incluido el desarrollo de capacidades, la asistencia técnica y el apoyo financiero de los recursos disponibles, centrándose en:

(...)

(e) Transporte y Logística. Cooperación en las áreas de logística y transporte terrestre, aéreo y marítimo a través de la simplificación y armonización de las regulaciones comerciales y de transporte transfronterizo, mejorando la infraestructura física y la calidad de los servicios logísticos, apoyando la implementación del Acuerdo de la GMS para la facilitación del transporte transfronterizo de personas y mercancías para aumentar el nivel de conectividad entre los dos países.”

5. **Análisis detallado de los capítulos de TLCs referidos a Servicios e inversiones**

Una de las normas fundamentales plasmadas en el GATS es el principio de Nación Más Favorecida (NMF), que dispone que, en principio, los miembros de la OMC no pueden brindar un trato a los servicios y prestadores de servicios de un país que sean más favorables que los otorgados a otro Miembro de la OMC. Sin embargo, el Artículo V del GATS permite que los miembros de la OMC suscriban acuerdos con un número limitado de países, otorgándoles condiciones preferenciales de acceso para sus servicios y prestadores de servicios, sin obligación de extender estos compromisos a todos los demás miembros de la OMC. Para poder hacer uso de esta excepción, deben cumplirse dos condiciones: (a) que estos acuerdos preferenciales tengan amplia cobertura sectorial; y (b) que dispongan la “ausencia o eliminación substancial de toda discriminación” mediante la remoción de las medidas discriminatorias existentes y de la prohibición de medidas nuevas o más discriminatorias.

Al amparo de esta disposición, varios países han celebrado, y continúan celebrando, TLC bilaterales y plurilaterales, que regulan las relaciones comerciales entre las partes, incluyendo el comercio de servicios. Este es el caso, por ejemplo, de los acuerdos comerciales que Uruguay en conjunto con sus socios del Mercosur ha culminado de negociar recientemente (como Mercosur – UE; Mercosur – EFTA; y, más recientemente, Mercosur – Singapur) o se encuentra en proceso negociador (como Mercosur – Canadá y Mercosur – Corea). También es el caso dentro del mismo bloque regional, con la suscripción del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur, firmado en 1997 y que regula los intercambios de servicios entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y de otros acuerdos bilaterales negociados por Uruguay en el marco de la ALADI, como el ACE 73 con Chile o el ACE 60 con México.

a. Descripción general de modelos y principales obligaciones en capítulos sobre Servicios en los TLCs

Los capítulos sobre servicios contienen los parámetros que los países firmantes del Acuerdo deberán respetar a la hora de regular el comercio de servicios entre sus países. Estos capítulos suelen tener tres grandes componentes:

- El texto, que abarca las obligaciones generales;
- Los anexos sectoriales, que contienen reglas y definiciones específicas para ciertos sectores; y
- Los listados de compromisos específicos (generalmente llamados “ofertas”, que indican para qué sectores, subsectores y actividades aplicaran las obligaciones generales, y bajo qué condiciones o con qué reservas.

Obligaciones generales. La Tabla 10 incluida a continuación presenta esquemáticamente las principales obligaciones generales que suelen plasmarse en los capítulos de servicios de TLCs.

Tabla 10. Principales obligaciones generales en capítulos de servicios de TLCs

Obligaciones	Contenido
Trato Nacional	No dar un trato más favorable a los proveedores o servicios locales (principio de no-discriminación)
Acceso a Mercado	No imponer restricciones cuantitativas al acceso.
Nación Más Favorecida (NMF)	No dar un trato menos favorable que el que se otorga a un tercer país.
Reglamentación Nacional	Los países pueden introducir nuevas regulaciones, pero no deben ser barreras al comercio.
Lista de compromisos específicos / Medidas disconformes	Es el artículo del texto que nos indica en qué formato encontraremos la oferta y qué obligaciones aplican a los sectores ofertados.

Anexos sectoriales. Como se mencionara anteriormente, además de las obligaciones generales, muchos capítulos de servicios en TLCs modernos incluyen también anexos sectoriales que prevén obligaciones y compromisos adicionales para un determinado sector. Los Anexos pueden referirse a:

- Servicios Financieros
- Telecomunicaciones
- Transporte Marítimo
- Transporte Aéreo
- Servicios Postales
- Entrada Temporal de Personas/Movimiento de personas
- Servicios Profesionales
- Comercio Electrónico
- Servicios Audiovisuales

Listados de compromisos específicos. El tercer elemento en la arquitectura típica de la regulación internacional del comercio de servicios son las listas de compromisos específicos. En estos listados los países que forman parte de estos acuerdos negocian y plasman a qué sectores, subsectores y actividades de servicios se aplicarán las obligaciones generales descritas anteriormente. Asimismo, generalmente aclaran bajo qué condiciones o con qué limitaciones aplicarán dichas obligaciones a los sectores y subsectores comprometidos.

En este punto, cabe destacar que los TLCs suelen adoptar uno de dos grandes “modelos” para registrar los compromisos en materia de servicios e inversiones. En este sentido, existen dos modalidades para asumir compromisos en materia de servicios e inversiones: (1) la modalidad de Lista Positiva; y (2) la modalidad de Lista Negativa. En la primera, el país plasma en una lista aquello a lo que se compromete, es decir que todo aquello que no se encuentre allí plasmado se excluye de los compromisos que tiene que cumplir. Por el contrario, en la segunda, el país solo plasma en la lista aquello que excluye de las disciplinas del acuerdo, y se compromete a cumplirlas para todo lo demás, es decir, a todo aquello que no se encuentre incluido en la lista.

b. Relación entre capítulos de servicios y compromisos internacionales sobre inversiones en TLCs y TBIs

Otro punto a destacar es la relación entre dos temas íntimamente asociados, y que suelen solaparse en los acuerdos de libre comercio: servicios e inversiones.

A diferencia del caso de los intercambios internacionales de servicios, no existe un acuerdo que regule la promoción y protección de los flujos de inversión a nivel multilateral. No obstante, dos de los acuerdos la OMC abordan y regulan cuestiones vinculadas con la inversión:

- El GATS (ya mencionado en secciones anteriores), que abarca -entre otras cuestiones- el suministro de servicios por empresas extranjeras que se establecen en el país huésped para realizar actividades en él, es decir, mediante inversiones extranjeras (el llamado “Modo 3” de suministro de servicios).
- El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) que se aplica únicamente a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías (por consiguiente, no se aplica a los servicios) y establece el compromiso de los miembros de la OMC a no aplicar medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio que sean incompatibles con las disposiciones de los artículos III (trato nacional de los productos importados) o XI (restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones) del GATT de 1994 (por ejemplo, prescripciones de contenido local).

Por fuera del ámbito multilateral, durante los últimos 60 años, los países han creado una extensa red de tratados bilaterales de inversión (TBIs) que establecen una serie de garantías sobre el tratamiento que debe otorgar el país receptor de la inversión a los inversores y las inversiones del otro país firmante. Dichos tratados tienen por objeto alentar la inversión extranjera directa en el país receptor de la inversión, garantizando normas para el tratamiento de los inversores extranjeros, que incluyen la compensación por la expropiación de inversiones extranjeras, protección contra el “trato injusto o inequitativo” de los inversores extranjeros y protección contra el trato

discriminatorio, entre otras. Con frecuencia, los TBIs prevén el arbitraje internacional para resolver las controversias que surjan entre el país receptor de la inversión y el inversor extranjero, típicamente ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial. La mayor parte de los países del mundo han celebrado TBIs, y se estima que hay más de 2.646 de estos acuerdos vigentes en la actualidad. Uruguay ha celebrado 37 TBIs, de los cuales 30 se encuentran en vigor.

Si bien algunos TLCs se limitan a remitir al TBI suscrito por sus miembros para regular las cuestiones relativas a los flujos de IED, son cada vez más los TLCs que incorporan capítulos de inversión “propios”, que reemplazan y superan la regulación adoptada por los TBIs, así como por el GATS y el Acuerdo MIC de la OMC, especialmente en relación a la profundidad de la liberalización. Este es el caso, por ejemplo, de los TLCs suscriptos por Uruguay -en conjunto con Mercosur- con la Unión Europea y EFTA (en estos casos, siguiendo el modelo europeo de “establecimiento”) y con Singapur, cuya negociación culminó recientemente.

Esto ha dado lugar a que la combinación de los elementos de protección de las inversiones que tradicionalmente se encuentran en los TBIs se fusionen con los elementos de liberalización del comercio que se encuentran en los TLCs. Muchos TLCs que liberalizan el comercio de servicios cuentan ahora con un capítulo separado de inversión, que amplía la cobertura de la inversión más allá de la prestación de servicios mediante el modo 3 (establecimiento de una presencia comercial) y regula un marco de inversión más amplio que se aplica a los bienes, propiedad y, según se defina la inversión, la inversión de cartera. Los TLCs también están a la vanguardia de la tendencia de incorporar objetivos de desarrollo sostenible entre las disposiciones sobre inversión.

En el caso de China, la mayoría de los TLCs incorporan capítulos sobre inversión acotados a cuestiones de cooperación y facilitación de la misma. De este modo, el país asiático tiende a mantener las disciplinas sustantivas sobre inversiones en un *track* paralelo, bajo el paraguas de los TBIs. China ha concluido 145 TBIs, de los cuales 105 se encuentran en vigor -incluyendo un TBI con Uruguay¹⁷.

c. Descripción de las obligaciones sobre Servicios en TLCs en vigor o negociados por Uruguay

Respecto a los modelos de negociación de servicios de Uruguay, según los acuerdos analizados, se puede concluir que Uruguay ha negociado servicios tanto en formato de listas positivas como negativas e incluso algunos modelos híbridos.

¹⁷ UNCTAD (s.f.). “China”, *Investment Policy Hub*. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china>

En el acuerdo firmado con México los Anexos de medidas disconformes fueron incorporados con posterioridad a la firma del Acuerdo, pero fueron negociados en oportunidad de la negociación del texto. En ese caso, el formato adoptado incluyó variaciones respecto a lo que suele ser el formato tradicional de listas negativas. Por ejemplo, no existe un Anexo II típico de medidas futuras, se incorporó un Anexo de actividades reservadas al Estado, y no hay una obligación de acceso a mercado.

En el caso de lo negociado con Chile, el formato es más similar al tradicional de listas negativas al abarcar un Anexo I de medidas disconformes y un Anexo II de reservas a futuro. No obstante, tiene la particularidad de que para analizar el total de los compromisos asumidos con Chile se debe, por un lado, mirar el Capítulo de Comercio Transfronterizo de Servicios del TLC firmado en el año 2016 y, por otro lado, el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones del año 2010.

En lo que respecta al Acuerdo Mercosur – UE, observamos nuevamente la flexibilidad de Uruguay para negociar en un formato diferente, ya que el capítulo de “Servicios y establecimiento” fue negociado con formato de lista positiva tanto para el comercio de servicios como para el establecimiento de presencias comerciales (tanto en bienes como en servicios).

En suma, en lo que refiere a las obligaciones que asume Uruguay en los TLCs en vigor, notamos que, para el caso de comercio de servicios e inversiones, siguen la línea de lo estipulado en el GATS y en el NAFTA. Esto es: trato nacional, acceso a mercados, reglamentación nacional y nación más favorecida. A su vez, se asumen obligaciones en materia de:

- Presencia Local: Es una obligación que aplica al comercio transfronterizo de servicios. Consiste en impedir que se exija a un proveedor de servicios establecer o mantener una oficina de representación, empresa o que sea residente, para suministrar el servicio de forma transfronteriza. Ejemplo: para ser proveedor de servicios de venta de pasajes, se debe contar con una presencia comercial en el territorio.
- Requisitos de Desempeño: en relación al establecimiento, adquisición, expansión o administración de una inversión o la recepción de una ventaja, se prohíbe imponer requisitos u obligaciones para: exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; alcanzar un porcentaje de contenido nacional; adquirir, utilizar o dar preferencia a una mercancía producida o servicio suministrado en el territorio, relacionar volumen de importaciones con el de exportaciones o entradas de divisas asociadas; restringir ventas de una mercancía o servicio en su territorio según el valor de sus ganancias o divisas, transferir una tecnología o conocimiento; para proveer exclusivamente desde el territorio una mercancía que la inversión produce o servicio que suministra a un mercado regional o mundial; para adquirir, utilizar o dar preferencia a

tecnología nacional; para adoptar una tasa o monto de regalías conforme un contrato de licencia. No impide que se condicione la recepción de una ventaja en el territorio al requisito de ubicar la producción, que se suministre un servicio, se capacite o emplee trabajadores, se construyan o amplíen instalaciones particulares o se lleve a cabo investigación y desarrollo. Ejemplo: que a una empresa de servicios de distribución le impidan importar un camión dependiendo cuál sea su nivel de exportaciones.

- Altos Ejecutivos y Juntas Directivas: prohíbe requerir a una empresa (que sea producto de una inversión) que designe a una persona física de una nacionalidad en particular para ocupar un puesto de la alta dirección. Se puede requerir que la mayoría de los miembros del consejo de administración sean nacionales o residentes, siempre que no se menoscabe el control que tiene el inversionista sobre la empresa. Ejemplo: que los altos mandos de una empresa de transporte deban ser ocupados en su totalidad por nacionales uruguayos.

d. Principales regulaciones y regímenes del Uruguay que deberían considerarse a la hora de negociar un eventual TLC con China

Uno de los puntos críticos de la negociación de un eventual TLC con China, en particular en el capítulo de servicios, será asegurarse que los compromisos que se adopten en el mismo no sean inconsistentes con regulaciones o políticas públicas nacionales. Este sería el caso, por ejemplo, de regímenes de promoción que concedan beneficios a proveedores de servicios o servicios nacionales, pero que no los extiendan a los extranjeros. También sería el caso de regulaciones que restrinjan de alguna manera la competencia o el acceso al mercado de servicios en algún sector o subsector, y que fueran de alguna manera incompatibles, por ejemplo, con la obligación de acceso a mercados del capítulo de servicios. Una situación similar podría darse con otros compromisos internacionales en vigor para Uruguay que, por ejemplo, pudieran dar beneficios a proveedores de servicios o servicios de otros países, en detrimento de los de origen chino, u otro tipo de restricciones al acceso a mercados de servicios (por ejemplo, reservas de carga para transporte marítimo o fluvial, o preferencia para armadores de ciertos países para realizar operaciones de carga).

En consecuencia, en conjunto con INALOG, se realizó un mapeo preliminar de las regulaciones domésticas y compromisos internacionales más relevantes para el sector logístico existentes en Uruguay, y un análisis de la consistencia de estas con las obligaciones típicas que incluiría un capítulo de servicios de un eventual TLC con China. A continuación, se presenta el análisis realizado sobre cada uno de los instrumentos identificados.

1. Zonas Francas (Ley N°15.921 y modificaciones)

La promoción y el desarrollo de Zonas Francas fueron declarados actividades de interés nacional por la Ley 15.921 y sus modificatorias. Las Zonas Francas son definidas

en la citada legislación como áreas del territorio nacional de propiedad pública o privada, delimitadas y cercadas perimetralmente, con el objeto de realizar actividades industriales, comerciales o de servicios con distintos beneficios, tales como exenciones tributarias y otros derechos.

Los usuarios de las Zonas Francas son todas aquellas personas físicas o jurídicas que adquieran el permiso para realizar en ellas cualquiera de las actividades previstas ley. Según la citada legislación, los usuarios que desarrollen actividades en las Zonas Francas están sujetos a la obligación de que un mínimo de 75% de su personal de estar compuesto por ciudadanos uruguayos naturales o legales. En el caso de las actividades de servicios, el porcentaje es del 50%.

La Ley de Zonas Francas no representa una medida contraria a las obligaciones del Capítulo de Servicios. Se trata de un régimen que establece ciertos requisitos no discriminatorios para acceder a beneficios tributarios y las excepciones previstas en los capítulos de servicios contemplan la posibilidad de que la legislación nacional prevea diferenciaciones en trato para garantizar la imposición o la recaudación equitativa o efectiva de impuestos. Además, cabe considerar que los compromisos en los capítulos de servicios no alcanzan en general a los subsidios ni requisitos de desempeño. Si bien algunos TLCs modernos empiezan a incluir disciplinas para estos temas, no parece ser el caso de China, que no lo ha hecho en ninguno de los TLCs relevados. Por otra parte, la Ley permite el establecimiento en Zonas Francas tanto a nacionales como extranjeros, por lo que no es discriminatoria ni restringe el acceso para extranjeros.

Mención aparte merece el requisito de emplear un porcentaje mínimo de ciudadanos uruguayos para las empresas que operen en las Zonas Francas. En principio, de todas formas, se trataría de un requisito de desempeño, que China no parece regular en sus TLCs.

II. Puerto Libre (Decreto N°455/994)

El régimen de Puerto Libre abarca a los recintos aduaneros portuarios sujetos a un esquema fiscal y aduanero especial, en los cuales es libre la circulación de mercaderías, sin exigencia de autorizaciones ni trámites formales.

Con la aparición del CAROU se estableció que los Puertos Libres existentes deben considerarse zonas primarias aduaneras y se les continuará aplicando sus disposiciones pertinentes -entre ellas el presente decreto- al margen de la subsidiariedad del CAROU. La normativa establece que las empresas habilitadas a actuar dentro de los recintos aduaneros portuarios son empresas nacionales a todos los efectos: sujetas a leyes y normas que rigen para éstas. Asimismo, las modalidades de los depósitos aduaneros fueron ampliados en este sector por la incorporación de los depósitos logísticos en el CAROU. En lo que respecta a la contratación y las

relaciones laborales de mano de obra portuaria, las firmas que operan bajo el régimen de Puerto Libre deben atenerse a lo dispuesto por el Decreto N°412/992.

No se observan medidas incluidas en la reglamentación de Puerto Libre que pudieran ser contrarias a las obligaciones del capítulo de Servicios de un eventual TLC. Por el contrario, las disposiciones aplican principalmente a facilitar el tratamiento de mercaderías, independientemente de la nacionalidad de los proveedores de servicios.

La normativa no regula específicamente las condiciones para realizar las actividades o servicios implicados, sino los requisitos o especificaciones para operar dentro de lo establecido como Puerto Libre. Estos requisitos quedarían amparados dentro del margen que los capítulos de servicios otorgan a los países para establecer “reglamentaciones nacionales” relativas a, por ejemplo, permisos o licencias para poder prestar un servicio. Este tipo de reglamentaciones son consideradas consistentes con los compromisos internacionales en materia de servicios, siempre y cuando no sean discriminatorios o excesivamente restrictivos, algo que no parece ser el caso en el régimen de Puerto Libre, en el que no se observa, a priori, ninguna discriminación para compañías extranjeras.

III. Aeropuerto Libre (Decreto N°409/008 y Ley N° 17.555 de 2002)

El Decreto 409/008 detalla el reglamento vigente para las actividades a desarrollarse en el Recinto del Aeropuerto Libre y se refieren principalmente al tratamiento de mercaderías. Todas las actividades permitidas y las normas que rigen están definidas y establecidas en la Ley N°16.246 de 1992 y los artículos 5 a 23 del Reglamento de Puerto Libre. Para otras actividades y servicios relacionados aplica el Régimen de Gestión Integral (según Decreto N°376/002). A su vez, el régimen de Aeropuerto Libre depende directamente de la dirección y vigilancia de la Dirección Nacional de Aduanas.

En líneas generales no se identifican medidas que pudieran ser contrarias a las obligaciones del capítulo de Servicios ya que se trata de un régimen de facilitación de la circulación de la mercadería. En este sentido, el Decreto 409/008 no regula específicamente las condiciones para realizar las actividades, sino los requisitos para operar dentro de lo establecido como Aeropuerto Libre. Por lo tanto, aplican las mismas conclusiones expresadas sobre el régimen de Puerto Libre. Sin embargo, sería necesario evaluar con mayor detalle la normativa asociada que regula las actividades abarcadas, a la que remite el Decreto.

IV. Depósitos Aduaneros (Decreto N°99/015)

El régimen de depósito aduanero es aquel por el cual las mercaderías importadas ingresan y permanecen en depósito aduanero sin el pago de tributos, con excepción de las tasas, para su posterior inclusión en otro régimen aduanero, reembarque, reexportación, abandono o destrucción bajo control aduanero.

Sólo están autorizadas para operar depósitos aduaneros las personas que hayan obtenido una concesión o permiso otorgado por la autoridad competente y la habilitación de este por parte de la Dirección Nacional de Aduanas.

Los Depósitos Aduaneros Particulares (DAP) también requieren un permiso, aunque están regidos por condiciones específicas para empresas cuyo capital procede de corporaciones internacional constituidas en el extranjero. En el Decreto se estipulan condiciones específicas para quienes pretendan conseguir un permiso que pueden ser consideradas cuestionables bajo las disciplinas que contendría un capítulo de servicios de un eventual TLC con China, como es el caso del requisito de estar constituido en Uruguay y las condiciones especiales para capital de corporaciones internacionales.

V. *Acuerdos de transporte por agua*

Desde 1994 Uruguay cuenta con un acuerdo con Argentina que reserva el transporte marítimo y fluvial de pasajeros para buques de bandera de estos dos países. Esta reserva no se extiende al transporte de mercaderías, sobre la que se focaliza este estudio.

VI. *Acuerdo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT)*

Fue firmado en 1990 por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Abarca tanto el transporte terrestre directo de un país a otro como el tránsito hacia un tercer país. Uno de sus pilares centrales es la reciprocidad, otorgando igual trato a empresas nacionales de todos los países firmantes. Además, abarca tanto el transporte por vías férreas como por carretera.

Por otra parte, el acuerdo establece pasos para el trámite de la habilitación de entrada y salida de un país e incluye una cláusula de reconocimiento mutuo de documentos habilitantes a conducir el vehículo. Cabe considerar que el ATIT funciona como acuerdo marco para otros tratados bilaterales con mayor grado de profundidad. Se incluyen también anexos sobre aspectos aduaneros, migratorios y normas sobre seguros.

Cabe considerar que, si bien para lo que es transporte marítimo las reservas de carga entre países del Mercosur dejarán de aplicar, el ATIT y el Acuerdo de la Hidrovía - detallado a continuación- son preservados por Uruguay al momento de negociar TLCs.

VII. *Acuerdo de la Hidrovía Paraguay - Paraná (Puerto de Cáceres – Puerto de Nueva Palmira)*

Fue firmado por Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay en 1992. Aplica a navegación, comercio y transporte de bienes y personas que comprendan la utilización de la Hidrovía. La normativa establece que no se podrán establecer impuestos, gravámenes, tributos o derechos sobre el transporte, las embarcaciones o

sus cargamentos sin previo acuerdo de las partes del convenio. Adicionalmente, las partes firmantes conceden recíprocamente a las embarcaciones de bandera de las demás partes trato nacional y de nación más favorecida:

- Para tributos, tarifas, tasas, gravámenes, derechos, trámites, practicaaje, pilotaje, remolque, servicios portuarios y auxiliares, no pudiendo discriminar
- Ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que apliquen en virtud de convenios entre los países signatarios o entre éstos y terceros países o unilateralmente, se harán extensivos automáticamente.

El acuerdo contempla, a su vez, la libertad de tránsito, libertad de transferencia de carga, alije, transbordo y depósito de mercancías en todas las instalaciones.

Por otra parte, resulta de suma relevancia que el acuerdo incluye una reserva de carga regional para el transporte de bienes y personas entre los países signatarios realizado con origen y destino en puertos localizados en la Hidrovía, quedando reservado a armadores -que pueden utilizar embarcaciones propias o arrendadas- de los países parte del acuerdo.

e. Descripción de obligaciones sobre Servicios en TLCs chinos

Como se describiera en detalle en la Sección 2, a fin de anticipar la posición que presentará China para el capítulo de servicios en una eventual negociación de un TLC con Uruguay, se realizó un análisis comparativo de todos los acuerdos comerciales firmados por China hasta la fecha. En particular, se analizaron y sistematizaron los compromisos adoptados tanto por China como por sus contrapartes en cada uno de estos 15 TLCs en los respectivos listados de compromisos específicos sobre servicios, en los sectores, subsectores y actividades relevantes para el sector logístico. Como Anexo 1 se incluye la matriz en la que se plasmó de manera sistemática este relevamiento.

El estudio comparativo de los compromisos de China permitirá inferir cuáles serán las concesiones que Uruguay podría obtener en una negociación en estos sectores prioritarios para el sector logístico. Quizás más importante, el relevamiento de los compromisos otorgados por las contrapartes de China en los TLCs en vigor del gigante asiático permitirá pronosticar la intensidad del interés de China por obtener concesiones de Uruguay en estos sectores y subsectores. Así, por ejemplo, si se determinara que todos los países que negociaron un TLC con China tomaron un compromiso de total apertura y no discriminación en transporte marítimo de carga, podría presumirse que China también exigirá un compromiso de este tipo para el sector de transporte marítimo de carga a Uruguay. En cambio, si las contrapartes de China en sus TLCs en vigor tomaron distintos niveles de compromiso en ese sector (algunos dejándolo si consolidar, otros con compromisos parciales, otros con compromisos plenos), podría presumirse que no se trata de sectores de interés

esencial para China y, por lo tanto, que Uruguay tendrá margen para no otorgar concesiones en dicho sector.

Una primera conclusión que surge del relevamiento de los TLCs firmados hasta la fecha por China es que todos ellos contienen un capítulo específico referido al comercio de servicios. Sin embargo, se observa también que China ha adoptado distintos modelos de capítulo de servicios: 10 de sus acuerdos contienen listas positivas y los 5 restantes incluyen listas híbridas, es decir, con ofertas en modalidad de listas positivas acompañadas de anexos con reservas (o listas negativas).

En el caso de las ofertas de China, cabe destacar que los servicios postales están reservados para las autoridades estatales en todos los acuerdos. Respecto de los servicios de distribución, de transporte y servicios auxiliares a todos los medios de transporte, las limitaciones más contundentes abarcan al modo 3 de suministro. A su vez, en un gran número de casos el modo 1 no suele estar consolidado, posiblemente dado que la naturaleza de los servicios requiere de presencia en el territorio.

En cuanto a las contrapartes con las que China ha concluido TLCs, se observan divergencias en los compromisos asumidos por los distintos países que negociaron con China en todos los sectores de interés. Esta dispersión en los compromisos obtenidos de sus contrapartes permite inferir con bastante certeza que China no suele imponer demasiadas condiciones en lo que hace a los sectores de servicios prioritarios para el sector logístico, a saber: correos, distribución, transporte y servicios auxiliares a todos los medios de transporte.

Por último, cabe destacar que en muy pocos casos se hace referencia a los agentes de aduana y las Zonas Francas -por ejemplo, TLCs China – Suiza y China – Costa Rica, respectivamente.

6. Análisis FODA

Un acuerdo bilateral de libre comercio con China implicaría un punto de inflexión para la economía, el comercio exterior y la logística en Uruguay. El análisis presentado en esta Sección contempla cuáles son los principales canales por donde los operadores logísticos del Uruguay podrán obtener los beneficios de la liberalización comercial, así como aquellos conductos por donde se transmitirían posibles pérdidas.

Es importante aclarar que esto no contiene simulaciones de incremento comercial y de la actividad económica, sino una descripción clara y detallada de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del acuerdo.

Las principales conclusiones del análisis se resumen en el gráfico incluido a continuación.



a. Fortalezas

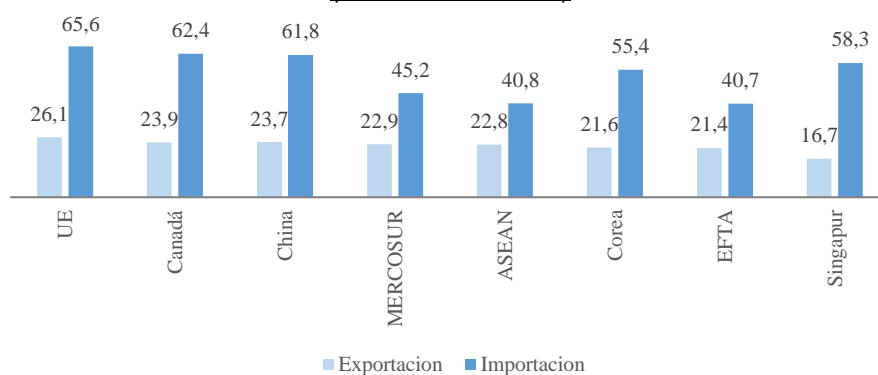
1. Complementación comercial

La complementación comercial es quizás la principal fortaleza de un acuerdo entre ambos países. La complementación es entendida como el grado de similitud entre la canasta exportadora de un país y la canasta importadora del otro. En términos estadísticos, se estima calculando la diferencia entre el peso de cada bien exportado

por un país y su respectivo peso en las importaciones del país de destino; mientras más cercano a 100, más semejantes son las canastas y, por ende, más complementarios son dos socios comerciales.

En el caso de China y Uruguay, la complementación es muy alta. Tomando el Índice calculado por el Banco Mundial para el promedio anual entre 2017 y 2019, China es el tercer socio comercial con mayor complementación para el Uruguay entre el grupo de países que formaron parte regular de la agenda de relacionamiento externo del MERCOSUR en los últimos años. Interesantemente, la complementación de China para Uruguay es tanto como destino de exportaciones como proveedor de las necesidades de importación del país. En pocas palabras, esto implica que las potenciales ganancias de un acuerdo comercial con China son superiores que en los acuerdos firmados o posibles con EFTA, Singapur, Corea y la ASEAN.

Gráfico 1: Índice de Complementariedad Comercial (ICC), por socio comercial (Años 2017-2019)



Fuente: Quiju sobre la base de COMTRADE, Banco Mundial

Nota: en el caso de las importaciones, para la elaboración del índice se tomó el principal exportador de cada socio

Considerando que el comercio con China se desarrolla casi en su totalidad por vía marítima, un acuerdo entre ambos países tendrá un impacto directo sobre el sector logístico, que deberá incrementar su capacidad para absorber el incremento en el intercambio bilateral.

II. Ubicación estratégica e infraestructura del Puerto de Montevideo

El Puerto de Montevideo se encuentra ubicado en la desembocadura de la Hidrovía Paraná-Paraguay, la cual con 3.400 km. de extensión, abarcando su curso los cuatro países del MERCOSUR más Bolivia, y transportando aproximadamente 100 millones de toneladas de granos por año, es una de las más importantes de todo el mundo. En los últimos años, China ha estado buscando hacerse del control del dragado y balizamiento del tramo argentino (el más extenso) a través de la empresa Shanghai Dredging. A pesar de ser una de las principales candidatas de obtener la concesión, al momento el Estado argentino ha decidido postergar el llamado a licitación. Por otra

parte, mediante la empresa alimenticia COFCO, el país asiático exporta anualmente un equivalente al 10% de las exportaciones totales de la Hidrovía.

Actualmente, la mayoría de las exportaciones que salen de la Hidrovía desembocan al Canal del Indio, ruta que lleva en forma directa a Montevideo. Esto posiciona al Puerto en una posición ventajosa en caso de demanda de servicios logísticos. A estos fines, Montevideo cuenta con una infraestructura de mayor eficiencia que cualquiera de sus socios del MERCOSUR y, de hecho, de Latinoamérica. El Índice de Calidad Portuaria que elabora el Foro Económico Mundial como parte de su análisis de competitividad ubicó a Uruguay en el puesto 34 en todo el mundo en su última medición de 2018, superando por primera vez a Chile y posicionándolo en el primer lugar a escala regional. El progreso fue sustancial en los últimos años, siendo que el país ocupaba el puesto 48 en el año 2015.

Tabla 11: Posición global en el Índice de Calidad Portuaria del Foro Económico Mundial (Año 2018, última versión)

País	Posición
Uruguay	34
Chile	36
México	62
Colombia	77
Argentina	80
Perú	83
Paraguay	100
Brasil	106

Fuente: Quipu sobre la base de Foro Económico Mundial

La fortaleza del Puerto de Montevideo puede sin duda ser aprovechada por China para en su relación comercial no solo con el Uruguay sino con todo el MERCOSUR. Entre 2016 y 2019, el 54% del movimiento de contenedores en el Puerto de Montevideo se debió a actividades de transbordo, reembarque o tránsito; es decir, como actividades de *hub* logístico.¹⁸ Esto explica en parte que la participación del Uruguay en el movimiento internacional de containers triplique su participación en el comercio global (0,09% vs. 0,03%), y asimismo explica que la participación en el movimiento de containers dentro del MERCOSUR sea el doble de su participación en el comercio total del bloque con el resto del mundo (5,8% vs. 2,3%).¹⁹

¹⁸ INALOG (Agosto 2022). Sector logístico 2021: Análisis y Estadísticas. http://www.inalog.org.uy/wp-content/uploads/2022/08/Sector-log%C3%ADstico-2021-An%C3%A1lisis-y-Estad%C3%ADsticas_final.pdf

¹⁹ Las fuentes consultadas para hacer estos cálculos fueron el Tráfico Marítimo de Contenedores del Banco Mundial y COMTRADE.

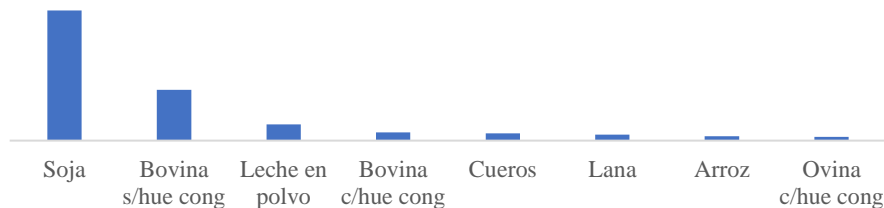
b. Oportunidades

1. Creación de comercio

La eliminación mutua de aranceles permitirá aumentar el comercio bilateral entre China y Uruguay, hoy restringido por la existencia de una barrera tarifaria significativa en ambas direcciones. Ponderado por la canasta exportadora, el arancel aplicado por China a los productos uruguayos es del 9,3% (frente a un promedio simple del esquema tarifario chino del 7,5%). Ponderado por la canasta exportadora de China, el arancel aplicado por Uruguay es del 10,3%.²⁰ Como mencionado anteriormente, todo incremento de comercio seguido de una negociación bilateral tendrá un impacto directo en los servicios logísticos en el Puerto de Montevideo.

Si se desagregara el cálculo del ICC visto en el Gráfico 1 por los principales productos que explican la complementación, se observa que aquellos bienes que presentan las mayores oportunidades de crecimiento de las exportaciones desde Uruguay hacia China son poroto de soja, carne bovina, leche en polvo, cueros, lana, arroz y carne ovina. Estos productos figuran en el primer lugar del cálculo del índice ya que combinan una alta participación en las exportaciones de Uruguay (con respecto del mundo), una alta participación en las importaciones de China (con respecto al mundo), y son productos con un alto volumen de comercio en el plano internacional. Asimismo, se ha realizado un filtro adicional removiendo de la ecuación a los productos con un arancel de 2% o menor.²¹

Gráfico 2: Ranking de productos con el mayor potencial de aumento de exportaciones a China, según desagregación del ICC (2017-2019)



Fuente: Quipu sobre la base de COMTRADE y OMC

Nota: solo se tomaron los productos con un arancel superior al 2% en el mercado chino

Algo importante para destacar del Gráfico 2 es que las oportunidades de exportación por complementación comercial bajan fuertemente a partir del tercer producto, leche en polvo. Esto indica el grado de concentración de las ganancias de un acuerdo. De 140 productos con índices positivos de complementación comercial y tarifa arancelaria superior al 2% en el mercado chino, estos 7 productos explican el 83% de las potenciales ganancias. Cabe mencionar que, a excepción del complejo ovino, estos

²⁰ Las realizaciones de estos cálculos se hicieron sobre la base de COMTRADE y el perfil arancelario de la OMC.

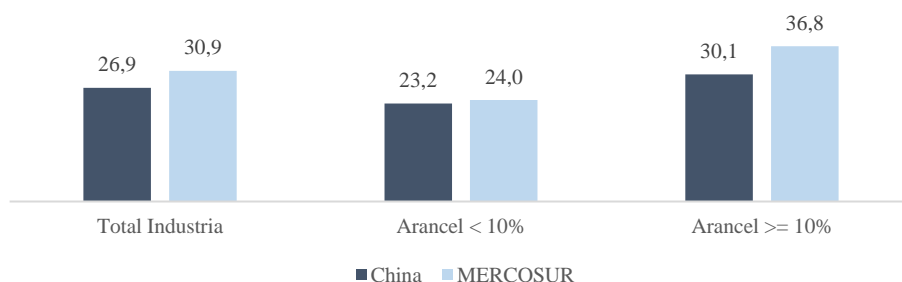
²¹ Cabe destacar igualmente que el promedio arancelario de los principales productos exportados por Uruguay es muy alto, promediando el 13%. Aun incluso aquellos productos que tienen un bajo arancel, como la soja (3%) y los cueros (5%), las diferencias pueden ser significativas al tratarse de productos primarios.

productos fueron identificados por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) en su informe contribución al Estudio de factibilidad conjunta para un acuerdo de libre comercio entre China y Uruguay.²² Asimismo, a diferencia del índice presentado en este análisis, en el informe de la CIU se identificó al vino como otro potencial ganador del acuerdo.

En el caso de las importaciones, las oportunidades de creación de comercio son más diversas debido al gran poder comercial de China, el primer exportador mundial con el 15% del total. Solo para mencionar los principales productos haciendo el ejercicio inverso al Gráfico 2,²³ es posible mencionar que potenciales ganancias en las importaciones de herbicidas, electrodomésticos, calzado e indumentaria, juguetes, equipos de aire acondicionado, motocicletas, autopartes y acero. En varios de estos casos se tratará de un efecto de sustitución de comercio, ya que son Brasil y Argentina quienes en la actualidad aprovechan la “reserva de mercado” fruto del arancel externo común del MERCOSUR y abastecen a Uruguay con estos bienes por encima de lo que lo hace China.

En efecto, el tamaño del arancel importa. Siguiendo el gráfico 3, se observa que la participación de China en las importaciones uruguayas de productos industriales con arancel menor al 10% es prácticamente la misma que las de origen MERCOSUR. Ahora bien, en las importaciones industriales de productos protegidos por el arancel externo común (igual o superior al 10%), el diferencial de participación entre origen chino y origen MERCOSUR se amplía a más de 6 puntos porcentuales.

Gráfico 3: Participación en las importaciones industriales de Uruguay, por origen (promedio 2017-2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de COMTRADE y OMC

Nota: por productos industriales se entienden aquellos del Capítulo 28 al Capítulo 99 del Sistema Armonizado

Haciendo un ejercicio sencillo de sustitución de importaciones ante un acuerdo comercial, equiparando los niveles de participación de China y el MERCOSUR en un punto medio del 33% en los productos industriales más protegidos, ello implicaría un aumento de las importaciones desde China de casi USD 267 millones. Si bien este

²² <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/91780/1/innova.front/informe-tlc-uruguay---china.html>

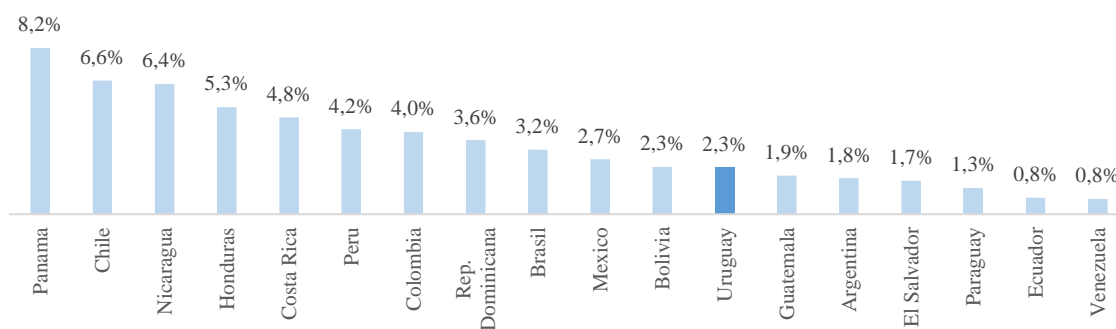
²³ Esto es, tomando los productos de mayor exportación en China (relativa al mundo) y mayor importación en Uruguay (relativa al mundo), ponderando por volumen de comercio global y desafectando los productos con un arancel menor al 10% en el mercado uruguayo.

ejercicio no supone un aumento de las importaciones totales del país, sí implicaría un aumento de las importaciones por vía marítima respecto de las que provienen actualmente principalmente por vía terrestre desde el MERCOSUR. Bajo este sencillo ejercicio, el total del incremento en las importaciones marítimas se estima en 6,5%.²⁴

II. Aumento de las inversiones

Las economías más abiertas, al ganar competitividad, acceso a los mercados externos y una mayor creación de comercio, se hacen más atractivas de cara al inversor externo. Esto puede verse reflejado en la recepción de inversiones de los países de la Alianza del Pacífico y de Centroamérica en comparación con el Uruguay. En la década previa al estallido del COVID, Chile recibió IED en un promedio anual equivalente al 6,6% del PBI; en Costa Rica fue del 4,8%; en Perú del 4,2%; y en Colombia del 4%. En tanto, Uruguay se ubicó en el puesto n° de 12 de 18 en toda América Latina en la recepción de IED, con solo el 2,3% del PBI.

Gráfico 4: IED sobre PBI en América Latina (promedio anual 2010-2019)



Fuente: Quipu sobre la base de UNCTAD y FMI

En tal sentido, así como se espera un aumento del comercio, es esperable asimismo un incremento en las inversiones extranjeras en Uruguay. Una de las fuentes de este incremento podría esperarse provengan de Brasil y Argentina en búsqueda de utilizar al Uruguay como una plataforma de exportación al mercado chino, uno de los más grandes del mundo con el 11% del total. Cabe destacar que las actuales inversiones del MERCOSUR en el Uruguay son muy reducidas: mientras Argentina, Brasil y Paraguay invierten USD 81 dólares por habitante en el Uruguay, en Chile, el país más abierto de la región, invierten USD 2.483.

El posible aumento de las inversiones forma parte de las ganancias *outerland* del acuerdo, que implica un incremento *indirecto* de las exportaciones de Brasil y Argentina hacia China vía la finalización del producto en Uruguay. Un ejemplo serían asociaciones en complejos agroindustriales como el vino, lo que permitiría a un país como la Argentina con una gran red de exportación global saltar la barrera arancelaria

²⁴ Tomando como referencia que todo lo que es importación MERCOSUR es terrestre y todo lo que es importación por fuera del MERCOSUR es marítimo.

en China y a Uruguay un *upgrade* de su industria, que actualmente exporta principalmente a Brasil.

Por último, podría esperarse un renovado interés de China por las inversiones en infraestructura portuaria, motorizado en esta ocasión por las posibilidades concretas del aumento de las exportaciones vistas en el Gráfico 4. Esto formaría parte de las ganancias *hinterland* del acuerdo, cuyas fuentes son un aumento en la escala de las operaciones comerciales y la promoción de rendimientos crecientes de los servicios de logística. El aumento de la eficiencia operativa ubicaría a Montevideo en una mejor situación que la actual para el trasbordo de mercaderías desde China a los restantes países del MERCOSUR. Asimismo, cabe destacar que un acuerdo comercial brinda una herramienta de seguridad jurídica a los inversores, que pueden elegir localizar sus recursos en función de una mayor protección. En tal sentido y aprovechando el incremento de escala en las operaciones de intercambio, China podría también invertir en centros de abastecimiento para el comercio electrónico, aquel de mayor dinamismo en el comercio internacional en los últimos años, cercano al Puerto de Montevideo, con destino de distribución a todo el MERCOSUR.

III. Visibilidad de los productos y servicios uruguayos en China

Un acuerdo comercial se logra tras sucesivas “Rondas” de negociación, las cuales en función de los resultados parciales pueden alargar el proceso en un periodo entre 1 a 3 años. En ese lapso, los operadores económicos del Uruguay pueden ganar visibilidad en el mercado chino, acompañando al gobierno en las “Rondas” (algo conocido como el “side-room” o “cuarto de al lado”) y colaborando en el armado de eventos, ferias, “Rondas” bilaterales entre los sectores privados, elaboración de informes y presentación “cara a cara” de las ventajas de invertir y comerciar con el Uruguay.

IV. Cooperación internacional

Una negociación comercial va más allá de un acuerdo de reducción mutua de aranceles y otras disciplinas que afectan al intercambio bilateral. Cada vez más, las negociaciones comerciales desembocan en una asociación estratégica entre dos o más países, que además de fortalecer el vínculo de comercio también establecen acuerdos en materia de cooperación. En tal sentido, un acuerdo comercial daría más al Uruguay una herramienta más para la estrategia de China de invertir en recurso estratégicos y consolidar una red global de suministro en base a inversiones en infraestructura. Cabe destacar que hasta la reciente adhesión de Argentina (febrero de 2022), Uruguay era el único país del MERCOSUR sumado a la iniciativa china de la Ruta de la Seda, y sigue siendo el único miembro dentro del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura.

c. Debilidades

i. Acceso a mercado y reglas de origen

Las oportunidades de aumento de las exportaciones tanto directas (comercio exterior uruguayo) como indirectas (como parte de nuevas inversiones brasileñas y

argentinas) hacia China dependerán sensiblemente de las condiciones del acuerdo en los capítulos de Acceso a mercado y Reglas de origen.

En la sección 2.1., se destacó que las principales ganancias de exportación estarían en soja, carne bovina, leche en polvo, cueros, arroz y carne ovina. No obstante, para evaluar el potencial se necesitará definir antes cuál será el tratamiento arancelario que China otorgue al Uruguay sobre estos productos. Normalmente, los acuerdos de comercio liberalizan un mínimo del 90% del intercambio, dando lugar hasta un 10% en exclusiones y arreglos de liberalización parcial tales como cuotas, márgenes de preferencia o precios de entrada. Adicionalmente, las ganancias pueden verse restringidas por la aplicación de mecanismos de salvaguardia ante incrementos de volumen o disminuciones en el precio bruscos, lo que afecta principalmente a los productos agrícolas, de naturaleza más variable. Siendo que las oportunidades de Uruguay están muy concentradas, el riesgo es que China limite las condiciones de acceso a mercado en uno o algunos de estos productos.

De la revisión de otros acuerdos de China con países comparables con Uruguay en términos de oferta exportable, se desprende que el desafío de lograr concesiones significativas y/o inmediatas es significativo. En ningún caso, China liberalizó completamente el arroz y la lana, cuyos aranceles son 33% y 19,5%, respectivamente. En el caso de carnes y lácteos, China ofrece cronogramas de desgravación de muy largo plazo y, en algunas ocasiones, resguardándose con mecanismos de salvaguardias especiales.

Tabla 12: Concesiones de China en sus acuerdos de comercio

	Carne bovina	Lácteos	Arroz	Lana	Cueros	Carne ovina
Australia	10 años, con salvaguarda especial agrícola	12 años, con salvaguarda especial agrícola	Excluido	Cuota y exclusiones	0-5 años	9 años
Nueva Zelanda	8 años	12 años, con salvaguarda especial agrícola	Excluido	Cuotas y exclusiones	0-5 años	8 años
Chile	10 años	10 años	Excluido	Excluido	Inmediato	10 años
Perú	17 años	17 años	Excluido	Excluido	Inmediato	17 años
Costa Rica	5 años	15 años	Excluido	Excluido	Inmediato	15 años
Camboya*	Inmediata	Inmediato	Excluido	Excluido	Inmediato	Inmediato

Fuente: Quipu

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la dimensión relativamente pequeña de la economía uruguaya puede constituir una ventaja en este punto. En efecto, la estrategia negociadora de Uruguay seguramente podrá hacer hincapié en que, en términos absolutos, su potencial exportador es reducido para una economía como la China y, por lo tanto, no debería constituir una amenaza, incluso para sectores más

sensibles como los identificados en la Tabla 12. La contracara de esto es que, por ser una economía pequeña, Uruguay tendrá menor poder de negociación con China, que no verá un costo elevado -al menos en términos económicos- de no concluir un TLC. De hecho, podría presumirse que el interés de China en negociar con Uruguay es más bien táctico, y que su objetivo es que Uruguay sea la puerta de entrada a una eventual negociación con Mercosur.

Respecto de la regla de origen, las debilidades son igualmente importantes. Por ejemplo, en los tres acuerdos comerciales que China mantiene con países de la región (Chile, Perú y Costa Rica), las exigencias de valor agregado local son altas. En el caso de Chile, se exige un mínimo de 50% para productos industriales y un procesamiento total de la materia prima en el caso de productos agroindustriales. Los acuerdos con Perú y Costa Rica ofrecen una flexibilidad algo mayor, pero aun así se muestran restrictivas para la “triangulación” de productos desde otros países fuera del acuerdo. Esto limita las posibilidades de las ganancias *outerland*. Para seguir con el ejemplo del vino, la mayoría de los casos se exige que la producción del mosto sea originaria en el país. Esto implica que, si Uruguay quiere aprovechar el acuerdo con China, debe aumentar su capacidad de transformación industrial de la uva.

Tabla 13. Reglas específicas de origen aplicadas al vino en los acuerdos de China

	Australia	Nueva Zelanda	Chile	Perú	Costa Rica	Singapur
Vinos	Cambio de capítulo	Cambio de capítulo	Cambio de capítulo	Cambio de capítulo	Cambio de capítulo	40% de valor agregado local

Fuente: Quipu

Dos excepciones serían lograr un régimen más laxo en reglas de origen, tales como una exigencia de contenido local más acorde a un país pequeño (por ejemplo, un 40% sobre el valor del bien), o incorporar la regla de acumulación diagonal de origen; en este último caso, China aceptaría como “originario de Uruguay” a aquellos insumos que fueran producidos en países que ambos comparten acuerdos comerciales. Actualmente, y hasta que no se encuentren ratificados los acuerdos con EFTA y Singapur, estos países son solo Chile y Perú; en el ejemplo del vino, la acumulación diagonal permitiría utilizar el mosto producido en Chile y embotellado en Uruguay para gozar de libre comercio en el mercado chino.

Sin embargo, los antecedentes de China al respecto son prácticamente nulos. En primer lugar, en ningún acuerdo bilateral de China se encuentra incorporada la cláusula de la acumulación diagonal. Respecto a las reglas de origen, únicamente en el caso de Singapur es posible ver un trato más laxo: en la mayoría de los productos, se requiere un contenido local mínimo de 40%, incluyendo por ejemplo al vino. En un caso así, importar el mosto de cualquier país y embotellarlo podría dar a las exportaciones de vino un acceso al mercado chino libre de arancel. Sin embargo, al

analizar este caso, cabe destacar el vínculo excepcional entre China y Singapur, habida cuenta de la estrecha relación étnica entre los dos países.

De igual manera, el crecimiento del Puerto de Montevideo como hub se encuentra restringido por la exigente regla de origen del MERCOSUR, lo que limita las ganancias *hinterland*. De base, el MERCOSUR exige un valor de contenido *regional*²⁵ no menor al 55% en el caso de las exportaciones de Uruguay al bloque. En algunos productos específicos con fuerte potencial incremento en las importaciones desde China como electrodomésticos e indumentaria, se exige un determinado proceso de producción en el país. En tal sentido, la descarga de mercadería en el Puerto necesitará sí o sí de alguna transformación sustancial en territorio uruguayo si se desea que sea distribuido a Argentina, Brasil, y Paraguay a libre circulación. En el 2021, estos países explicaron el 50,5% de la mercadería en tránsito en el Puerto de Montevideo.

II. Disponibilidad de recursos

El aprovechamiento del acuerdo comercial para aumentar la IED de Brasil y Argentina orientada a la exportación con libre acceso a China -aprovechando el eventual acceso libre de aranceles de Uruguay-, o para el abastecimiento de productos chinos al interior del MERCOSUR, será posible en la medida que Uruguay cuente con recursos humanos y físicos necesarios para agregar valor a estos productos localmente.

Ello es así dado que las reglas de origen tanto en el MERCOSUR como en el posible acuerdo entre Uruguay y China exigen como requisito en el libre comercio de bienes que estos hayan tenido una “transformación sustancial” en el Uruguay. Sin embargo, Uruguay no cuenta con abundancia del factor de producción necesario para cumplir este tipo de requisitos: mano de obra. En efecto, la población activa en Uruguay representa solo un décimo de la población activa de Argentina y un 0,02% de la brasileña; por cada persona activa en el Uruguay, hay 7 desempleados en Brasil y casi 1 en Argentina. Estos números reflejan los límites de escala de recursos humanos que presenta Uruguay -para atraer IED del MERCOSUR para convertirse en un hub logístico y para China en la región, aprovechando los incentivos que generaría un eventual acuerdo comercial bilateral.

Adicionalmente, Uruguay ha ido perdiendo capacidades industriales a lo largo de los años. La producción manufacturera por habitante se mantuvo virtualmente estancada entre 2010 y 2019, y la proporción de personas empleadas en la industria descendió del 12,3 al 10,3% del empleo total. Aparte de la industria alimenticia y procesadora de recursos naturales, las capacidades manufactureras se encuentran concentradas en un puñado de sectores, como el químico, el plástico, y la siderurgia. En algunos productos puntuales de los sectores de autopartes y textil e indumentaria, que fueron importantes fuentes de exportación años atrás, el país fue perdiendo competitividad en el tiempo.

²⁵ Es decir, producido en cualquiera de los cuatro países que componen el bloque.

Respecto de la disponibilidad de recursos físicos para la exportación de productos primarios a China, cabe destacar que Uruguay es el país del MERCOSUR con la menor extensión de la frontera agrícola en proporción a la tierra cultivable total (14% frente a un promedio del 27% en el MERCOSUR). Si bien esto da una medida de oportunidad, sería importante comprender cuáles son las dificultades de extender la frontera agrícola para aprovechar el acceso al mercado chino. Por otra parte, ante la posible llegada de inversiones para el aumento de la producción agrícola en territorio uruguayo, debe tenerse en cuenta el impacto de la actividad en las emisiones directas de CO₂ en el marco de los compromisos del país al Acuerdo de París.

d. Amenazas

I. Desregulación de sectores o mercados que prevean restricciones o de acceso a operadores extranjeros o discriminación respecto de los nacionales

Los compromisos en capítulo de disciplinas y, en particular, en los capítulos de comercio de servicios / inversiones podrían implicar la obligación de remover o limitar de regulaciones o políticas públicas domésticas orientadas a restringir la competencia en ciertos sectores de servicios o a brindar ventajas competitivas más favorables a operadores nacionales que a los extranjeros.

Para evitar o mitigar este riesgo, se hace necesario hacer un relevamiento muy detallado y exhaustivo de la legislación aplicable a cada sector y subsector de los servicios logísticos, para identificar este tipo de regulaciones o políticas públicas, evaluar si se desea mantenerlas y, en ese caso, incorporar a la posición negociadora del Uruguay la posibilidad de excluirlas o reservarlas para que queden fuera del alcance del Acuerdo.

II. Preponderancia de empresas chinas en el gobierno de las cadenas de valor

Las oportunidades palpables en el incremento del comercio bilateral no se traducen necesariamente en un aumento del valor agregado que pueda ser capturado por el Uruguay. Eso dependerá también de cómo se estructura la gobernanza de la cadena de valor.

Así, podría darse el caso de que China utilice su poder de mercado para sesgar la distribución del valor agregado a su favor, presionando a la baja el precio de los servicios logísticos ofrecidos por el Uruguay. Adicionalmente, China podría optar por la operación directa de esos mismos servicios a través de la radicación de proveedores chinos, operaciones de take-over de las empresas uruguayas, o por el control y administración de los puertos, sobre todo condicionado a nuevas obras de infraestructura.

III. Retalaciones de Brasil y Argentina

Aun perdiendo participación paulatinamente en las últimas décadas, el MERCOSUR sigue constituyendo un mercado de gran importancia para Uruguay. Entre 2017 y

2019, Brasil, Argentina y Paraguay representaron el 22% de las exportaciones de Uruguay, el segundo destino después de China, que acumuló un 25% en el mismo periodo.

La decisión de Uruguay de seguir en forma bilateral un acuerdo comercial con China implica una perforación significativa de la unión aduanera del Mercosur. Si bien la integración comercial en su estado actual ya cuenta con varias perforaciones, un acuerdo comercial con el mayor exportador del mundo supone una alteración realmente significativa en el juego interno del Mercosur. Siguiendo el Gráfico 3, se estima que al menos la mitad de las importaciones de Uruguay por fuera del bloque regional tendrán un arancel externo del 0%.

En tal sentido, podría ocurrir que Brasil y Argentina aumenten los controles de verificación de origen de los productos exportados por Uruguay al bloque para garantizar la existencia de una transformación sustancial, lo que generará un aumento en el costo de transacción de las exportaciones uruguayas. Existen antecedentes en este sentido con la industria automotriz, cuándo Argentina suspendió las importaciones a libre arancel de los vehículos ensamblados en Uruguay. Más aún, podría darse el caso de que los socios de Uruguay en el Mercosur busquen ejercer presión -eventualmente, mediante la amenaza de aplicar represalias comerciales- para disuadir a Uruguay de avanzar unilateralmente hacia la apertura comercial con China.

IV. Oposición de las industrias domésticas

La apertura comercial con China puede generar oposición interna de sectores amenazados por la alta competitividad del país asiático, debilitando el resultado final del acuerdo (por ejemplo, excluyendo importantes productos del acuerdo o colocándolos en canastas de desgravación de muy largo plazo). China es el país con el mayor superávit comercial en el mundo; todos los años, acumula USD 500 mil millones de diferencia entre lo que exporta e importa, aproximadamente un 2% del comercio mundial, indicando el fuerte sesgo de la competitividad de la industria manufacturera. El informe realizado por la CIU da cuenta de esta amenaza, y alerta sobre el riesgo del acuerdo sobre determinados sectores en el país: metalurgia, siderurgia, automotriz, calzado, textil y vestimenta, plásticos y vidrios. Más aún, dada las oportunidades de incremento de exportación de productos primarios que provee el acuerdo, hay preocupación también por el efecto sobre las industrias “aguas abajo”, como el caso de las curtiembres y los productos de cuero.

Para estimar qué productos corren el mayor riesgo de ser desplazados por el aumento de las importaciones chinas, a continuación se realiza un cálculo que tiene en cuenta cuatro dimensiones: Uruguay aplica un arancel externo igual o mayor al 10%; Uruguay importa el producto con una intensidad significativamente menor comparado con el

mundo;²⁶ Uruguay no exporta el producto al MERCOSUR;²⁷ y China tiene fuertes ventajas comparativas en dicho producto.²⁸ Sobre esta base, los siguientes productos estarían amenazados por el acuerdo, debiendo tomarse las medidas paliativas correspondientes:

Tabla 14: productos más amenazados en el Uruguay por un acuerdo comercial con China (sistema armonizado 2017)

Código HS	Producto
853690	Aparatos eléctricos
870830	Frenos para autos
854442	Conductores eléctricos
850110	Motores eléctricos pequeños
940390	Partes de muebles
850490	Transformadores eléctricos
851769	Aparatos de comunicación
620443	Vestidos
830242	Estructuras de metal
731210	Cables de acero

Fuente: Quipu

De esta manera, si bien en la sección b. I. se identificó un potencial incremento del 6,5% en las importaciones marítimas desde China, las limitaciones al acuerdo producto de la oposición de sectores internos puede limitar dicho aumento.

²⁶ Medido como una desventaja comparativa menor al 0.7

²⁷ Este es el caso de productos que forman parte de la cadena de valor del MERCOSUR, como mazos de cable y asientos de vehículos para la industria automotriz.

²⁸ Medido como una ventaja comparativa mayor al 1.2

7. Conclusiones

China es la segunda economía mundial (y se perfila para ser la primera en el corto plazo), principal exportador e importador global de casi todos los productos que se comercian en el mundo, y principal destino de exportación de Uruguay. Además, tanto China como Uruguay son países que tienen un nivel de protección arancelaria sobre el comercio recíproco relativamente alto, superior al 10%. La liberalización del comercio entre ambos países a través de la conclusión de un TLC tendría, por tanto, un impacto determinante, no solo sobre el comercio exterior uruguayo, sino sobre su economía en general. En particular, es esperable que tenga un impacto significativo en el sector logístico, íntimamente asociado al comercio exterior.

Estos efectos de un eventual acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China sobre el sector logístico uruguayo estarán concentrados en tres áreas principales: (i) el impacto indirecto del incremento y reconfiguración de los flujos de comercio de bienes, tanto con China como con otros socios comerciales de Uruguay, en particular, el Mercosur; (ii) la posibilidad de que Uruguay y, en particular, el Puerto de Montevideo, se conviertan en un hub logístico para la subregión, lo que dependerá entre otros factores de las reglas de origen que se negocien con China; y (iii) los compromisos que contraiga Uruguay en materia de comercio de servicios, que podrían alterar las regulaciones y regímenes promocionales existentes y, en consecuencia, alterar las condiciones de competencia entre los proveedores de servicios logísticos uruguayos, chinos y de otros orígenes, en el mercado de Uruguay.

El primero de estos efectos resulta del hecho de que el sector logístico es una actividad conexas al comercio de bienes transables. En tal sentido, el impacto del acuerdo sobre el sector dependerá de la magnitud y velocidad con que se incremente el comercio de bienes. Este, a su vez, dependerá de cinco variables. En primer lugar, dependerá de qué productos queden incluidos, excluidos, o con algún acceso parcial en un eventual TLC. Como se señalara en el análisis FODA, es probable que las ganancias de Uruguay se concentren en unos pocos productos, tales como el poroto de soja, la carne bovina y ovina, la leche en polvo, cueros, arroz y lana. Sin embargo, China ha excluido sistemáticamente el arroz y la lana de sus acuerdos comerciales, y para aquellos jugadores grandes en el mercado de la carne y los lácteos (Australia y Nueva Zelanda), ha puesto mecanismos especiales de salvaguardia. En segundo lugar, las ganancias para el sector logístico pueden ser más inmediatas o más diluidas en el tiempo dependiendo de la cantidad de años en que los aranceles se eliminen por completo. Uruguay cuenta con la ventaja de que afronta una negociación bilateral, donde no arrastrará al acuerdo final las sensibilidades económicas y políticas de sus socios más grandes del Mercosur, Argentina y Brasil. En consecuencia, Uruguay podría estar en condiciones de realizar una eliminación sustancial del arancel en un periodo corto de tiempo. Por último, la magnitud de la creación de comercio también

dependerá del grado de sustitución que haya entre las mercancías que provienen de Brasil y Argentina principalmente por vía terrestre, y las provenientes de China vía transporte marítimo. En la actualidad, el Mercosur provee sustancialmente a Uruguay en aquellos productos cuyo arancel es 10% o superior. La eliminación de las tarifas a los productos chinos erosionará la “reserva de mercado” de Brasil y Argentina en el Uruguay, pero debe tenerse en cuenta que la discriminación arancelaria no es el único determinante del comercio regional. Otras ventajas naturales son la cercanía geográfica y cultural, que permiten el establecimiento de cadenas de valor más próximas y estables.

El segundo elemento determinante de los efectos de un eventual TLC China – Uruguay son las reglas de origen. Por un lado, el régimen de origen del Mercosur limitará el posicionamiento del Puerto de Montevideo como un “hub” logístico para el ingreso de productos chinos a la región. En efecto, a falta de una transformación sustancial dentro del territorio uruguayo, que permita un agregado de valor de al menos el 60% con insumos locales y regionales, los productos que ingresen a libre arancel desde China no podrán ser distribuidos bajo las mismas condiciones al resto del Mercosur. Aun puntuando como el mejor servicio logístico de toda la región, Uruguay carece de la ventaja de escala que tienen Brasil o Argentina para la distribución de productos chinos en la región, ante condiciones de acceso semejantes. Una excepción a ello sería que el acuerdo genere un marco institucional que brinde seguridad al inversor chino de establecer una base de operaciones logísticas en el Uruguay y no en otro país.

Por otro lado, las posibilidades de utilizar al Puerto de Montevideo como un hub logístico en la ruta de las exportaciones regionales hacia China dependerán de la definición de las reglas de origen que se acuerden en el eventual TLC de Uruguay con China. Normalmente, China exige condiciones restrictivas para los productos agrícolas, que es el único sector competitivo del Mercosur en Asia hoy. Para acceder al país asiático libre de arancel, la producción primaria debe ser totalmente obtenida y los alimentos elaborados deben ser producidos en territorio uruguayo. Sin embargo, en algunos acuerdos vigentes de China pueden identificarse flexibilizaciones para productos como preparaciones de frutas y verduras (TLC China – Chile), galletas y pastas (TLC China – Perú) y jugos de fruta, mosto de vino y whisky (TLC China – Costa Rica). En los tres ejemplos, la regla de origen exige un contenido de valor entre el 40% y el 50%, permitiendo un proceso de finalización o fraccionamiento con valor agregado de productos importados desde terceros países.

Adicionalmente, Uruguay podría explorar la posibilidad de empujar la adopción de una regla de acumulación diagonal de origen con China. Esto permitiría a Uruguay cumplir origen para el tratamiento preferencia en un eventual TLC con China mediante la utilización e insumos importados de otros países que ya tengan acuerdos

comerciales con dicho país (por ejemplo, Chile o Perú), o que los suscriban en el futuro. Si bien no se identificaron antecedentes en los acuerdos chinos, se trata de un mecanismo crecientemente utilizado en los TLCs. Sin embargo, no fue posible identificar antecedentes de utilización de esta regla para acumular origen con países con los que solo una de las partes en el acuerdo tenga TLC (este sería el caso de que Uruguay pudiera acumular origen con Argentina o Brasil, para cumplir origen en un eventual TLC con China en el que ninguno de esos dos países fuera parte).

Por último, el modelo de capítulo de servicios que generalmente negocia China no es ambicioso en cuanto a su contenido. Así, por ejemplo, China suele usar el modelo de listas positivas para el registro de los compromisos sectoriales específicos, y no suele incluir en sus TLCs anexos sectoriales, en particular, sobre transporte marítimo, que fue uno de los puntos más problemáticos en la negociación con la UE y con EFTA. En lo que refiere a los sectores específicos de interés del sector logístico, el patrón observado en las ofertas de las contrapartes en TLCs con China muestra que no hay por parte de este país un interés ofensivo fuerte. Esto se desprende del alto nivel de variación en las concesiones otorgadas a China en servicios de correo, distribución, transporte y auxiliares a todos los servicios de transporte. Sin perjuicio de eso, el estudio incluyó la realización de un ejercicio conjunto con INALOG y las cámaras y agencias gubernamentales que lo integran para identificar las regulaciones y regímenes de promoción que alcanzan al sector que deberían reservarse a la hora de confeccionar las ofertas de servicios de Uruguay.

Más allá de los objetivos e iniciativas de cooperación que puedan plasmarse efectivamente en el texto de un eventual acuerdo con China, Uruguay también podría beneficiarse de la implementación de acciones de cooperación con el gigante asiático a lo largo del proceso negociador. En efecto, el lanzamiento y desarrollo de las negociaciones podrían usarse como plataforma o “vidriera” comunicacional para promocionar y posicionar a Uruguay como un posible hub logístico en la región. Algunas iniciativas posibles abarcan la elaboración de estudios y organización de eventos en conjunto con el gobierno chino y/o asociaciones empresariales chinas, para identificar potenciales complementariedades comerciales entre ambas economías, promocionar oportunidades de inversión en Uruguay, o visibilizar el potencial del puerto de Montevideo como posible puerta de entrada y salida del comercio regional.



INALOG
INSTITUTO NACIONAL DE LOGÍSTICA


Uruguay
Logístico


QUIPU

