

CONSULTORÍA

**EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE URUGUAY Y
CHINA EN EL COMERCIO BILATERAL DE PRODUCTOS LÁCTEOS**

INFORME FINAL (*)

Noviembre 2018

MARÍA INÉS TERRA

(*) Para realizar este trabajo se contó con el apoyo de la Economista Mercedes Baraibar como contraparte de INALE, quien me acercó mucha información del sector, compartió generosamente sus conocimientos, y me brindó apoyo logístico para las entrevistas con expertos del sector.

RESUMEN

Este trabajo se propuso evaluar los efectos de un tratado de libre comercio entre Uruguay y China sobre el comercio bilateral de productos lácteos. Su objetivo general es brindar insumos al sector lácteo de Uruguay a los efectos de adoptar posiciones sobre la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre China y Uruguay. Este objetivo general se descompone en los siguientes objetivos específicos:

- Diseñar escenarios respecto a la forma y las características que adoptaría un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China.
- Evaluar la oferta exportable de Uruguay en el sector y sus principales productos.
- Analizar la demanda China y las condiciones de acceso al mercado Chino de los productos de la oferta exportable del sector.
- Evaluar el impacto del acuerdo sobre el sector lácteo de Uruguay.
- Evaluar las posibilidades que tiene el sector de insertarse en las cadenas de valor de China.

El trabajo se llevó a cabo a partir de información estadística sobre el sector en Uruguay y las importaciones de China. Asimismo, se consideraron estudios sectoriales e informes de expertos y organismos nacionales e internacionales. Finalmente, se recurrió a entrevistas con expertos del sector a quienes se consultó sobre la oferta potencial de Uruguay y las posibilidades que ofrece el mercado chino. En el Anexo III se presenta la lista de expertos consultados.

Las principales conclusiones del trabajo son:

- El impacto de un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China sobre el sector lácteo de Uruguay dependerá del alcance del acuerdo, de quienes son los países firmantes así como de la posible reacción de los que quedan fuera. Considerando los intereses y sensibilidades en materia comercial de China, del MERCOSUR y de Uruguay, así como las características de los acuerdos firmados por China hasta el momento, se propusieron tres escenarios alternativos: un acuerdo de libre comercio bilateral con la anuencia del MERCOSUR, un acuerdo bilateral con represalias de los socios del MERCOSUR y un acuerdo de libre comercio MERCOSUR-China.
- Se evaluó la magnitud de la oferta exportable de Uruguay y de su posible evolución. La oferta exportable de Uruguay asciende a unos 1.700 millones de litros de leche equivalente. Uruguay tiene potencial para incrementar sus exportaciones a China en la medida que las condiciones de demanda sean favorables, tanto por el aumento de su producción como por la reorientación de exportaciones desde otros mercados.

- La producción de leche ha crecido en forma sostenida impulsada por el incremento de la productividad y aún tiene espacio para seguir creciendo. A nivel industrial existe exceso de capacidad instalada. La industria ha mostrado una gran capacidad para responder a mejoras en las condiciones de mercado realizando las inversiones necesarias. Cuenta con plantas de producción competitivas a nivel internacional. La exportación de fórmulas infantiles requeriría de inversiones. Las restricciones a la oferta estarían en la fase primaria pero existe espacio para aumentos significativos de la producción si la ampliación de mercados se acompaña de políticas que mejoren la infraestructura de los tambos, la capacitación del personal, el fortalecimiento de redes institucionales y la mejora en las condiciones de financiamiento a los productores. La mejora en las condiciones de acceso a los mercados externos resultaría esencial para que ese crecimiento continúe.
- La oferta exportable de Uruguay se concentra en cuatro productos: LPD, LPE, quesos y manteca. Por la importancia que han tenido en el comercio con China se pueden agregar el suero en polvo y la leche UHT.
- China es uno de los principales importadores mundiales de lácteos. En 2017 importó U\$S 9.105 millones. También es el mercado más dinámico, en el último quinquenio sus importaciones crecieron a una tasa acumulativa anual de 15,5%. El principal producto de importación son las preparaciones infantiles que representan, en promedio, un 35% de las importaciones de lácteos de China en el quinquenio 2013-2017. Le siguen en importancia la leche en polvo entera y descremada que representan respectivamente el 26% y el 10% de las importaciones. Estos tres productos dan cuenta de un 70% de las importaciones chinas.
- Por otra parte, China protege sus importaciones de lácteos con aranceles ad-valorem que van desde un mínimo de 6% para el suero, 10% para la leche en polvo y la manteca, 12% para los quesos y 15% para la leche UHT y las fórmulas infantiles. Con la firma de un acuerdo Uruguay mejoraría significativamente sus condiciones de acceso.
- De acuerdo a la magnitud y la dinámica de la demanda China, existiría potencial para incrementar las exportaciones a este mercado si se mejoran las condiciones de acceso. A su vez, parece probable que la un acuerdo impulse inversiones chinas en Uruguay. Esto ha pasado en otros países como Nueva Zelanda. Uruguay se encuentra bien posicionado para aprovechar estas oportunidades. La leche en polvo, el suero y la manteca se venden a industrias chinas que tienen buenas condiciones para invertir en

el exterior. En cuanto a los quesos (fundamentalmente mozzarella) y la leche UHT se destinan a cadenas alimenticias.

- El análisis de oportunidades y amenazas concluyó que el mercado Chino ofrece oportunidades comerciales fuertes en el sector y no genera amenazas ni en el mercado interno ni en los mercados regionales. En particular, esas oportunidades serían muy fuertes para la LPE, producto en el que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas y China es un gran importador pero también ofrece oportunidades fuertes para LPD, queso, manteca y suero y algo menores para la leche UHT.
- Por otra parte, se estimaron los efectos de la reducción de aranceles usando modelos de equilibrio parcial a nivel de producto. El sector recibiría un impacto positivo fuerte derivado de la mejora de las condiciones de acceso a China tanto en un escenario de acuerdo comercial bilateral como en uno de acuerdo China-MERCOSUR. La magnitud del impacto sería similar en ambos escenarios. El efecto sería muy favorable para el sector lácteo uruguayo con escasos costos para los consumidores. Aumentarían los precios en China, las exportaciones a ese mercado, los precios domésticos y la producción en Uruguay. Su principal impacto se derivaría de las oportunidades que brinda el mercado chino para las exportaciones de Uruguay.
- Este resultado es consistente con las conclusiones obtenidas del análisis de oportunidades y amenazas. China no constituye una amenaza para las exportaciones de Uruguay a los mercados regionales, sus efectos se concentrarían en las oportunidades de exportar a China.
- En contraste, en el escenario en el cual Brasil adopta represalias, los efectos positivos de la mejora del acceso al mercado chino se verían contrarrestados por la caída de las exportaciones a Brasil y Argentina. El efecto neto sobre la producción, los precios y el bienestar sería negativo. En este caso extremo de pérdida total de preferencia el efecto negativo potencial sería cuatro veces mayor que el positivo del acuerdo con China.

CONTENIDO

RESUMEN	2
1. INTRODUCCIÓN	6
2. ESCENARIOS PARA UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CHINA-URUGUAY	8
3. OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY	11
3.1. Fase primaria	11
3.2. Fase industrial	13
3.3. Exportaciones	16
3.4. Perspectivas frente a un acuerdo	23
4. DEMANDA DE CHINA DE PRODUCTOS DE LA OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY	25
4.1. Importaciones de lácteos de China	25
4.2. Política comercial	29
4.3. El mercado Chino para Uruguay	31
5. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CHINA-URUGUAY	33
5.1. Oportunidades y amenazas	33
5.1.1 Definición de oportunidades y amenazas	33
5.1.2 Oportunidades derivadas del acceso de Uruguay al mercado de China	34
5.1.3 Amenazas en el mercado doméstico y en los mercados regionales	35
5.2. Impacto sobre la producción el comercio y el bienestar	36
5.2.1 El modelo y su calibración	36
5.2.2 Efectos sobre la producción, el comercio y el bienestar	37
5.3 Impacto de un acuerdo comercial	43
6. CONCLUSIONES	45
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	47
ANEXO 1: METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DEL ACUERDO	49
ANEXO 2: CUADROS	51
ANEXO III: EXPERTOS ENTREVISTADOS	65

1. INTRODUCCIÓN

China se ha convertido progresivamente en un actor global de la mayor importancia. En 2016 fue el primer exportador de mercancías en el mundo, superando a Estados Unidos, y el segundo importador después de Estados Unidos. A partir de su ingreso en la OMC asumió compromisos en materia de liberalización comercial que la insertaron profundamente en la economía mundial. Desde ese entonces, China muestra un interés creciente en la firma de acuerdos comerciales regionales. Ve el regionalismo como alternativa y como complemento del multilateralismo.

Su proceso de modernización requería de un ambiente pacífico en la región. Los Acuerdos de Libre Comercio (TLC) contribuyeron a aumentar la confianza con sus socios regionales. Comenzó con los países de ASEAN, Hong Kong y Macao pero su red de acuerdos se ha ido extendiendo, alcanzando a otros países del Este y Sudeste Asiático, Australia y Nueva Zelandia y del Sur de Asia y el Golfo. En 2018 China tiene 16 acuerdos comerciales preferenciales entre los cuáles destacan los TLC con Chile, Costa Rica y Perú.

China se ha convertido en el segundo socio comercial de Uruguay después de Brasil. En 2016, un 12,8% de las exportaciones se destinaron a dicho mercado. A medida que China firma nuevos acuerdos preferenciales, Uruguay es discriminado frente a socios que acceden al mercado Chino en forma preferencial. Uruguay enfrenta aranceles en el entorno de 10%, cerca del 15% para productos agropecuarios, mientras que varios competidores acceden con aranceles cercanos a cero.

En un mundo en el que se multiplican los acuerdos comerciales regionales, las exportaciones de los países que quedan fuera sufren una discriminación creciente en sus mercados de destino. Esto es particularmente grave en productos agrícolas sujetos a altos niveles de protección en casi todo el mundo. Mientras que, las exportaciones de países que tienen un acuerdo ingresan con arancel cero o al amparo de una cuota con preferencia arancelaria, las de los países que no tienen acuerdo deben pagar todo el arancel.

Es así que el gobierno Uruguayo ha manifestado su interés en firmar un acuerdo de libre comercio con China insistiendo frente al MERCOSUR. No obstante, los socios del MERCOSUR han sido reacios a avanzar en ese camino y el gobierno uruguayo se enfrenta a la encrucijada de presionar a sus socios, avanzar en forma unilateral o continuar perdiendo acceso frente a sus competidores.

Este trabajo se propone brindar insumos objetivos al sector lácteo nacional a los efectos de contribuir a su toma de posición frente a un eventual acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China brindando una evaluación cuantitativa de los posibles impactos sobre el sector lácteo de Uruguay de la firma de un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China.

Estos objetivos generales se traducen en los siguientes objetivos específicos:

- I. Diseñar escenarios plausibles y extremos respecto a la forma y las características que adoptaría un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China.
- II. Evaluar la oferta exportable de Uruguay en el sector, principales productos, calidad, cantidades y precio.
- III. Analizar las condiciones de acceso al mercado Chino para productos lácteos provenientes de Uruguay y de sus principales competidores.
- IV. Evaluar la demanda China de estos productos, su evolución reciente y posibles trayectorias futuras.
- V. Evaluar el impacto sobre el sector lácteo de Uruguay de posibles escenarios de acuerdo. Analizar las oportunidades y amenazas que plantea un acuerdo y sus efectos sobre la producción, el comercio y el bienestar.
- VI. Evaluar las posibilidades que tiene el sector de insertarse en las cadenas de valor

Con este propósito en el segundo capítulo se analizan los escenarios plausibles para el acuerdo, en el tercero la oferta exportable de Uruguay, en el cuarto la demanda China de productos de interés de Uruguay, en el quinto se evalúa el impacto del acuerdo y en el último capítulo se presentan las conclusiones.

2. ESCENARIOS PARA UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CHINA-URUGUAY

El impacto de un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China sobre el sector lácteo de Uruguay dependerá del alcance del acuerdo, de quienes son los países firmantes así como de la posible reacción de los que quedan fuera. Considerando los intereses y sensibilidades en materia comercial de China, del MERCOSUR y de Uruguay, así como las características de los acuerdos firmados por China hasta el momento, en este capítulo se discuten cuáles son los escenarios relevantes para la firma de este acuerdo.

A los efectos de definir los escenarios se debe tener presente que:

- i. Uruguay como miembro de la Unión Aduanera del MERCOSUR, asumió el compromiso de adoptar una política comercial común con la región y, por ende, negociar en forma conjunta cualquier acuerdo comercial con terceros. Es cierto que, pasados veintitrés años desde la adopción del arancel externo común (AEC), el MERCOSUR sigue siendo una Unión Aduanera imperfecta y es muy dudoso que logre los consensos para perfeccionarla. Existen múltiples excepciones al AEC, tanto excepciones negociadas para ciertos productos, como derivadas de regímenes especiales de importación, medidas de defensa comercial bilateral o acuerdos comerciales bilaterales. No obstante, el objetivo de alcanzar una Unión Aduanera perfecta sigue presente y los socios se han mostrado muy reacios a generar nuevas excepciones.
- ii. Brasil se opone en forma clara y firme a un Acuerdo de Libre Comercio con China. Estudios de impacto arrojan resultados negativos para la economía brasilera. Podría considerar un acuerdo de preferencias fijas del tipo del acuerdo MERCOSUR- India pero China no tiene interés en avanzar en este tipo de acuerdos. En consecuencia, un escenario de negociación MERCOSUR-China parece muy poco probable. Asimismo, un acuerdo bilateral entre Uruguay y China puede generar en Brasil el temor a la triangulación y complicar la circulación de bienes al interior de la región.
- iii. El MERCOSUR ha tenido serias dificultades para alcanzar acuerdos de libre comercio con terceros países. En un mundo en el que gran parte del comercio se canaliza a través de acuerdos comerciales regionales y dónde el multilateralismo está en crisis, regiones como el MERCOSUR, que quedaron fuera de esa red de acuerdos comerciales, enfrentan costos de desvío de comercio crecientes. Cada vez son más discriminados en el acceso a los mercados de sus exportaciones. Este problema es especialmente serio para un país pequeño como Uruguay que necesita de los mercados externos para colocar su

producción doméstica y que, por su especialización productiva en productos agrícolas, enfrenta niveles de protección muy alta para la mayor parte de su oferta exportable.

- iv. China aparece como un mercado particularmente importante por su tamaño, por su dinamismo y por su perfil importador, con fuerte complementariedad comercial con Uruguay. China ha avanzado en la concreción de acuerdos comerciales con muchos de nuestros competidores, productores agrícolas eficientes, que incluyen preferencias sobre productos agrícolas, muy protegidos, lo que dificulta y va a dificultar cada vez más, el acceso de muchos productos uruguayos. Las autoridades uruguayas han firmado en un acuerdo de asociación estratégica y manifiestan su interés en negociar un TLC bilateral.
- v. China aplica aranceles de entre un 6% y un 15% sobre las importaciones de lácteos. Si bien estos aranceles son mayores que los aplicados sobre la mayor parte de las importaciones no agrícolas, el sector lácteo no es especialmente sensible para China. Lo protege con aranceles ad valorem y, en varios acuerdos, otorgó preferencias del 100% para una amplia gama de productos lácteos. Dada la relevancia del sector en la oferta exportable de Uruguay, parece poco probable que se alcance un acuerdo no brinde una amplia liberalización en este sector. Por lo tanto, se consideró que no vale la pena evaluar un escenario de liberalización parcial.

El acuerdo puede lograrse por la vía bilateral o a través de un acuerdo MERCOSUR-China. Un acuerdo bilateral puede alcanzarse solicitando un waiver de los socios del MERCOSUR del tipo del que se obtuvo para la negociación del ACE 60 con México o, en caso de no lograr un acuerdo, continuar por esta vía aceptando aun cuando nuestros socios podrían adoptar algún tipo de represalia.

A partir de estas vías se definieron tres escenarios alternativos:

- i. Acuerdo de libre comercio Uruguay-China con la anuencia del MERCOSUR. Este escenario tiene la ventaja que nos abre el mercado chino a cambio del mercado uruguayo para productos chinos sin afectar el acceso a los mercados de nuestros socios, ni sufrir la competencia de los mismos en el mercado chino.
- ii. Acuerdo de libre comercio MERCOSUR-China. En este escenario, el análisis de impacto debe considerar la eventual competencia de China en el mercado brasileño (principal mercado para los lácteos uruguayos) y la competencia de Argentina en el mercado chino.

- iii. Acuerdo de libre comercio Uruguay-China con sanciones por parte de Brasil. En este caso es muy probable que parte de las sanciones recaigan sobre el sector lácteo dado que es uno de los principales productos exportados a Brasil. Las sanciones podrían adoptar distintas modalidades pero no parece razonable que vayan más allá de la pérdida de las preferencias. En un extremo podría asumirse que se pierden totalmente las preferencias en el acceso a los mercados regionales. En este escenario los lácteos uruguayos pasarían a tributar el AEC.

3. OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY

El objetivo de esta sección es evaluar la oferta exportable de Uruguay tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo e identificar los principales productos que la componen. A estos efectos, se analizó la evolución de la producción, las ventas al mercado interno y las exportaciones de Uruguay al mundo, a sus principales destinos y a China en particular. El análisis se llevó a cabo utilizando información estadística, estudios sectoriales y entrevistas con expertos del sector.

3.1. Fase primaria

Según datos de DIEA-MGAP, en el año agrícola 2017 se produjeron 2.049 millones de litros de leche, 1.748 millones se remitieron a plantas industriales y el resto se utilizó en los propios establecimientos para la producción de quesos artesanales y otros usos de autoconsumo. Existían 3.718 establecimientos dedicados a la lechería, 2.502 de los cuales remitieron leche a plantas industriales. La lechería ocupa 827 mil hectáreas con 780 mil cabezas de ganado.

El número de establecimientos que remitieron leche a la industria cayó de 7.102 en 1985 a 2.502 en 2017. Esta caída acompaña una tendencia mundial: desaparecen los productores más pequeños y la producción se concentra en establecimientos de mayor tamaño. Por su parte, la superficie ocupada por lechería cayó de 1.196 mil hectáreas en 1985 a 827 mil en 2017 aumentando el tamaño medio de los tambos. El número de vacas ordeñadas aumentó un 22% en el mismo período.

La producción de lácteos ha crecido en forma sostenida desde 1975 mostrando guarismos de crecimiento muy por encima del promedio de la economía uruguaya. La remisión de leche a plantas industriales creció una tasa de 4.4% acumulativa anual desde 1975 a 2017 pero desde 2014 muestra un retroceso. No es la primera vez que esto ocurre, también hubo caídas de la remisión en el período 2000-2002 y en 2009 con recuperaciones posteriores, pero se cuestiona en qué medida el retroceso reciente es resultado de condiciones coyunturales desfavorables o de un cambio en la tendencia de largo plazo.

Varios expertos sectoriales sostienen el potencial para seguir creciendo es importante. Entre un 10% y 15% de los productores, que producen un 35% del total de leche, se encuentran en la frontera tecnológica, por lo tanto, Uruguay podría duplicar la productividad en los próximos diez años. El INALE estima un crecimiento anual de la producción de leche de 4,2% hasta el 2030. IFNC Dairy Reórt 2016 estima una tasa de 4,5% media anual hasta esa fecha. Sin embargo, otros operadores del sector no son tan optimistas, piensan que seguirá creciendo a un paso más lento

pero siempre que se adopten de una serie de políticas y estrategias empresariales que viabilicen ese camino.

El principal motor del crecimiento pasado fue el incremento sostenido de la productividad en el sector primario. En 1975 se introdujeron dos cambios tecnológicos con gran incidencia en la productividad: el ordeño mecanizado y el uso de pasturas en la alimentación animal. La introducción posterior de mejoras genéticas, en la alimentación y manejo de los tambos explica el crecimiento de la productividad. Tanto el número de tambos como el área ocupada por la lechería han caído mientras que el número de vacas aumentó ligeramente. El resultado fue un aumento del número de vacas por hectárea ocupada por la lechería y de la producción de leche por vaca y por hectárea. Entre 1985 y 2016, según datos de DIEA, la cantidad de vacas por hectárea se duplicó, la remisión de leche por vaca aumentó dos veces y media y la de leche por hectárea se multiplicó casi por cinco. Según expertos del sector, un tercio de los establecimientos tienen muy buena productividad, un tercio una productividad media y un tercio muy baja.

No obstante, algunos expertos opinan que este proceso parece haber entrado en una fase de rendimientos decrecientes. En los últimos cinco años la productividad no aumentó. Incrementos de productividad mayores solo podrían lograrse con una modificación sustancial de la tecnología de producción, pasando a sistemas de “vacas encerradas”, y esos cambios no parecen ser sustentables desde el punto de vista económico. Parece más realista pensar que el crecimiento futuro dependerá del aumento en la producción de vacas. Para que esto ocurra se requiere trabajar en la salud y reproducción del ganado y mejorar la infraestructura de los tambos. El aumento de leche por vaca requiere aumentar el uso de fertilizantes y suplementos alimenticios.

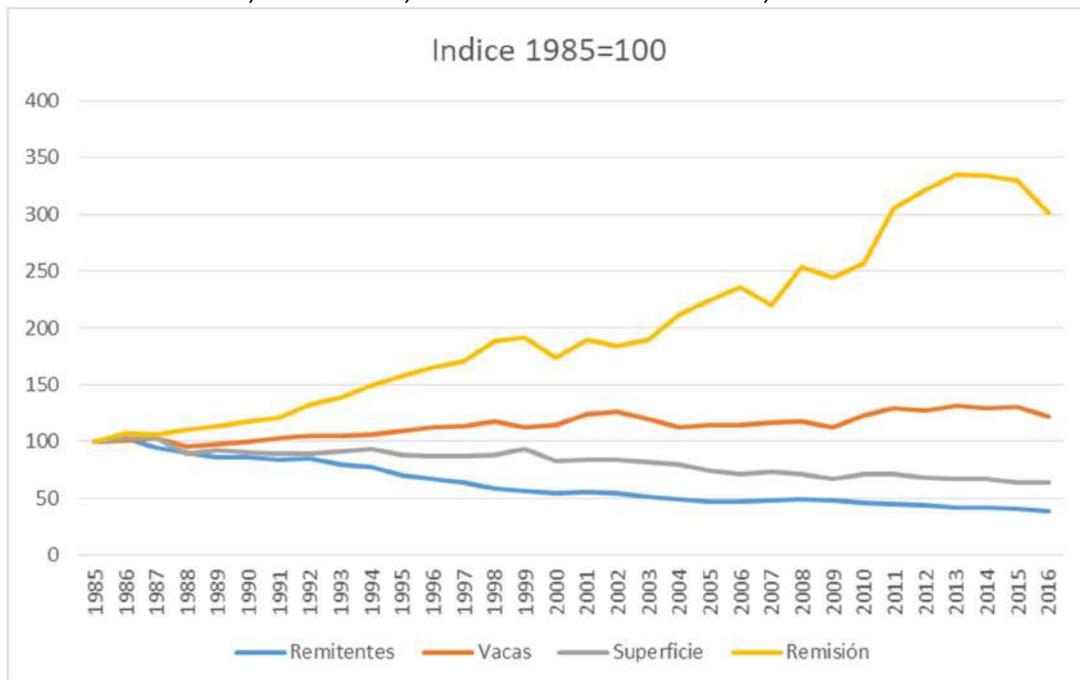
Los expertos sectoriales entienden que los principales cuellos de botella para continuar el proceso de crecimiento son:

- i. **Financiamiento.** Se requieren instrumentos financieros que se adapten mejor al ritmo y flujo del negocio. Uruguay podría mejorarlo.
- ii. **Capacitación.** Existen carencias en la oferta de personal calificado para trabajar en los tambos, de técnicos y de profesionales. La falta de mano de obra calificada disminuye la probabilidad de que la asistencia técnica se ejecute en la práctica. Existen problemas con el perfil etario y el nivel de educación del personal.
- iii. **Infraestructura de los tambos.** Aspectos como la caminería interna, corrales de espera y accesorios, pistas de alimentación e infraestructura de ordeño también son una limitante

- iv. Falta de densidad institucional. Se requiere mayor interacción entre instituciones financieras, de formación de recursos humanos, de asesoramiento técnico y los productores. Estas redes son muy fuertes en otros países más competitivos.
- v. Acceso a mercados sólidos y amplios que den certeza en el mediano y largo plazo a los productores.

La calidad del producto es adecuada. En este aspecto jugaron un rol importante las empresas industriales que fijan estándares de calidad similares a los internacionales mientras que la normativa uruguaya es polo exigente.

GRÁFICO 1
URUGUAY: REMISIÓN, REMITENTES, VACAS Y SUPERFICIE OCUPADA, 1985-2016



Fuente: DIEA

3.2. Fase industrial

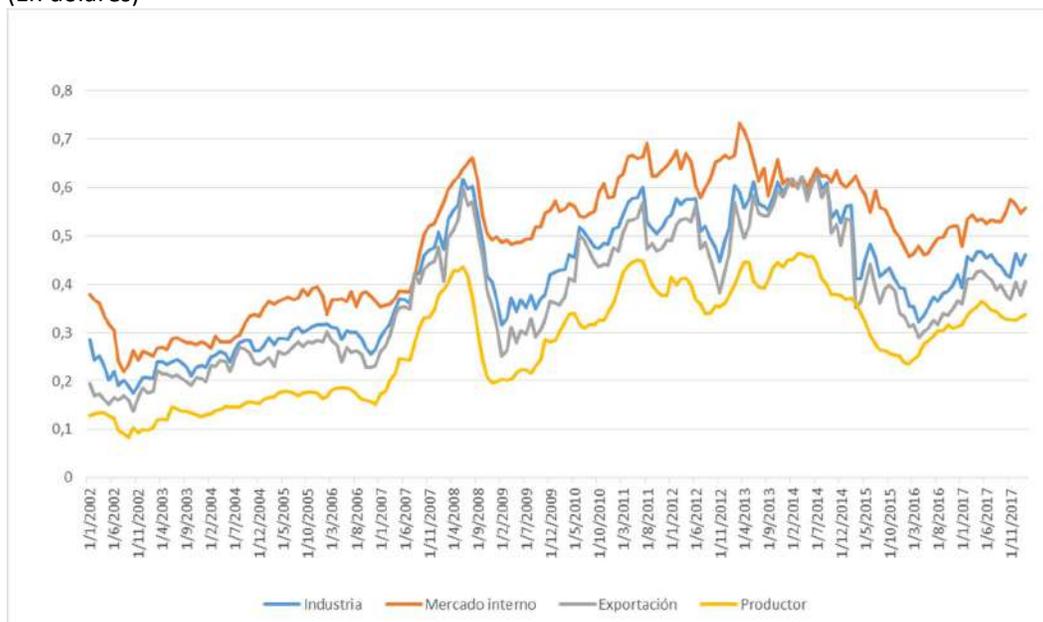
La industria, conformada en 2017 por 50 empresas procesadoras de leche que empleaban 3.474 trabajadores, se caracteriza por una gran heterogeneidad entre empresas que, de acuerdo a su tamaño y capacidad de competencia, enfrentan problemáticas distintas. En dicho año, las tres principales empresas captaron un 81% de la leche remitida a planta y las nueve mayores el 95%. Conaprole, la empresa mayor tamaño, captó un 71% de la leche remitida a planta. Esta empresa opera como líder, tanto en la fijación de precios y estándares de calidad de la leche remitida como sobre la apertura y mantenimiento de mercados externos. Otras empresas se encuentran

integradas en forma vertical, procesan la leche que ellas mismas producen en la fase primaria. Dos empresas, creadas en 2016 y 2017, crecieron en forma significativa: Estancias del Lago y Alimentos Fray Bentos, captan un 5% y un 3% respectivamente, de la leche remitida. En contraste, hay varias empresas que enfrentan dificultades, sobre todo después de la caída del mercado venezolano.

De acuerdo a las estimaciones de DIEA, la industria cuenta con capacidad para procesar 11,7 millones de litros de leche diarios pero, en la práctica, no procesa más de 7 millones diarios, cifra que se alcanza unos pocos días en el año. Se estima que existe un exceso de capacidad instalada, que le otorga flexibilidad a las empresas para cambiar de productos y mercados en el proceso de maximización de beneficios. Un 45,6% de la capacidad es para producir leche en polvo, un 23,5% quesos, un 7,6% leche media y larga vida y 7,6% suero en polvo. De acuerdo a la opinión de expertos, desde el punto de vista tecnológico, Uruguay cuenta con plantas industriales competitivas a nivel internacional, sobre todo para la producción de leche en polvo. En este momento hay plantas cerradas y otras en serias dificultades por lo que, en el corto plazo, sus instalaciones no podrían orientarse fácilmente para dar respuesta a incrementos en la demanda.

Entre un 80% y un 90% de la producción de leche es procesada por la industria láctea. Un 70% de la leche procesada se exporta y el 30% restante se vende en el mercado interno. Las empresas encuentran mayor rentabilidad en el mercado interno que en el externo pero, dado que es un mercado pequeño, dependen del mercado externo para crecer. El gráfico 2 presenta la evolución de los precios que obtiene la industria cuando vende en el mercado interno, cuando exporta y el precio que se paga al productor de leche. La línea azul es el precio promedio recibido por la industria, cuanto más lejos se encuentra del precio pagado al productor mayor es el margen. Esos márgenes se redujeron mucho después de 2014 y, aun cuando recuperaron algo en 2017, siguen muy por debajo de sus valores históricos. Por lo tanto, el costo de la leche se convierte en una dificultad, sobre todo para empresas industriales chicas que tienen muy escasa capacidad para fijar precios.

GRÁFICO 2
 EVOLUCIÓN DE PRECIOS AL PRODUCTOR Y A LA INDUSTRIA EN MERCADO DOMÉSTICO Y EXPORTACIONES
 (En dólares)

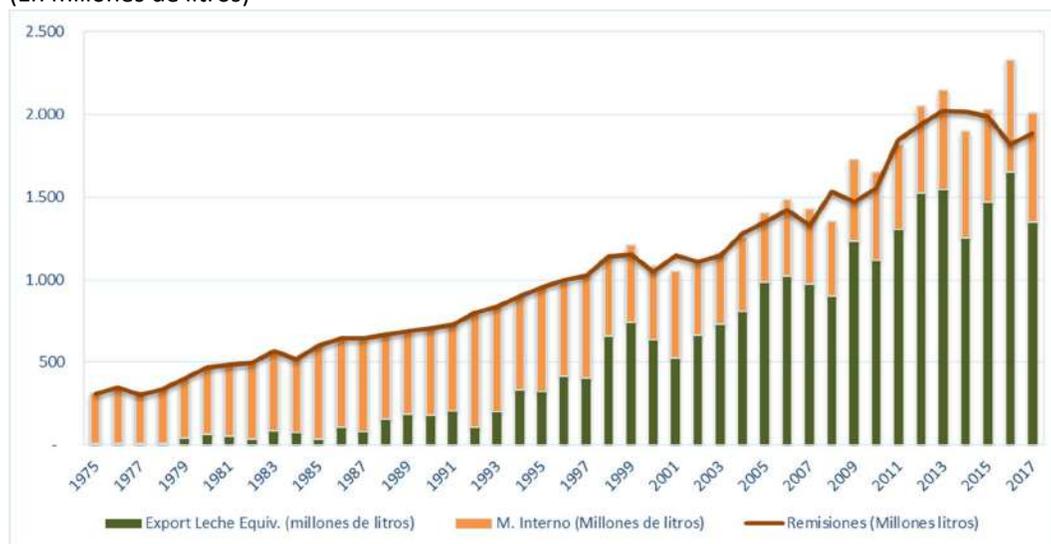


Fuente: INALE

La dinámica en la producción se explica en gran medida por el crecimiento de las exportaciones. Entre 1975 y 2017, las mismas crecieron a una tasa media acumulativa anual de 13,1% mientras que la leche orientada al mercado doméstico creció a una tasa de 1,8% anual. Las ventas al mercado doméstico pasaron de 304 millones de litros en 1975 a 657 millones en 2017. Las exportaciones pasaron de 8 millones de litros en 1985 a 1.347 millones en 2017, con un máximo de 1.649 millones en 2016.

La industria ha respondido sin dificultad a los incrementos de precios internacionales de lácteos pero hoy enfrenta dificultades con la rentabilidad en los mercados externos. Cuando se han requerido inversiones para responder a la demanda externa, estas se han realizado. No obstante, el acceso a mercados grandes en los que obtenga seguridad de acceso y mayor rentabilidad puede ayudar mucho a sortear esta coyuntura desfavorable.

GRÁFICO 3
 URUGUAY: REMISIÓN, VENTAS AL MERCADO DOMÉSTICO Y EXPORTACIÓN
 (En millones de litros)



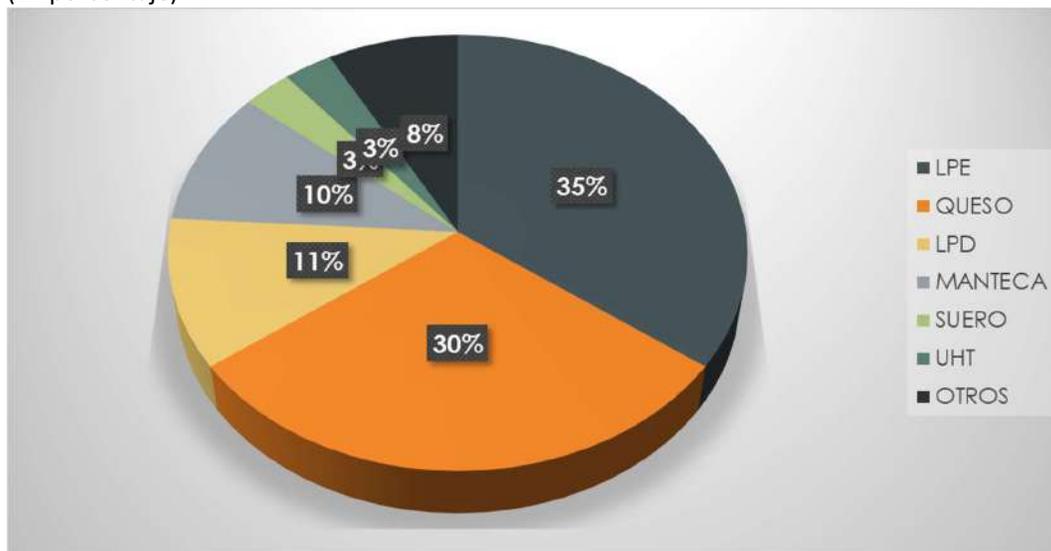
Fuente: DIEA

3.3. Exportaciones

En la última década, el valor de las exportaciones de lácteos de Uruguay creció a una tasa de 5,3% acumulativo anual, pasando de U\$ 353 millones en 2007 a U\$ 591 millones en 2017, con un máximo de U\$ 900 millones en 2013. Ese promedio esconde un crecimiento hasta 2013, una caída posterior y una recuperación en el último año (ver cuadro 2 del anexo). Los precios internacionales crecieron hasta 2013, cayeron abruptamente en el 2014 y se recuperaron durante 2017. En los últimos meses muestran una leve caída (ver gráfico 2).

En 2017 el principal producto de exportación fue la leche en polvo entera (LPE), seguida por los quesos, la manteca y la leche en polvo descremada (LPD). En el último quinquenio (2013-2017), estos cuatro productos dan cuenta del 89% de las exportaciones (ver gráfico 4), si se suma el suero en polvo y la leche UHT se alcanza el 95% de las exportaciones. La composición por productos de las exportaciones ha sido variable. En el período 2007-2012 el principal producto de exportación fueron los quesos, seguidos por LPE, LPD y manteca. En los últimos años ganó peso la LPE en detrimento de los quesos y otros productos que perdieron importancia (ver cuadro 2 del anexo). Este cambio es resultado de inversiones realizadas en plantas de elaboración de leche en polvo pero también del cambio en el destino de las exportaciones como consecuencia de la caída del mercado venezolano.

GRÁFICO 4
 URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS POR PRODUCTO, PROMEDIO 2013-2017
 (En porcentaje)

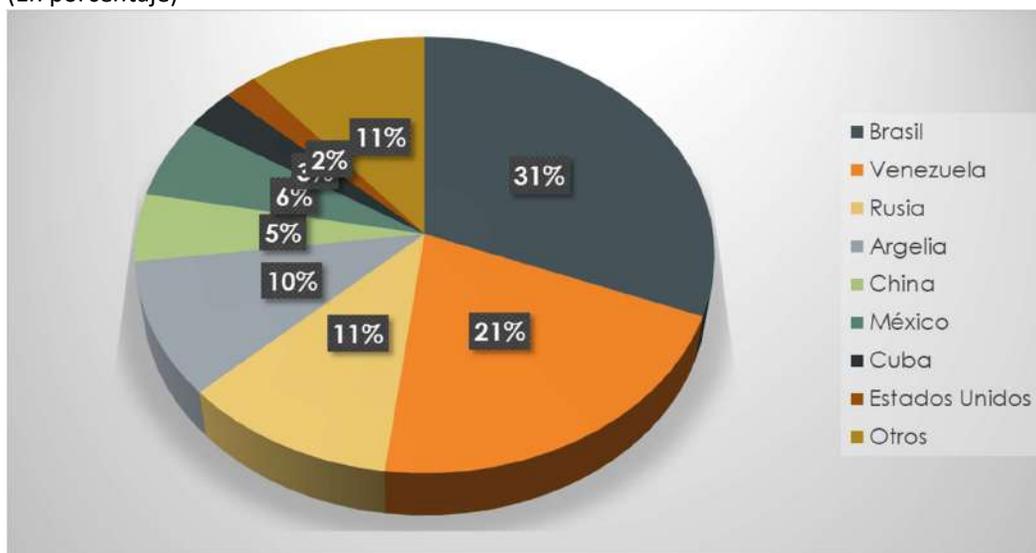


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduanas

Las exportaciones de lácteos uruguayos muestran una fuerte diversificación por mercado de destino. En los últimos diez años se exportaron a más de 100 mercados pero gran parte de las exportaciones se orientaron a unos pocos países en desarrollo. En el quinquenio 2013-2017, un 91% de las exportaciones uruguayas de lácteos se concentraron en diez mercados (ver gráfico 5 y cuadro 3): Brasil recibió el 31% de las exportaciones, seguido por Venezuela con un 21%, Argelia con un 10%, Rusia un 11% y México un 6%. En conjunto, estos cinco países recibieron un 78% de las exportaciones. China se ubica en el sexto lugar con un 5%. Brasil adquiere mucha importancia luego de la caída del mercado Venezolano. En los últimos años Argelia se ha posicionado entre los principales destinos. Los destinos más dinámicos fueron Argelia, Chile y Argentina (Cuadro 3 del anexo). En contraste, cayeron en forma significativa las exportaciones a Venezuela (principal mercado de destino en 2013), a Estados Unidos y a México.

Por regiones, predominan países de ALADI y otros países en desarrollo. Un 54% de las exportaciones se orientaron al MERCOSUR, un 11% al resto de ALADI, un 11% a CEI, un 12% a África y un 10% a Asia.

GRÁFICO 5
 URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS POR DESTINO, PROMEDIO 2013-2017
 (En porcentaje)



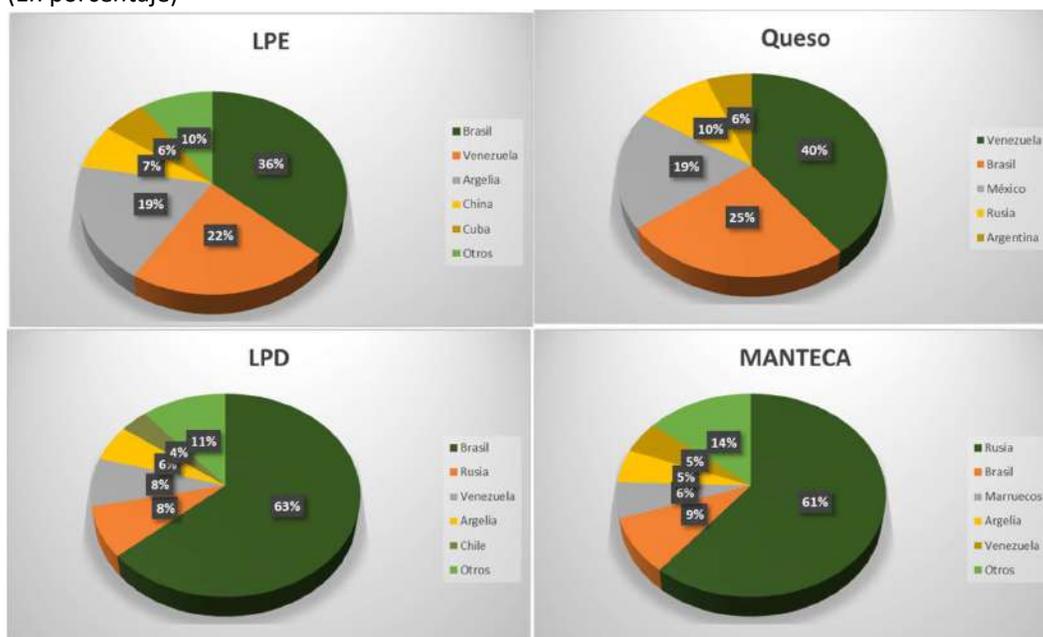
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduanas

La composición por productos varía según destino. Brasil se encuentra en los primeros puestos para todos los productos. Durante el quinquenio 2013-2017, se colocó en Brasil un 64% de la LPD, un 37% de la LPE, un 23% de las exportaciones de quesos y un 9% de las de manteca (ver gráfico 6 y cuadro 4 del anexo). A su vez, otros destinos importantes según producto fueron:

- Venezuela y Argelia como destino de la LPE, Argelia con importancia creciente y Venezuela solo en los primeros años del quinquenio;
- Venezuela, México y Rusia como destino de los quesos (Venezuela que desaparece en 2016 y Brasil que aumenta su importancia);
- Rusia como destino de la manteca, dónde se colocó el 61% de las exportaciones en el quinquenio;
- Filipinas y China para la leche en polvo y
- Sudáfrica y China para la leche UHT.

Venezuela fue el gran destino de las exportaciones de los quesos, donde se concentraron más del 50% en 2013 y dónde se obtenían precios muy superiores a los de otros mercados. A partir del 2015, cuando cayó este mercado, muchos exportadores de quesos no encontraron alternativas rentables. Las exportaciones de este producto cayeron a una tasa de 13,5% anual en el último quinquenio.

GRÁFICO 6
 URUGUAY: EXPORTACIONES POR PRODUCTO Y DESTINO, PROMEDIO 2013-2017
 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en baso a datos de la Dirección General de Aduanas

Brasil es el principal destino de las exportaciones de lácteos desde la caída de Venezuela. Es un mercado grande, protegido y en el que Uruguay tiene acceso preferencial. Por su proximidad geográfica constituye una extensión natural del mercado doméstico aun cuando, periódicamente se enfrentan barreras no arancelarias que dificultan las exportaciones cuando el gobierno brasilero cede frente a las presiones locales. En los últimos diez años las exportaciones crecieron desde U\$S 18 millones en 2007 a U\$S 245 millones en 2012 y, luego de un descenso en 2014 alcanzaron su máximo de U\$S 347 millones en 2016. Los principales productos exportados a este mercado fueron la LPE, la LPD y los quesos, que representaron respectivamente el 53%, el 23% y el 19% de las exportaciones del último quinquenio (ver gráfico 7 y cuadro 5).

En el gráfico 8 se presenta el cociente entre los valores unitarios promedio obtenidos en las exportaciones a Brasil sobre los obtenidos en las exportaciones a China. Los mismos pueden ser considerados como una proxy a los precios promedio. Se observa cómo en Brasil, al ser un mercado menos competitivo que China, en general, se obtiene precios mayores. La excepción son los sueros en polvo, producto cuyas exportaciones se orientan mayoritariamente a mercados extrarregionales entre ellos China También a partir de los datos de flujos de comercio y precios, se observa cómo las exportaciones uruguayas se han reorientado de un mercado a otro en función de los precios relativos obtenidos.

GRÁFICO 7
URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS A BRASIL POR PRODUCTOS, PROMEDIO 2013-2017
 (En miles de dólares)

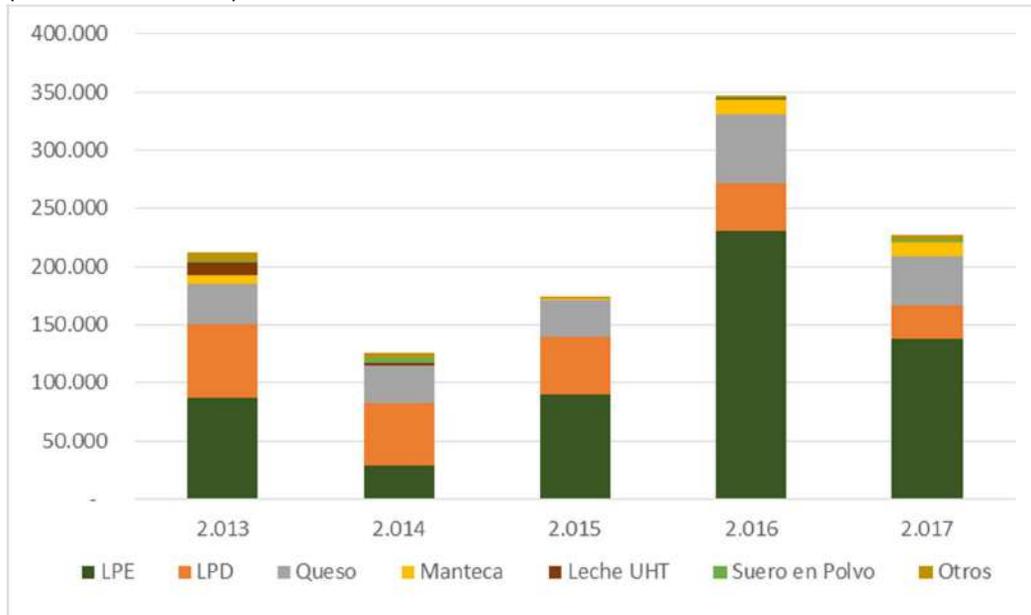
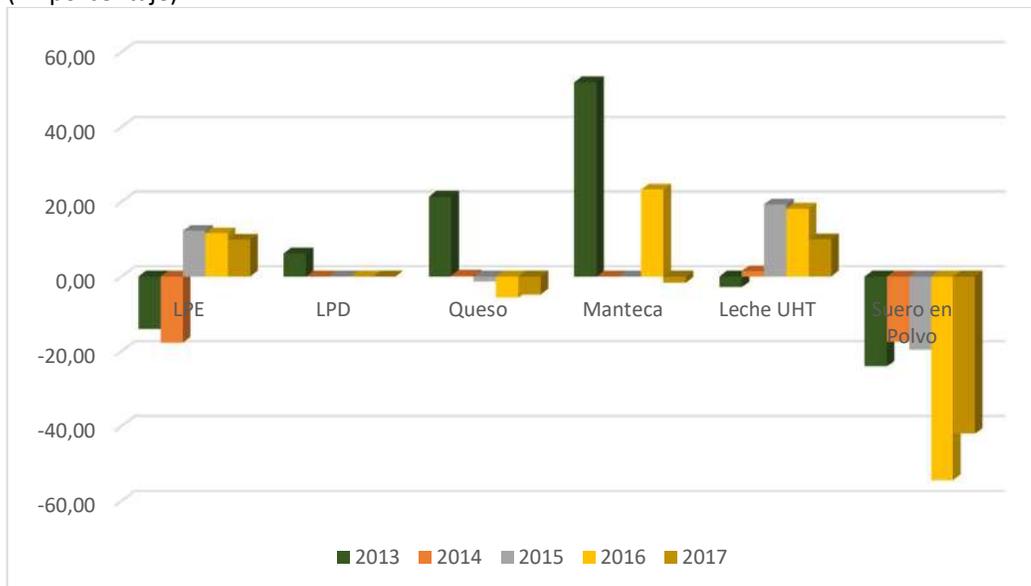


GRÁFICO 8
URUGUAY: VALOR UNITARIO PROMEDIO OBTENIDO EN BRASIL RESPECTO A CHINA 2013-2017
 (En porcentaje)

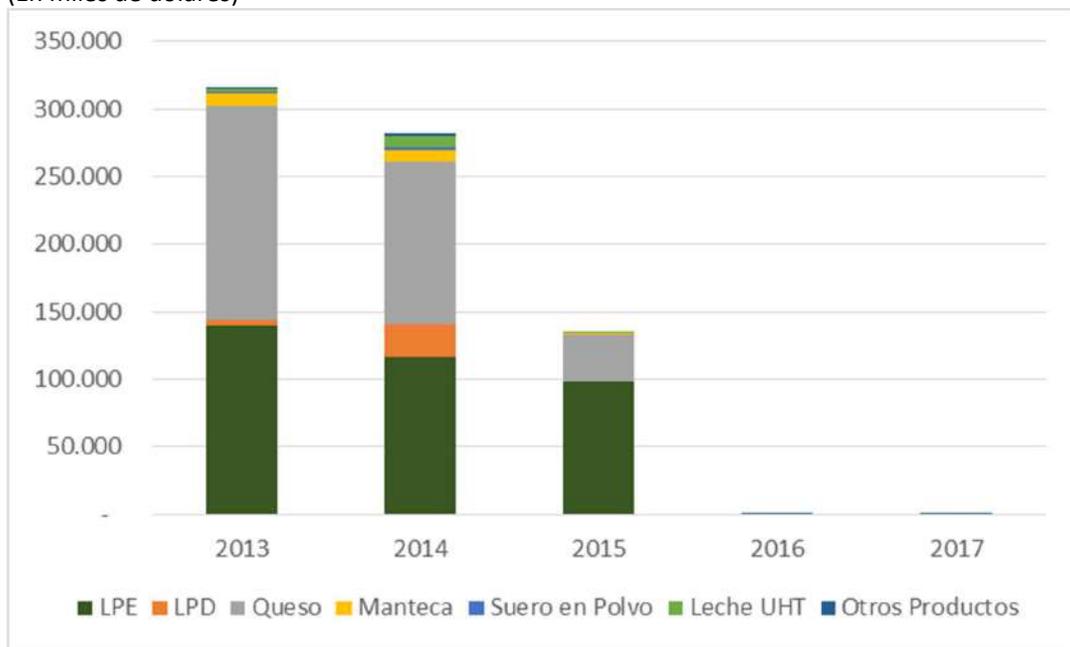


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Aduana

Venezuela tuvo un rol importante como destino de las exportaciones de lácteos entre 2010 y 2014, fundamentalmente de quesos pero también de LPE. El gráfico 9 presenta la evolución de las exportaciones a Venezuela por producto entre 2013 y 2017. El gráfico muestra la abrupta

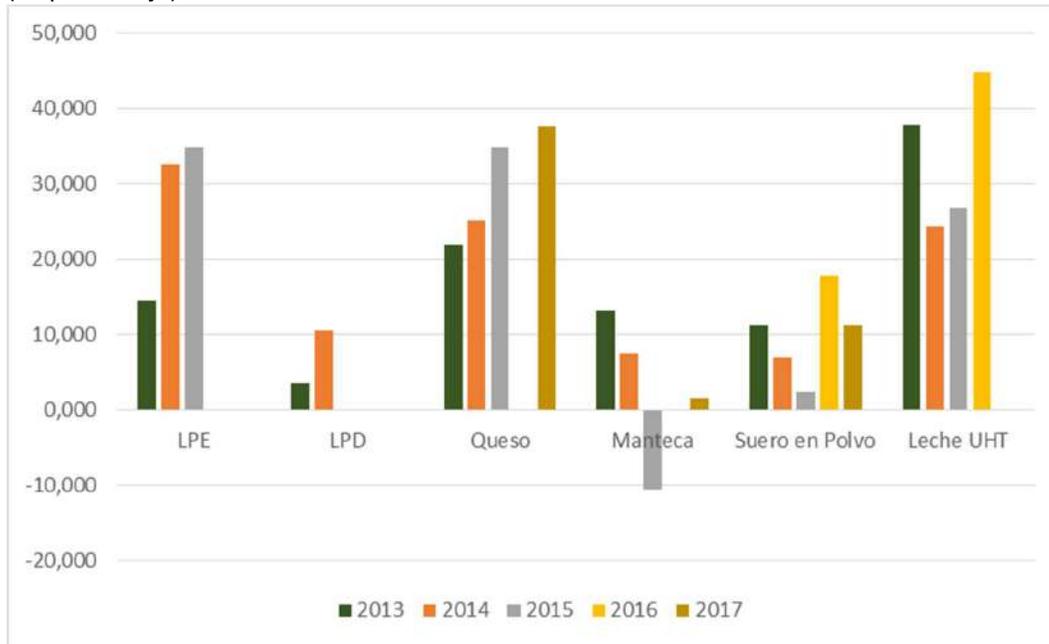
caída de las exportaciones en 2015-2016. El cuadro 6 del anexo presenta las exportaciones a Venezuela 2013-2017 en valor, volumen y valor unitario. Un 48% de las exportaciones del período fue LPE y un 43% quesos. En 2013, se exportaron 29 mil toneladas de quesos en 2012 y 29 mil toneladas de LPE en 2013. Los valores unitarios de exportación a Venezuela fueron significativamente mayores que en otros mercados como Brasil o China. El gráfico 10 presenta la evolución del cociente entre el valor unitario obtenido en Venezuela respecto al obtenido en Brasil por producto. Los precios obtenidos en Venezuela fueron bastante más altos aun cuando en Brasil los precios son mayores a los que pagan otros mercados más competitivos como China. Esto explica que muchos productores no hayan reorientado las exportaciones de queso hacia otros mercados porque no podían cubrir costos que cubrían con los sobrepresios obtenidos en Venezuela.

GRÁFICO 9
URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES A VENEZUELA POR PRODUCTO, 2013-2017
(En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Aduanas

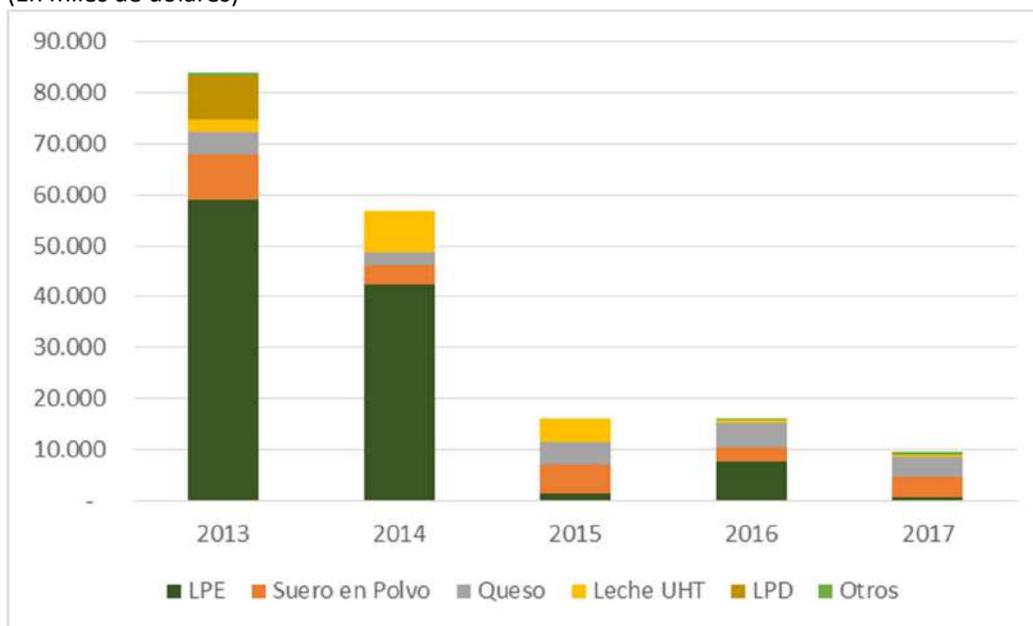
GRÁFICO 10
 URUGUAY: VALOR UNITARIO OBTENIDO EN VENEZUELA RESPECTO A BRASIL, 2013-2017
 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Aduana

Las exportaciones a China representaron un 5,2% de las exportaciones totales de lácteos en el último quinquenio. En 2017 se exportaron U\$S 9,4 millones, después de haber alcanzado un máximo de U\$S 84 millones en 2013 (ver gráfico 11). China adquiere importancia como destino de la LPE en 2013 y 2014, años en que paga precios superiores a Brasil. En dicho período un 61% de las exportaciones a este mercado fueron de LPE. El suero en polvo, el queso y la leche UHT le siguen en importancia representando respectivamente un 14%, 11% y 9% de las exportaciones uruguayas a China en el quinquenio. En los últimos años, China ha pagado precios superiores a Brasil en sus importaciones de queso. .

GRÁFICO 11
 URUGUAY: EXPORTACIONES A CHINA POR PRODUCTO, 2013-2017
 (En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a información de Dirección General de Aduana

3.4. Perspectivas frente a un acuerdo

En síntesis, Uruguay tiene un potencial significativo para incrementar sus exportaciones a China en la medida que las condiciones de demanda sean favorables. Su producción de lácteos ha crecido en forma sostenida impulsada por el incremento de la productividad y aún tiene espacio para seguir creciendo en la medida que se implementen políticas públicas y estrategias empresariales adecuadas.

A nivel industrial existe exceso de capacidad instalada y la industria ha mostrado la capacidad de realizar las inversiones necesarias para responder a incrementos de la demanda. Por otra parte, ha mostrado la flexibilidad suficiente para reorientar las exportaciones hacia los productos y mercados que le otorgan mayores beneficios. Las restricciones a la oferta estarían en la fase primaria pero existe espacio para aumentos significativos de la producción si la ampliación de mercados se acompaña de estrategias empresariales y políticas públicas que mejoren la infraestructura de los tambos, mejoren la calificación de la mano de obra, los instrumentos financieros y la red institucional en torno al sector. El movimiento hacia productos que valoricen la materia prima requeriría de nuevas inversiones tanto en plantas industriales como investigación y desarrollo de productos. Hoy ya existen iniciativas bastante avanzadas para incursionar en el mercado de preparaciones infantiles.

Las exportaciones muestran mucho dinamismo hasta 2013, impulsadas por mejoras en los precios. En la nueva coyuntura se enfrentan dificultades que podrían salvarse si se mejoran las condiciones de acceso a mercados grandes. Brasil ha sido el principal mercado de destino en los últimos años, Argelia y Rusia también tienen una gran importancia para las exportaciones de Uruguay. La oferta exportable de Uruguay se concentra en cuatro productos: LPD, LPE, quesos y manteca. Por la importancia que han tenido en el comercio con China se pueden agregar el suero en polvo y la leche UHT.

4. DEMANDA DE CHINA DE PRODUCTOS DE LA OFERTA EXPORTABLE DE URUGUAY

China se ha convertido progresivamente en uno de los principales exportadores e importadores mundiales disputando el primer puesto con Estados Unidos. A partir de su ingreso a la OMC se insertó profundamente en la economía mundial. Hoy es uno de los grandes defensores del multilateralismo con un interés creciente en los acuerdos de integración regional. Tiene 16 acuerdos preferenciales firmados con distintos países y regiones.

El objetivo de este capítulo es evaluar la magnitud y dinámica del mercado chino para productos lácteos de interés de Uruguay. El análisis se enfoca en las importaciones de los siete productos lácteos de la oferta exportable de Uruguay, los principales proveedores y las condiciones de acceso al mercado. Las fuentes de información son estadísticas de comercio, los textos de los acuerdos y los informes del país y de organismos internacionales, así como el análisis de expertos.

4.1. Importaciones de lácteos de China

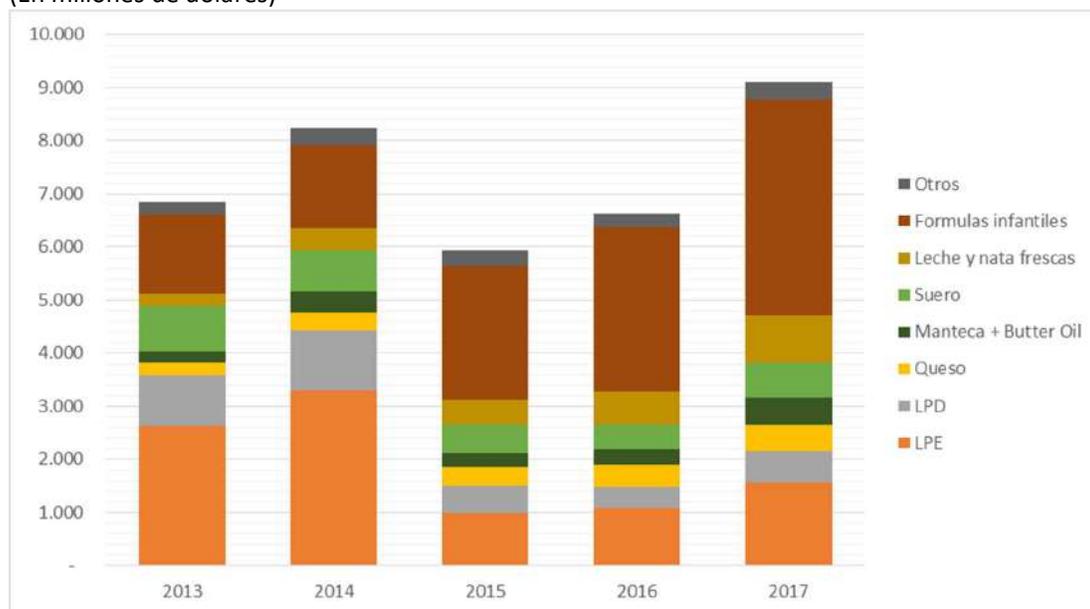
En el último quinquenio China produjo un promedio de 36 millones de toneladas anuales de leche de vaca. Es el cuarto productor mundial de productos lácteos después de la Unión Europea, Estados Unidos e India. Su producción creció significativamente hasta el 2007 pero en los años posteriores estuvo sujeta a fuertes fluctuaciones. Enfrenta restricciones de espacio para seguir creciendo. La producción de leche contamina mucho y China ya tiene mucho problema de contaminación, lo más probable es que sigan instalando tambos en el exterior para aprovisionar a su industria de láctea. Uruguay se encuentra bien posicionado para recibir este tipo de inversiones.

En contraste, en el quinquenio 2013-2017 sus importaciones crecieron a una tasa media anual de 15,5% (ver cuadro 8 del anexo). Crecieron hasta 2014, cayeron al año siguiente y se recuperaron alcanzando el máximo del período en 2017. En ese año importó 9.105 millones de dólares de lácteos, cifra que representa un 14% de las importaciones mundiales de lácteos. Si se proyecta a diez años un crecimiento de 10% anual (bastante menor al actual), las importaciones de China ascenderían a U\$S 23.600, cifra superada actualmente solo por las importaciones de lácteos de la Unión Europea en su conjunto. Ese dinamismo contrasta con el de las importaciones mundiales que crecieron a una tasa de 2,2% en el mismo quinquenio.

El principal producto importado por China son las Fórmulas infantiles que representaron un 35% de las importaciones de lácteos del quinquenio 2013-2017 (ver gráfico 12). Le siguió en importancia la leche en polvo entera (26% del total) y descremada (10%), el suero (9%) y la leche

UHT (7%). La composición de las importaciones de China difiere significativamente de las mundiales en las que los quesos representaron un 41%, las fórmulas infantiles solo un 13% y la LPE UN 11%. En estas últimas tiene mucha incidencia la Unión Europea, región que da cuenta de un 50% de las importaciones mundiales en el quinquenio 2013-2017 pero gran parte de éstas proviene de la misma región.

GRÁFICO 12
COMPOSICIÓN POR PRODUCTOS DE LAS IMPORTACIONES DE CHINA, 2013-2017
(En millones de dólares)



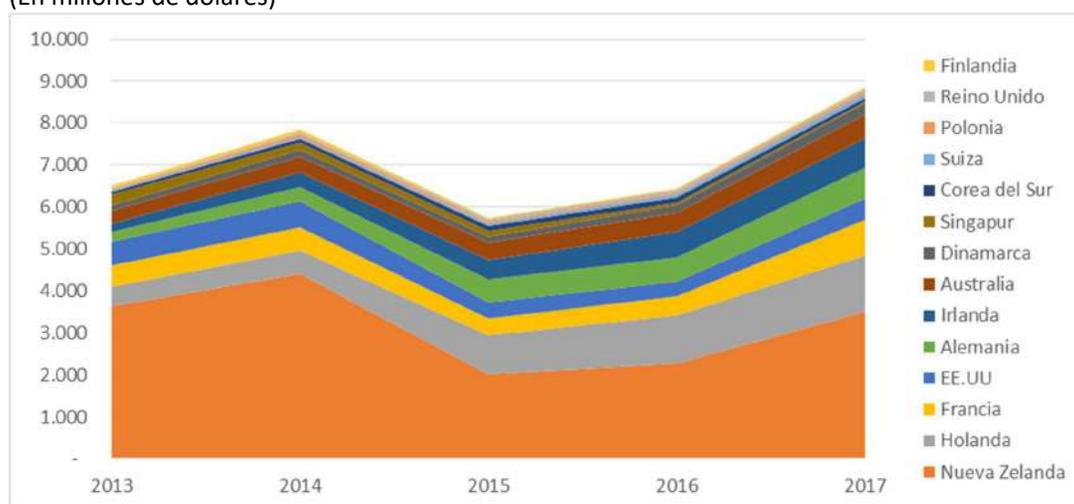
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana China y COMTRADE

Durante todo el quinquenio, el mayor dinamismo se derivó de las importaciones de leche UHT, seguida por las fórmulas infantiles, el queso y la manteca (ver cuadro 8 del anexo). En contraste, las importaciones de suero cayeron, mientras que las de LPE y LPD crecieron a tasas de 2,6% y 1,6% anual respectivamente. Las importaciones de LPE crecieron mucho en los dos primeros años, se acumularon stocks y luego cayeron, recuperando valores más cercanos a los normales en 2017. China es el principal mercado del mundo para LPE, importa 500 mil toneladas.

Las preparaciones infantiles son un producto a tener muy en cuenta en el mercado Chino, tanto por el volumen como por la dinámica de las importaciones. Es un producto más cercano al consumo final, en el que importa mucho la marca y la confianza del consumidor final. Dado que instalar una marca en el mercado chino que compita con las europeas estaría sería un proyecto demasiado ambicioso, es probable que el sector uruguayo pueda posicionarse mejor vendiendo el producto a granel a las empresas que ya tienen una marca instalada. Por el momento Uruguay no dispone de oferta pero se está avanzando en proyectos que atiendan este mercado.

En el gráfico 12 y en el cuadro 10 se presenta la evolución de las importaciones de lácteos de China por origen geográfico. En el quinquenio 2012-2017 un 43% de las importaciones Chinas tuvieron por origen Nueva Zelanda, favorecidas por la proximidad geográfica y las preferencias en el marco del acuerdo de libre comercio China-Nueva Zelanda. En el último quinquenio Nueva Zelanda perdió peso en las importaciones chinas frente al crecimiento de Holanda y otros países europeos (Francia, Alemania, Irlanda y Dinamarca) que aumentaron su participación como principales exportadores de fórmulas infantiles, uno de los productos más dinámicos y de mayor peso en las importaciones chinas. En contraste, Uruguay cuyas exportaciones se concentran en productos menos dinámicos, se encuentra en el puesto número quince y perdió participación en el quinquenio. Las importaciones desde Uruguay que alcanzaron volúmenes significativos en 2013 y 2014 cayeron en los últimos años al caer las importaciones de LPE y LPD. Se espera que en los próximos años las importaciones de LPE recuperen dinamismo.

GRÁFICO 13
CHINA: IMPORTACIONES POR ORIGEN GEOGRÁFICO, 2013-2017
 (En millones de dólares)



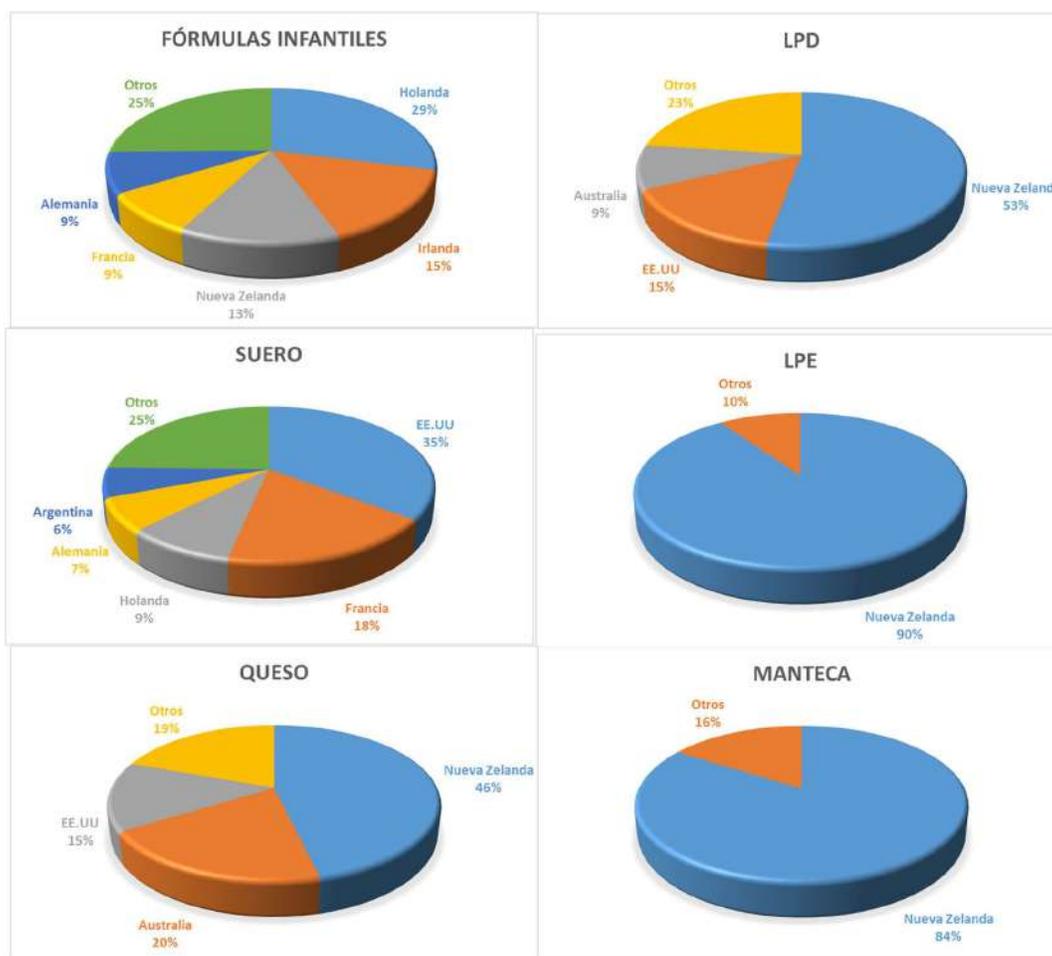
Fuente: Elaboración propia en base a Datos de Aduana China

El gráfico 14 presenta las importaciones de China por producto y origen. Nueva Zelanda es el principal proveedor de la leche en polvo, el queso, la manteca y la leche UHT. En el caso de LPE las importaciones desde este mercado representan un 90% y de la manteca un 84% de las importaciones totales. Este país se encuentra muy cercano geográficamente y tiene un acuerdo comercial con China. Puede dar respuesta rápida a las demandas Chinas, un proveedor de Nueva Zelanda puede tener su mercadería en China en ocho días, a Uruguay le lleva cuarenta y cinco.

El mercado de fórmulas infantiles es más cercano al consumo final, importa mucho la marca, sobre todo la confianza en las marcas europeas. Un 61% de las importaciones proviene de cuatro países europeos: Holanda, Irlanda, Francia y Alemania. Las importaciones desde Nueva Zelanda representan un 13% del total. Sus importaciones crecieron en forma continua durante todo el período alcanzando una tasa media anual de 31%.

GRÁFICO 14

CHINA: IMPORTACIONES DE LÁCTEOS POR PRODUCTO Y ORIGEN, 2013-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana China

Otro producto cuyas importaciones han sido muy dinámicas es la leche UHT, sus importaciones crecieron a una tasa media anual de 49%. Nueva Zelanda es el principal proveedor pero aparecen otros proveedores europeos y Australia. Es un producto en el que también importa mucho la confianza en la marca. Las importaciones de quesos y manteca crecieron por arriba del 20% anual durante el quinquenio. En el caso de los quesos Australia y Estados Unidos se encuentran entre los principales proveedores, nuevamente los encadenamientos productivos a

nivel internacional juegan un rol importante. La importaciones de quesos y leche UHT se destinan a cadenas que producen alimentos.

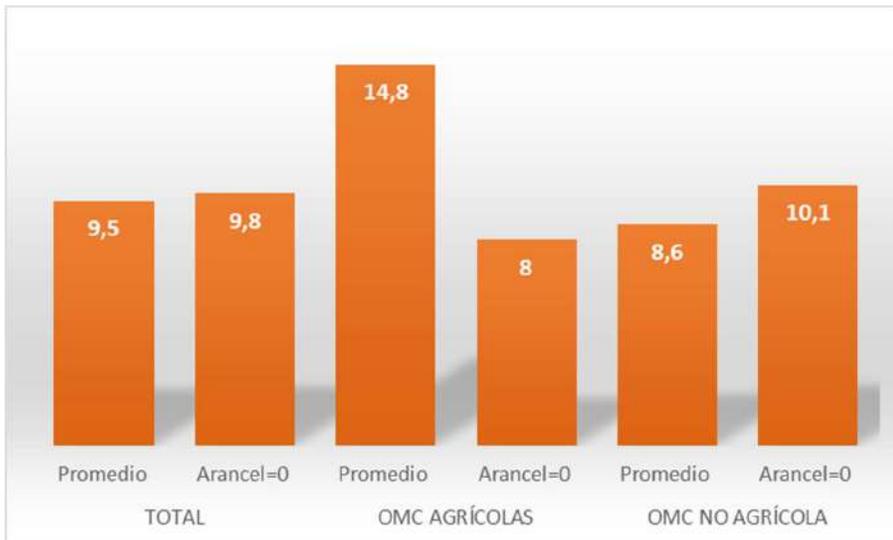
Las importaciones de suero cayeron durante el quinquenio, sobre todo entre 2013 y 2016, recuperaron algo en el último año. El principal proveedor fue Estados Unidos (35%), seguido por Francia (18%), Holanda (9%) y Alemania (7%).

4.2. Política comercial

China ingresó a la OMC en 2001. En general, protege sus importaciones con aranceles ad valorem que se encuentran consolidados en la OMC, tiene muy pocas líneas arancelarias sujetas a cuotas y aranceles específicos pero no afectan al sector lácteo. Desde su acceso a la OMC consolidó el 100% de los aranceles aplicados. El arancel ad valorem promedio asciende a 9,5%, 14,8% sobre bienes agrícolas y 8,6% sobre manufacturas, casi un 10% de las líneas arancelarias tienen arancel cero. China tiene 16 acuerdos de libre comercio con 24 países o regiones del mundo. En 2016, un 38,8% de su comercio se llevaba a cabo con países con los que tiene acuerdos comerciales. En su región firmó acuerdo bajo el APTA, ASEAN, Hong Kong, Macao, Tapei. A su vez firmó acuerdos de libre comercio con Pakistán, Chile, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Corea, Perú, Costa Rica, Islandia y Suiza. En varios de dichos acuerdos otorga preferencias arancelarias de hasta de 100% para productos lácteos. Acaba de firmar acuerdos de Libre comercio muy ambiciosos con Georgia y Maldivia, en los que una parte sustancial del comercio se liberaliza en forma inmediata y quedan pocas exclusiones. También otorga preferencias en el marco del Sistema General de Preferencias entre países en Desarrollo y preferencias para países de menor desarrollo (ver cuadro 12 del anexo).

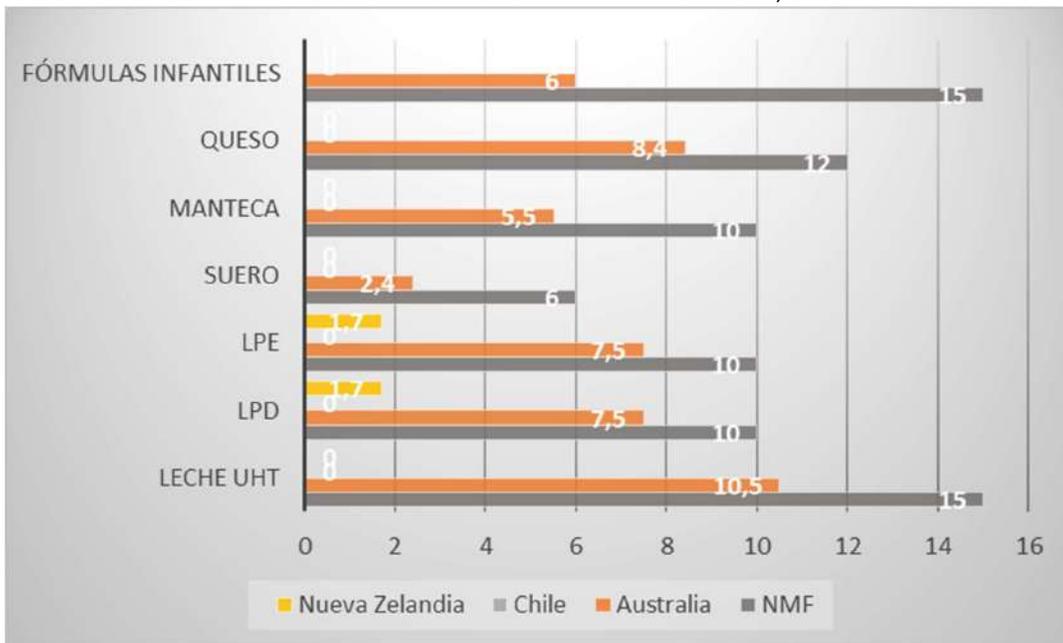
Los aranceles NMF y preferenciales aplicados a productos lácteos se presentan en el Gráfico 14 y en el Cuadro 13 del anexo). Los aranceles NMF varían entre 6% y 15% para productos lácteos de interés de Uruguay: 15% a las fórmulas infantiles y leche UHT, 12% a los quesos, 10% a la leche en polvo y la manteca y 6% sobre el suero en polvo. No obstante, otorga preferencias que llegan al 100% para todos estos productos en el marco de los acuerdos de integración regional pero también en el Sistema General de Preferencias de la OMC. El acuerdo con Chile entró en vigor el 1 de octubre de 2006. La leche en polvo, la leche UHT, la manteca y preparaciones infantiles se liberalizaron en diez años.

GRÁFICO 15
 ARANCELES NMF APLICADOS POR CHINA, 2018
 (En porcentaje)



Fuente: OMC

GRÁFICO 16
 CHINA: ARANCEL NMF Y PREFERENCIAL SOBRE PRODUCTOS LÁCTEOS, 2018



Fuente: Elaborado en base a datos de TRAINS

En el caso de Nueva Zelanda, el acuerdo entró en vigor en 2008 y liberalizó el comercio de lácteos en cinco años (sueros, preparaciones infantiles y algunos quesos), diez años (manteca, algunos quesos y leche UHT) o doce años (leche en polvo). No obstante, dada la sensibilidad en el sector

y la competitividad de Nueva Zelanda, se negoció una salvaguarda agrícola especial para determinados productos (leche UHT, leche en polvo, manteca y algunos quesos). La misma admite que, si el ingreso de productos al amparo del acuerdo supera un cierto monto China pueda recurrir a una salvaguarda que lleve el arancel a no más del arancel NMF. El monto de la cuota es creciente. Para la leche en polvo se estableció una cuota de 147 mil toneladas para el 2018 que llegaría a 197 mil toneladas en el 2024. Prevé un cronograma decreciente para el arancel que culminaría en cero para 2020 (Anexo 3 del Acuerdo China-Nueva Zelanda). China ha aplicado esa salvaguarda a la leche en polvo originaria de Nueva Zelanda.

Australia por su parte, firmó el acuerdo en junio de 2015 y entró en vigencia el 20 de diciembre del mismo año. De acuerdo a este tratado, China y Australia liberalizan la mayor parte del comercio recíproco en un plazo máximo de quince años. La mayor parte de los productos lácteos se liberalizaría en diez años con un cronograma lineal y automático de reducción de aranceles. En el caso de la leche en polvo la liberalización sería en doce años y en el de las fórmulas infantiles en cinco años.

4.3. El mercado Chino para Uruguay

En síntesis, el mercado Chino para productos lácteos es un mercado grande y dinámico. Aun cuando China es el cuarto productor mundial de lácteos, su producción creció hasta el 2007, en contraste, sus importaciones crecieron a una tasa de 15,5% anual en el último quinquenio. En 2017 alcanzaron los U\$S 9.105 millones y se espera que sigan creciendo. El principal producto y uno de los más dinámicos son las fórmulas infantiles que representan un 35% de las importaciones totales. La leche en polvo (entera y descremada) representa un 36% de las importaciones, China importa grandes volúmenes de estos productos. Por otra parte, las importaciones de leche UHT, quesos y manteca se destacan por su dinamismo.

Las exportaciones uruguayas pagan aranceles de entre 6% y 15% para acceder a China pero compiten con países que tienen acuerdos comerciales preferenciales e ingresan con aranceles nulos o casi nulos. Un acuerdo preferencial mejoraría mucho las condiciones de competencia para las exportaciones uruguayas que hoy encuentran precios más bajos en este mercado. Un país tan competitivo como Nueva Zelanda ingresa al mercado con un margen de 10-15 puntos porcentuales porque no paga aranceles mientras no cubre las cuotas establecidas en la salvaguarda agrícola. Esto determina que Uruguay no pueda acceder al mercado chino en los primeros meses del año, hasta que China cubre la cuota, una vez cubierta ingresa pagando el arancel NMF. Uruguay podría competir bien con Nueva Zelanda si tuviera la misma preferencia arancelaria dado que la calidad de sus productos es similar y el costo de producción es apenas más alto. La gran desventaja es la lejanía, no tanto por los costos de transporte, porque son relativamente bajos (puede costar menos enviar un contenedor a China que a Perú), sino por el

tiempo de viaje y la capacidad de respuesta rápida. Cuando los chinos conocen los productos uruguayos valoran su calidad. Uruguay consigue mejores precios en Rusia, Argelia o Brasil. No obstante, también sería importante lograr una presencia comercial que habilite estrategias empresariales que hoy no están disponibles. Las empresas Chinas han invertido en países con mayores ventajas comparativas estableciendo encadenamientos productivos que favorecen el acceso al mercado. Son las propias empresas chinas quienes exportan a China. Otro aspecto importante es el desarrollo de marcas que generen confianza al consumidor, aspecto clave que explicaría la competitividad de varios países europeos. Estos elementos adquieren relevancia en que se destinan al consumo final. Si se firmara un TLC es muy probable que algunas empresas chinas se instalen en Uruguay. Tres industrias tienen plantas instaladas en Nueva Zelanda.

5. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CHINA-URUGUAY

Se evaluó el posible impacto de un acuerdo sobre el sector lácteo de Uruguay utilizando dos enfoques complementarios. Primero, se analizaron las oportunidades y amenazas que ofrece el mercado chino a través de un conjunto de indicadores cuantitativos obtenidos a partir de los flujos de comercio y la protección. Segundo, se estimaron sus efectos ex ante utilizando un modelo de equilibrio parcial. En ambos casos, se tuvieron en cuenta los escenarios definidos en el primer capítulo.

5.1. Oportunidades y amenazas

Se entiende por oportunidades la posibilidad de incrementar las exportaciones de lácteos de Uruguay hacia el mercado Chino. Eso ocurriría en aquellos productos en que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas y enfrenta una política comercial restrictiva en el mercado chino. Se consideran dos tipos de amenazas: la eventual competencia de productos chinos en el mercado doméstico o en los mercados de nuestros socios comerciales.

5.1.1 Definición de oportunidades y amenazas

El análisis de oportunidades y amenazas se realizó utilizando los siguientes indicadores:

- i. Índice de complementariedad comercial (ICC). Este indicador mide el grado de coincidencia entre las importaciones de un país y las exportaciones del otro. Cuanto mayor sea la coincidencia, mayor será el grado de complementariedad. Si este índice es mayor que uno existe una fuerte complementariedad.
- ii. Arancel NMF. Si el nivel de arancel NMF es mayor que 5% se considera que Uruguay obtendría una preferencia arancelaria significativa.
- iii. Especialización exportadora de Uruguay. Se considera que las mayores oportunidades se encuentran en productos en que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas reveladas (VCR). Si este índice es mayor que uno el país tiene ventajas comparativas.

Consideramos que Uruguay tiene una oportunidad comercial con el acuerdo con China cuando se cumplen las siguientes condiciones:

- i. Cuando para un determinado producto se encuentra que Uruguay es un exportador con ventajas comparativas y China es un importador con desventajas. En este caso decimos que existe complementariedad comercial y el índice de complementariedad comercial es mayor que uno.

- ii. El arancel NMF que aplica China es mayor que 5. En este caso, a través de un acuerdo se alcanzaría una preferencia arancelaria significativa, habría una mejora notoria en las condiciones de acceso al mercado.
- iii. Uruguay tiene ventajas comparativas en el producto. Uruguay tiene oferta exportable y es competitivo en otros mercados. Medimos las ventajas comparativas a través del índice de ventajas comparativas reveladas de Balassa (1965). Ese índice mide la participación de un determinado producto en las exportaciones de Uruguay respecto a la participación de ese producto en las importaciones mundiales. Si es mayor que uno se dice que tiene ventajas comparativas y la oportunidad comercial es fuerte, la propensión a exportar ese producto es mayor el promedio mundial. Si éste índice es menor que uno se considera que la oportunidad comercial es débil.

Consideramos que Uruguay enfrenta una amenaza en el mercado interno cuando:

- i. Existe complementariedad comercial entre Uruguay y China porque China es un exportador de un determinado producto y Uruguay un importador. En este caso, el índice de complementariedad comercial sería mayor que uno.
- ii. El arancel NMF aplicado por Uruguay es mayor a un 5%. En ese caso, China mejoraría sustancialmente sus condiciones de acceso al mercado local con un acuerdo.
- iii. Si China tiene ventajas comparativas en ese producto se considera que es una amenaza fuerte. Si no tiene ventajas comparativas la amenaza es débil.

Consideramos que existe una amenaza en el mercado regional cuando:

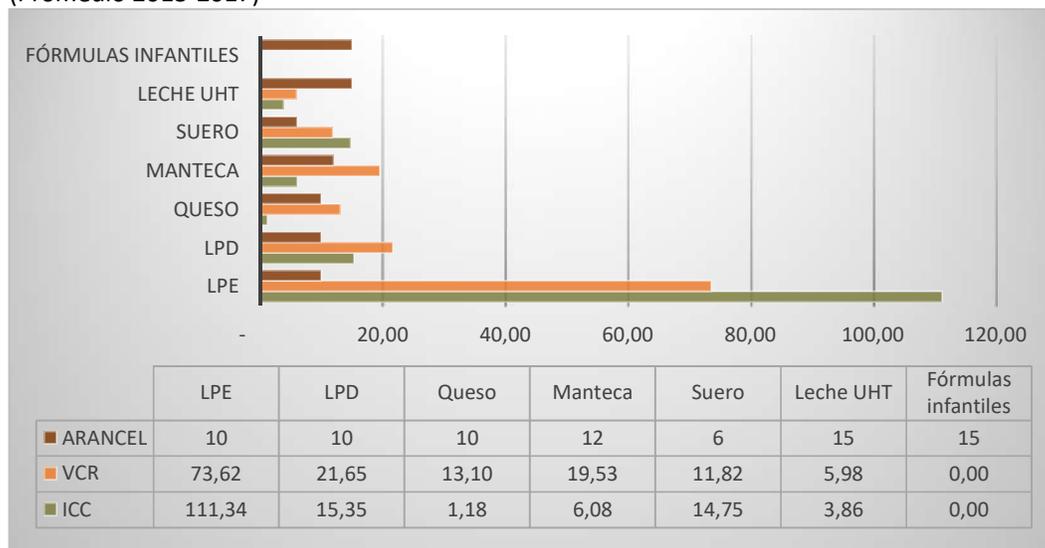
- i. Uruguay exporta a los mercados regionales.
- ii. Existe complementariedad comercial entre China y Argentina y/o Brasil
- iii. El arancel NMF de Argentina y/o Brasil es mayor a 5%
- iv. Si China tiene ventajas comparativas la amenaza es fuerte, si no las tiene la amenaza es débil.

5.1.2 Oportunidades derivadas del acceso de Uruguay al mercado de China

El gráfico 14 presenta el valor promedio adoptado por el índice de complementariedad comercial entre Uruguay y China en el quinquenio 2013-2017, el índice de ventajas comparativas reveladas de Uruguay para el mismo período y el arancel NMF aplicado por China. En los cuadros 12 y 13 del anexo se presentan los datos por año. El gráfico muestra que Uruguay tiene una fuerte complementariedad comercial con China en LPE, LPD, suero, manteca, leche UHT y queso. Por otra parte, los aranceles superan el 5% en todos los productos. A esto se suma que Uruguay tiene ventajas comparativas reveladas altas en todos los productos (excepto las fórmulas infantiles) indicando que estamos frente a oportunidades comerciales fuertes. Un acuerdo con China contribuiría a incrementar las exportaciones de lácteos en forma significativa. Las mayores

oportunidades son para la LPE, producto en el que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas y China es un gran importador. No obstante, los índices están mostrando oportunidades importantes para LPD, queso, manteca y suero y algo menores para la leche UHT.

GRÁFICO 17
COMPLEMENTARIEDAD COMERCIAL CHINA-URUGUAY, VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS URUGUAY Y ARANCEL CHINA
(Promedio 2013-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduanas, Aduana China, COMTRADE y TRAINS.

5.1.3 Amenazas en el mercado doméstico y en los mercados regionales

Aun cuando el MERCOSUR aplica aranceles altos sobre las importaciones de lácteos, China no constituye una amenaza para Uruguay ni en el mercado local ni en los mercados regionales, por lo menos en el corto y mediano plazo. Los índices de complementariedad comercial tomando a China como exportador y a los países de la región como importadores, son muy cercanos a cero en todos los productos. No tiene ventajas comparativas en ninguno de los productos lácteos bajo análisis. Por lo tanto, para el sector uruguayo los escenarios de un acuerdo bilateral con anuencia del MERCOSUR (Escenario 1) y la firma de un acuerdo China-MERCOSUR (Escenario 2) arrojarían resultados similares. Sus principales impactos se derivarían de las oportunidades que brinda el mercado chino para las exportaciones de Uruguay. En los cuadros 14 a 16 del anexo se presentan los resultados de estos indicadores.

5.2. Impacto sobre la producción el comercio y el bienestar

El impacto del acuerdo sobre la producción, el comercio y el bienestar en Uruguay se llevó a cabo utilizando un modelo de equilibrio parcial. Se utilizó la versión no lineal del modelo propuesto por Francois y Hall (1997 y 2003) y Francois (2009). Las simulaciones se llevaron a cabo a nivel de producto. Se estimaron los efectos del acuerdo sobre los productos de la oferta exportable de Uruguay: LPE, LPD, manteca, queso, suero en polvo, leche UHT y fórmulas infantiles.

5.2.1 El modelo y su calibración

Los modelos de equilibrio parcial son un instrumento útil para evaluar el impacto ex ante de un acuerdo comercial a nivel de sector y/o de producto. Constituyen una simplificación de la realidad. Son modelos muy sencillos que permiten focalizar el análisis a un nivel de desagregación muy grande. Asumen que lo que pasa en un sector no afecta al resto de la economía y que, por lo tanto, los únicos efectos de una política son los efectos directos, se dejan de lado los efectos de retroalimentación que ocurren cuando, por ejemplo, al aumentar la demanda de un producto, aumenta la demanda de sus insumos, cambian los precios relativos y estos vuelven a generar un efecto indirecto sobre el propio sector. Esa simplificación los hace un instrumento de análisis más transparente, rápido de implementar y menos costoso.

Se modela la oferta y la demanda a nivel de producto. Se parte de un equilibrio inicial donde la oferta es igual a la demanda al precio inicial. Se introducen cambios en determinados parámetros de política y se calcula un nuevo equilibrio. Se comparan los nuevos valores de equilibrio con los valores iniciales adoptados por variables tales como la producción, el consumo, las exportaciones y las importaciones, en volúmenes y precios. A partir de esas variaciones se calculan los efectos sobre el bienestar del consumidor, el excedente del productor¹ y la recaudación del gobierno.

Se supone que el bien importado es un sustituto imperfecto del bien producido en el mercado doméstico y que los bienes importados desde distintos orígenes son sustitutos imperfectos entre sí. Adopta una especificación de tipo Armington (1969) con diferenciación de productos por origen. Por el lado de la oferta, supone elasticidad precio constante. Finalmente, se asume que todos los mercados están en equilibrio.

¹ Se refiere al productor industrial que exporta el producto directamente. En la práctica, parte de este beneficio puede trasladarse al productor de la fase primaria a través de mayores precios. No obstante, cuánto se traslada depende de la estructura empresarial y la capacidad de apropiarse de rentas de unos y otros.

Para calibrar el modelo se usó información sobre flujos comerciales bilaterales, consumo doméstico y aranceles a nivel de producto. Dado que las exportaciones uruguayas de lácteos por país de destino varían mucho de un año a otro, se optó por calibrar el modelo con las importaciones promedio del quinquenio 2013-2017. Se trabajó con información a nivel de sub-posición arancelaria del sistema armonizado (HS 2012). Los datos de comercio se obtuvieron de la base de datos del COMTRADE y los de aranceles del TRAINS. Los datos de consumo doméstico, más difíciles de obtener, se estimaron usando varias fuentes: USDA, base de datos sobre OCDE-FAO para proyecciones Agrícolas 2018 y datos de DIEA para Uruguay.

Para la estimación del modelo se utilizó la planilla Excel brinda por Francois y Hall (2003).

5.2.2 Efectos sobre la producción, el comercio y el bienestar

Se estimó el impacto para los productos de la oferta exportable de Uruguay: LPE, LPD, queso, manteca, suero en polvo y leche UHT. En todos los casos, se simuló una modificación de los aranceles. El modelo se corrió para cada producto y en los tres escenarios de política propuestos. Los escenarios simulados fueron:

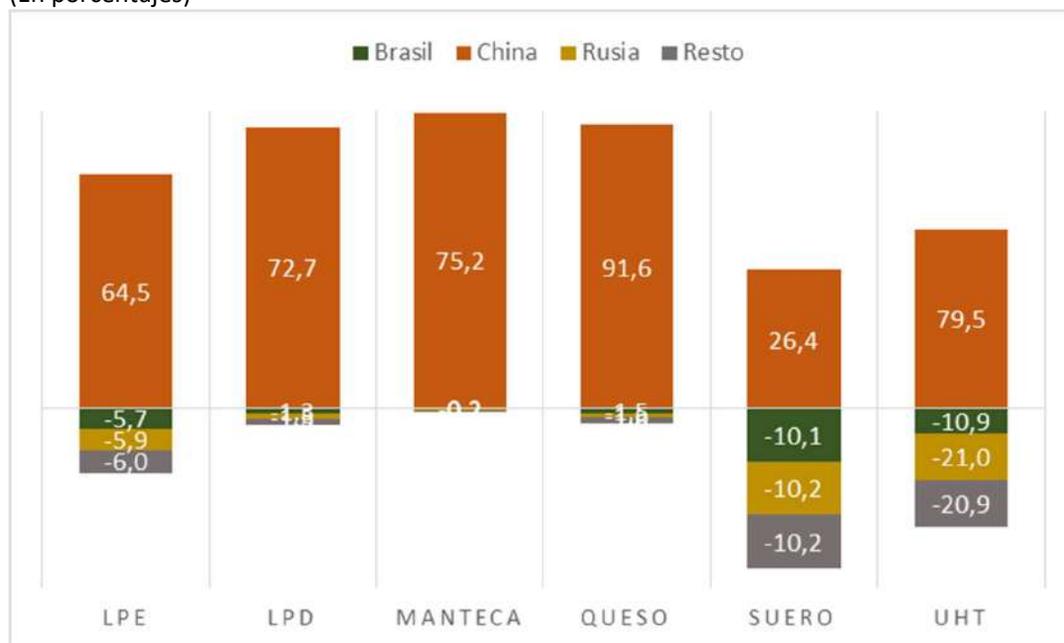
- i. Acuerdo bilateral China-Uruguay con anuencia del MERCOSUR. Se simuló la remoción de aranceles al comercio bilateral entre Uruguay y China.
 - ii. Acuerdo MERCOSUR-China. Se removieron los aranceles al comercio bilateral entre Argentina, Brasil, Uruguay y China.
 - iii. Acuerdo bilateral China-Uruguay con represalias del MERCOSUR. Se supuso que los socios del MERCOSUR adoptan represalias por el incumplimiento de los compromisos asumidos por parte de Uruguay. Se simuló que Uruguay y China eliminan los aranceles al comercio bilateral mientras que Argentina y Brasil imponen el arancel externo común sobre sus importaciones de lácteos desde Uruguay.
- i. Acuerdo bilateral China-Uruguay con anuencia del MERCOSUR (Escenario 1)

Un acuerdo de libre comercio entre China y Uruguay tendría un impacto muy positivo sobre el sector lácteo en Uruguay. La eliminación de aranceles generaría preferencias para productos uruguayos en China de 15 puntos para leche UHT, 12 para los quesos, 10 para la leche en polvo y la manteca y 6 para el suero en polvo. Como resultado se generaría un aumento significativo de las exportaciones uruguayas a dicho mercado, tanto por el aumento de la producción como por la caída del consumo doméstico y de las exportaciones a otros mercados como Brasil, Rusia o Argelia (ver gráficos 18 y 19).

En efecto, se estiman aumentos de las exportaciones a China que van desde 91% en los quesos a 26% en el suero en polvo. La magnitud de la variación depende tanto del nivel de la preferencia arancelaria como de la participación de China como destino de la producción uruguaya.

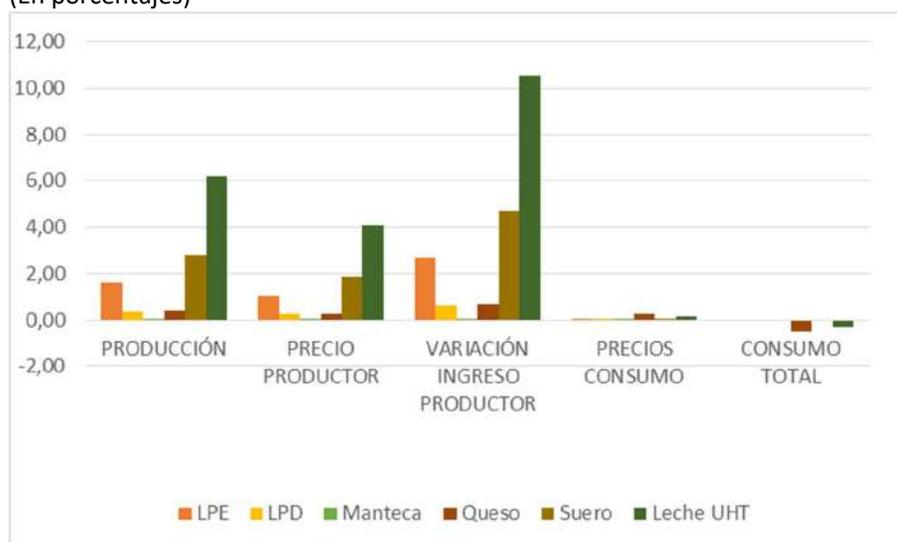
El gráfico 16 presenta los efectos del acuerdo sobre la producción y el consumo de Uruguay, en volumen, valor y precio. De acuerdo a las estimaciones la mayor parte del impacto se daría sobre la producción. Este resultado es consistente con dos hechos: una parte muy significativa de la producción de Uruguay se exporta y China no exporta lácteos a Uruguay por lo cual sería esperable que los efectos sobre el consumo en Uruguay sean menores. En efecto, al caer el arancel aumenta el precio de las exportaciones a China, aumenta el precio promedio recibido por el productor uruguayo y, aumenta algo el precio al consumo doméstico reduciendo el mismo. Este efecto se observa sobre todo en el consumo de quesos, producto en el cual tiene mayor peso el consumo interno. Los ingresos de los productores aumentarían, tanto por el aumento en los precios como en las cantidades producidas. Se estima un incremento de U\$S 10 millones de los ingresos de los productores de los cuáles U\$S 5,7 millones serían el aumento de la LPE (ver cuadro 17 del anexo).

GRÁFICO 18
VARIACIÓN DE EXPORTACIONES SEGÚN DESTINO (ESCENARIO 1)
(En porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias

GRÁFICO 19
 URUGUAY: VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO (ESCENARIO 1)
 (En porcentajes)



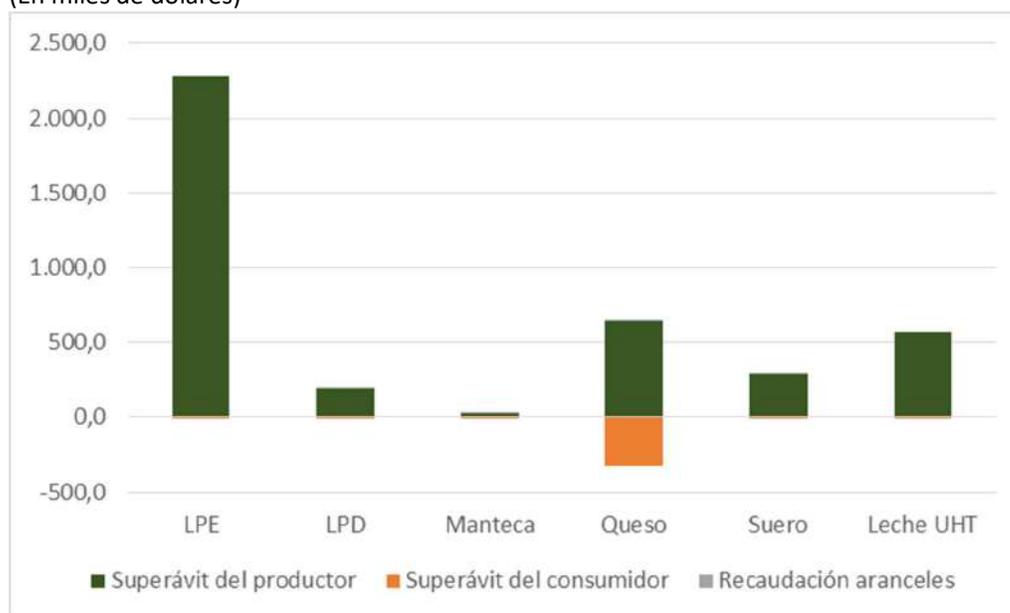
Fuente: Estimaciones propias

El gráfico 20 presenta los efectos sobre el bienestar en Uruguay, desagregados en las variaciones del superávit de productor, del excedente del consumidor y de la recaudación de aranceles por parte del gobierno. Nuevamente, la mayor parte del impacto se concentra en el productor cuyo superávit aumentaría U\$S 4 millones. El superávit del consumidor caería U\$S 0,3 millones. En una población de 3,4 millones de habitante, la pérdida per cápita sería U\$S 10 centavos por año. La recaudación de aranceles aumentaría U\$S 7 mil. El efecto neto sobre el bienestar sería de un incremento de U\$S 3,7 millones (ver cuadro 19 del anexo).

Finalmente, más de la mitad del incremento del superávit del productor se debería al aumento del precio y de la cantidad exportada de LPE mientras que la pérdida de superávit para el consumidor se explicaría por el aumento de los precios de los quesos cuyo consumo se reduciría.

En síntesis, este escenario resulta muy favorable para los productores uruguayos con escasos costos para los consumidores. Aumentarían los precios en China, las exportaciones a ese mercado, los precios domésticos y la producción en Uruguay pero con escaso impacto sobre los consumidores.

GRÁFICO 20
 URUGUAY: VARIACION EN EL BIENESTAR (Escenario 1)
 (En miles de dólares)



Fuente: Estimaciones propias

ii. Acuerdo bilateral China-MERCOSUR (Escenario 2)

Este escenario arroja resultados muy similares al primero (ver cuadro 17, 18 y 19 del anexo). El principal impacto es para el productor cuyas exportaciones y producción crecerían amparados por el aumento de precios. El incremento en el superávit de los productores y el bienestar global es algo mayor que en el escenario anterior pero las diferencias no son significativas. Podría concluirse que los dos primeros escenarios tienen un efecto positivo similar para el sector productivo y para la sociedad uruguaya en su conjunto.

Este resultado es consistente con las conclusiones obtenidas del análisis de oportunidades y amenazas en el cuál se concluía que es muy poco probable que China constituya una amenaza para Uruguay en los mercados regionales y que el impacto del acuerdo se concentraría sobre las oportunidades de exportar a China.

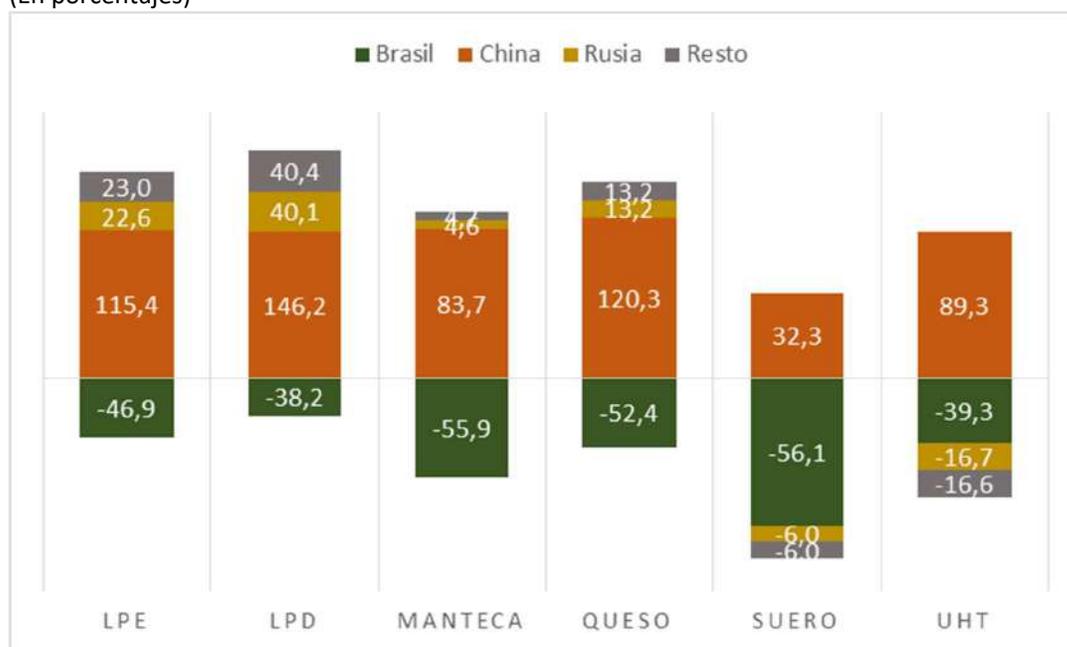
iii. Acuerdo bilateral China-Uruguay con represalias de los socios del MERCOSUR (Escenario 3)

Aun cuando un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China tendría un efecto potencial muy positivo sobre el sector lácteo de Uruguay, si ese acuerdo genera represalias por parte de los socios del MERCOSUR, éstas podrían contrarrestar dicho efecto y terminar peor que sin acuerdo. Es muy difícil especular sobre el carácter y la magnitud de las eventuales represalias que pudieran adoptar los socios frente a un incumplimiento del compromiso de negociar en

forma conjunta por parte de Uruguay. No obstante, en este trabajo se adoptó un supuesto extremo que sería perder las preferencias en el sector lácteo para exportar a Argentina y Brasil.

Este escenario arroja resultados negativos para el sector lácteo de Uruguay. El gráfico 21 presenta las estimaciones de variaciones en las exportaciones por país de destino. Las exportaciones a China aumentarían más que en los escenarios anteriores para todos los productos pero las exportaciones a Brasil y Argentina caerían en forma significativa. En particular, las exportaciones a Brasil se reducirían a cerca de la mitad en casi todos los productos.

GRÁFICO 21
URUGUAY: VARIACIÓN DE EXPORTACIONES SEGÚN DESTINO
(En porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias

Al aumentar los aranceles en Brasil y Argentina, caerían los precios de exportación a dicho mercado y las cantidades exportadas. El efecto neto sería una caída muy significativa de los precios promedio recibidos por el productor y de las cantidades producidas. En el caso de LPE y LPD, productos en los que Brasil es el principal destino de las exportaciones, la caída de las ventas ascendería a 8% y 13% respectivamente. El ingreso del productor caería cerca de U\$S 41 millones. El impacto sobre el consumo seguiría siendo bastante menor excepto en el consumo de quesos, cuyo precio caería un 2% y su consumo aumentaría un 4% (ver gráfico 22 y cuadro 19 del anexo).

El gráfico 23 presenta las variaciones en el superávit del productor, del consumidor y la recaudación del gobierno para cada uno de los productos. Nuevamente, el efecto más

importante es la caída del superávit del productor en U\$S 16 millones. Aun cuando este se contrarresta parcialmente por el aumento del superávit del consumidor, el efecto neto es claramente negativo. La pérdida neta de bienestar ascendería a U\$S 13,6 millones mientras que las ganancias de los consumidores no alcanzan a un dólar por año por consumidor.

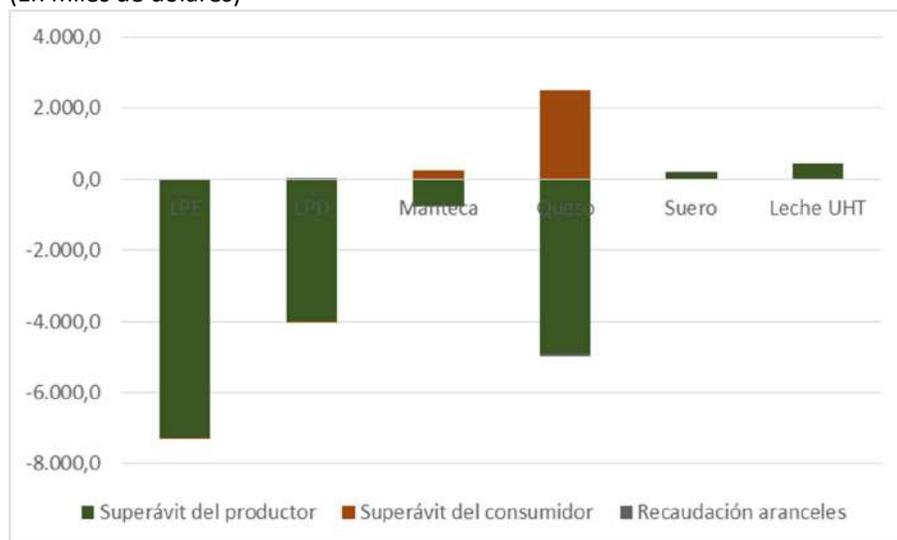
Por productos, el mayor impacto se recibiría por la caída de la producción y el precio de LPE, seguido por los quesos y LPD. Los consumidores se beneficiarían aumentando su consumo de quesos a menor precio.

GRÁFICO 22
URUGUAY: VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO (ESCENARIO 1)
(En porcentajes)



Fuente: Estimaciones propias

GRÁFICO 23
 URUGUAY: VARIACION EN EL BIENESTAR (Escenario 1)
 (En miles de dólares)



Fuente: Estimaciones propias

5.3 Impacto de un acuerdo comercial

En síntesis, a partir del análisis de oportunidades y amenazas se concluyó que el mercado Chino ofrece oportunidades comerciales fuertes en el sector y no genera amenazas ni en el mercado interno ni en los mercados regionales. En particular, esas oportunidades serían muy fuertes para la LPE, producto en el que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas y China es un gran importador pero también ofrece oportunidades fuertes para LPD, queso, manteca y suero y algo menores para la leche UHT.

Por otra parte, el análisis concluye que tanto en un escenario de acuerdo comercial bilateral como en uno de acuerdo China-MERCOSUR-el sector recibiría un impacto muy positivo. La magnitud del impacto sería similar en ambos escenarios. El efecto sería muy favorable para los productores uruguayos con escasos costos para los consumidores. Aumentarían los precios en China, las exportaciones a ese mercado, los precios domésticos y la producción en Uruguay. Su principal impacto se derivaría de las oportunidades que brinda el mercado chino para las exportaciones de Uruguay.

Este resultado es consistente con las conclusiones obtenidas del análisis de oportunidades y amenazas en el cuál se concluía que es muy poco probable que China constituya una amenaza para Uruguay en los mercados regionales y que el impacto del acuerdo se concentraría sobre las oportunidades de exportar a China.

En contraste, en un escenario en el cual Brasil adopta represalias, los efectos positivos de la mejora del acceso al mercado chino se ven contrarrestados por la caída de las exportaciones a Brasil y Argentina. El efecto neto sobre la producción, los precios y el bienestar sería negativo.

6. CONCLUSIONES

El impacto de un acuerdo de libre comercio entre Uruguay y China sobre el sector lácteo de Uruguay dependerá del alcance del acuerdo, de quienes son los países firmantes así como de la posible reacción de los que quedan fuera. Considerando los intereses y sensibilidades en materia comercial de China, del MERCOSUR y de Uruguay, así como las características de los acuerdos firmados por China hasta el momento, se propusieron tres escenarios alternativos: un acuerdo de libre comercio bilateral con la anuencia del MERCOSUR, un acuerdo bilateral con represalias de los socios del MERCOSUR y un acuerdo de libre comercio MERCOSUR-China.

Se realizó un estudio de la oferta exportable de Uruguay y de su posible evolución. Se estimó que la oferta exportable de Uruguay asciende a unos 1.700 millones de litros de leche equivalente. Uruguay tiene un potencial significativo para incrementar sus exportaciones a China en la medida que las condiciones de demanda sean favorables, tanto por el aumento de su producción como por la reorientación de exportaciones desde otros mercados. Su producción de lácteos ha crecido en forma sostenida impulsada por el incremento de la productividad y aún tiene espacio para seguir creciendo. A nivel industrial existe exceso de capacidad instalada. La industria ha mostrado una gran capacidad para responder a mejoras en las condiciones de mercado realizando las inversiones necesarias. La exportación de fórmulas infantiles requeriría de inversiones. Las restricciones a la oferta estarían en la fase primaria pero existe espacio para aumentos significativos de la producción si la ampliación de mercados se acompaña de políticas y estrategias empresariales que mejoren la infraestructura de los tambos, las condiciones crediticias para los productores, la calificación del personal y las redes institucionales de apoyo. La mejora en las condiciones de acceso a los mercados externos resultaría esencial para que ese crecimiento continúe. La oferta exportable de Uruguay se concentra en cuatro productos: LPD, LPE, quesos y manteca. Por la importancia que han tenido en el comercio con China se pueden agregar el suero en polvo y la leche UHT.

Del análisis de la demanda China se concluyó que existe un potencial importante para incrementar las exportaciones a este mercado si se mejoran las condiciones de acceso. A lo que se sumaría el impulso a inversiones chinas en Uruguay. Esto ya ha pasado en otros países como Nueva Zelanda y Uruguay se encuentra bien posicionado para aprovechar estas oportunidades. La leche en polvo, el suero y la manteca se venden a industrias chinas que tienen buenas condiciones para invertir en el exterior. En cuanto a los quesos (fundamentalmente mozzarella) y la leche UHT se destinan a cadenas alimenticias.

China aparece como uno de los principales importadores de lácteos a nivel mundial. En 2017 importó U\$S 9.105 millones. También es el mercado más dinámico, en el último quinquenio sus importaciones crecieron a una tasa acumulativa anual de 15,5%. En este mercado adquieren importancia las preparaciones infantiles que representan, en promedio, un 35% de las importaciones de lácteos de China en el quinquenio 2013-2017. Le siguen en importancia la leche en polvo entera y descremada que representan respectivamente el 26% y el 10% de las importaciones. Estos tres productos dan cuenta de un 70% de las importaciones chinas.

Por otra parte, China protege sus importaciones de lácteos con aranceles ad-valorem que van de un mínimo de 6% para el suero, 10% para la leche en polvo y la manteca, 12% para los quesos y 15% para la leche UHT y las fórmulas infantiles. Con la firma de un acuerdo Uruguay mejoraría significativamente sus condiciones de acceso.

Del análisis de oportunidades y amenazas se concluyó que el mercado Chino ofrece oportunidades comerciales fuertes en el sector y no genera amenazas ni en el mercado interno ni en los mercados regionales. En particular, esas oportunidades serían muy fuertes para la LPE, producto en el que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas y China es un gran importador pero también ofrece oportunidades fuertes para LPD, queso, manteca y suero y algo menores para la leche UHT.

Por otra parte, el análisis concluye que tanto en un escenario de acuerdo comercial bilateral como en uno de acuerdo China-MERCOSUR el sector recibiría un impacto muy positivo. La magnitud del impacto sería similar en ambos escenarios. El efecto sería muy favorable para los productores uruguayos con escasos costos para los consumidores. Aumentarían los precios en China, las exportaciones a ese mercado, los precios domésticos y la producción en Uruguay pero con escaso impacto sobre los consumidores. Su principal impacto se derivaría de las oportunidades que brinda el mercado chino para las exportaciones de Uruguay. Este resultado es consistente con las conclusiones obtenidas del análisis de oportunidades y amenazas

En contraste, en un escenario en el cual Brasil adopta represalias, los efectos positivos de la mejora del acceso al mercado chino se ven contrarrestados por la caída de las exportaciones a Brasil y Argentina. El efecto neto sobre la producción, los precios y el bienestar sería negativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Anderson, K. y Nordhemim, H. (1993) "From Imperial to Regional Trade Preferences: Its Effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 129, 1, pp. 78-101.
- Armington (1969) "A theory of demand for products distinguished by place of origin" *IMF Staff Papers* 16: 159-178.
- Balassa, B. (1965) "Trade Liberalization and "Revealed" Comparative Advantage". *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 33, pp. 99-123.
- Drysdale, P y Garnaut, R. (1982) "Trade Intensities and the Analysis of Bilateral Trade Flows in a Many Countries World", *Hitotsubashi Journal of Economics*. 22(2), pp 62-84.
- FAO (2018) "Dairy Market Review", April 2018.
- FAO (2018) Food Outlook, FAO, 31 July 2018
- FAO (2017) Food Outlook, FAO, Nov 4 2017
- Francois, J. F. and Hall, H. K. "Partial Equilibrium Modeling", en Francois, J. F. and Reinert, K. A. (1997) *Applied Methods for Trade Policy Analysis. A Handbook*, Cambridge University Press
- Francois, J. F. and Hall, H. K. (2003) "Global Simulation Analysis of Industry-Level Trade Policy", *IIDE Thechnical Report: 2003*
- Francois, J. (2009) "An Extended Global Simulation Model: Analysis of Tariffs & Anti-Dumping Policy Impacts on Prices, Output, Incomes, and Employment" *IIDE Technical Report 200908-03*.
- Hertel, T., Ianchovichina, E. and McDonald, B. J. "Multi-Region General Equilibrium Modeling" in Francois, J. F. and Reinert, K. A. (1997) *Applied Methods for Trade Policy Analysis. A Handbook*, Cambridge University Press
- INALE (2017) "Situación y perspectivas de la lechería uruguaya", *Informes INALE No 16*, Diciembre 2017, ISSN 2301-055X
- INALE (2018) "Mercado Mundial de Lácteos. Monitoreo de oferta y demanda en países seleccionados (cobertura de datos enero-diciembre 2017)", *INALE, Área de información y estudios económicos*, febrero 2018.
- INALE (2018) "Mercado Mundial de Lácteos. Monitoreo de oferta y demanda en países seleccionados (cobertura de datos enero-mayo 2018)", *INALE, Área de información y estudios económicos*, junio 2018.
- INALE (2017) "Exportaciones de lácteos", *Informe Mensual, Área de información y estudios económicos*, Diciembre 2017
- Laird, S. (1997) "Quantifying Commercial Policies" en Francois, J. F. and Reinert, K. A. (1997) *Applied Methods for Trade Policy Analysis. A Handbook*, Cambridge University Press

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2015) Bases para la política exterior de Uruguay 2015-2020.

Nin Novoa, Rodolfo (2018) “Uruguay procura establecer alianza estratégica integral con China”, Presidencia de la República, 29 de junio de 2018.

Nin Novoa, Rodolfo (2018) “MERCOSUR y China deben llegar a un acuerdo de acceso preferencial para bajar aranceles sobre de importación”, Presidencia de la República, 29 de junio de 2018.

OMC (2016) Trade Policy Review, Secretariat Report, China WT/TPR/S/346, 15 de junio de 2016.

Shiere, H., Zhang, X., De Koning, K., Hengsdijk, H. (2007) “China’s Dairy Chains, Toward quality for the future”, China-Netherlands, September 2007.

Sturgeon, T.,Boegh, P., Linden, G., Gereffi, G. (2011) “Direct Measurement of Global Value Chains: Collecting Product-and Firm-Level Statistics on Value Added and Business Function Outsourcing and Offshoring” in World Bank (2011) *The Fragmentation of Global Production and Trade in Value-Added- Developing New Measures of Cross Border Trade*”.

USDA (2018) “China. Dairy and Products Semi-annual. Fluid Milk Consumption Continues to Increase”, GAIN Report Number: CH18028, 5/15/2018.

USDA (2018) “Prooduction of Dairy products in the USA”, Milk Market Observatory, 18/9/2018.

USDA (2018) “Dairy: World Markets and Trade”, July 2018

WTO, OCDE, JETRO (2017) *Global Value Chain Development Report. Measuring and Analysing the Impact of GVC’s on Economic Development*,

WTO (2016) “Trade Policy Review. Report by the Secretariat. China”, WT/TPR/S/342, june 2016.

WTO (2018) “Trade Policy Review. Report by the Secretariat. China”, WT/TPR/S/375, june 2018.

World Trade Integrated Solution (WITS), Trade and Protection Statistics, World Bank, Unctad, WTO, UNSD.

Wyrzykowski, L., Reincke, K. and Torsten, H. IFCN Long-term Dairy Outlook. The IFCN Vision of the Dairy World in 20130, June 2018

ANEXO 1: METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DEL ACUERDO

El análisis de oportunidades y amenazas se realiza utilizando los siguientes indicadores:

- i. Complementariedad comercial. Este indicador mide el grado de coincidencia entre las importaciones de un país y las exportaciones del otro. Cuanto mayor sea la coincidencia, mayor será el grado de complementariedad. El indicador sigue el índice propuesto por Drysdale y Garmaut (1984):

$$ICCi_j = \sum_s \left| \frac{x_{si} * m_{sj}}{t_{sm} * t_{sm}} * t_{sm} \right| = \sum_s \left| \frac{x_{si} * m_{sj}}{t_{sm}} \right|$$

Donde:

ICCi_j es el índice de complementariedad comercial entre los países i y j;

X_{si} es la participación de las exportaciones del sector s en las exportaciones totales del país i;

M_{sj} es la participación de las importaciones del sector s en las importaciones totales del país j;

T_{sm} es la participación del sector s en las importaciones totales del mundo.

Si este índice es mayor que 1 existe una fuerte complementariedad entre las importaciones de j y las exportaciones de i.

- ii. Arancel NMF. Si el nivel de arancel NMF es mayor que 5% se considera que Uruguay obtendría una preferencia arancelaria significativa.
- iii. Especialización exportadora de Uruguay independiente de sus exportaciones a Brasil y Argentina. Se considera que las mayores oportunidades se encuentran en productos en que Uruguay tiene fuertes ventajas comparativas reveladas. El índice se define como:

$$VCR_{is} = \frac{x_{si}}{t_{sm}}$$

Donde:

X_{si} es la participación del producto s en las exportaciones del país i;

T_{sm} es la participación del producto s en el comercio mundial.

Si VCR_{is}>1 el país tiene ventajas comparativas.

Oportunidad comercial:

Si ICC_{ij}>1 y t_j>5% se calcula el índice de VCR, si este índice es mayor que 1 se considera que existe oportunidad comercial fuerte, si es menor que 1 se considera que la oportunidad comercial es débil.

Amenaza:

Mercado interno.

Si $ICC_{ij} > 1$, $t_j > 5\%$ o $t_j > 10\%$ (donde i es China y j Uruguay), si el índice $VCR_i > 1$ amenaza fuerte en mercado interno de Uruguay, si $VCR_i < 1$ amenaza débil.

Mercado regional.

Si $ICC_{ibr} > 1$, t_{br} y $t_{ar} > 5\%$ o 10% (donde i es China y br es Brasil y ar es argentina, si $VCR_i > 1$, amenaza fuerte, si es menor que 1 amenaza débil.

ANEXO 2: CUADROS

CUADRO 1			
URUGUAY: REMISIÓN DE LECHE A PLANTA SEGÚN DESTINO, 1975-2017*			
PERÍODO	REMISIÓN	MERCADO INTERNO	EXPORTACIONES
Promedio anual (millones de litros)			
1975-1985	425	384	41
1985-1994	722	561	161
1995-2004	1.099	507	591
2004-2014	1.613	503	1.151
2013	2.018	600	1.544
2014	2.014	641	1.256
2015	1.990	561	1.470
2016	1.816	676	1.649
2017	1.882	657	1.347
Variación acumulativa anual (en porcentajes)			
2012_2017	- 0,6	4,4	- 2,4
1975-2017	4,4	1,8	13,1
*Los conversores a leche equivante vendida al mercado interno y exportación son estimados por INALE en función de entrevistas con empresas			
Fuente: DIEA - MGAP			

CUADRO 2									
URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS POR PRODUCTO, 2007-2017									
(En millones de dólares y porcentajes)									
AÑO	LPE	QUESO	LPD	MANTECA	CUAJADA-YOGOURT	SUERO EN POLVO	LECHE UHT	OTROS	TOTAL
2007	95	113	30	33	33	7	26	16	353
2008	142	149	31	34	51	7	4	7	425
2009	117	130	38	39	31	7	4	9	374
2010	201	194	33	37	30	18	8	6	526
2011	212	235	93	71	31	24	22	9	697
2012	216	264	109	102	14	24	28	26	783
2013	339	252	125	104	11	25	23	21	900
2014	284	246	94	99	6	29	30	26	814
2015	286	144	70	61	14	20	14	21	630
2016	319	129	47	41	7	13	9	2	568
2017	344	128	35	50	6	18	7	3	591
Participación (en %)									
2007-2012	31,1	34,4	10,6	10,0	6,0	2,7	2,9	2,3	100,0
2013-2017	35,0	29,9	12,9	11,4	2,0	3,2	3,0	2,7	100,0
Variación media anual %									
2007-2017	13,7	1,2	1,4	4,1	-15,5	10,7	-12,5	-15,3	5,3
2013-2017	9,8	-13,5	-20,5	-13,4	-15,4	-5,2	-24,6	-35,0	-5,5
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduana									

CUADRO 3							
URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS POR PRINCIPALES REGIONES Y PAÍSES DE DESTINO, 2013-2017							
DESTINO	EXPORTACIONES En millones de U\$S					PARTICIPACIÓN %	VARIACIÓN MEDIA ANUAL %
	2013	2014	2015	2016	2017		
REGIONES							
Mercosur	548	422	316	358	253	54,1	-12,9
Resto ALADI	56	93	105	64	77	11,2	-4,7
CEI	93	121	53	51	67	11,0	1,6
Africa	66	61	97	50	141	11,9	23,8
Asia	116	91	38	36	34	9,0	0,7
Otras	21	27	22	10	20	2,8	-12,1
PAISES							
Brasil	213	126	175	347	229	31,1	-1,4
Venezuela	315	282	135	0	1	20,9	-70,6
Rusia	92	120	51	50	66	10,8	3,5
Argelia	49	49	74	40	120	9,5	46,9
México	28	37	73	34	32	5,8	-8,1
China	84	57	16	16	9	5,2	-0,9
Cuba	17	26	11	15	29	2,8	-1,2
Estados Unidos	18	24	10	6	6	1,8	-20,2
Argentina	17	11	5	8	18	1,7	6,2
Chile	5	16	17	7	9	1,5	14,2
Otros	61	66	65	43	73	8,8	-5,1
Total general	900	814	630	568	591	100,0	-5,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduanas

CUADRO 4						
URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS POR PRODUCTO Y MERCADO, 2013-2017						
DESTINO	EXPORTACIONES					PARTICIPACIÓN
	Millones de dólares					%
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
LPE						
Brasil	87	29	90	231	137	36,5
Venezuela	139	117	98	0	0	22,5
Argelia	26	45	65	38	118	18,6
China	59	42	1	8	1	7,1
Cuba	11	26	11	15	29	5,8
Total	339	284	286	319	344	100,0
QUESO						
Venezuela	159	120	35	0	0	35,0
Brasil	35	33	32	59	43	22,5
México	23	31	38	28	30	16,7
Rusia	3	29	16	15	17	8,9
Argentina	12	11	4	8	13	5,3
Total	252	246	144	129	128	100,0
LPD						
Brasil	63	54	50	40	29	63,6
Rusia	17	8	2	2	2	8,1
Venezuela	5	24	0	0	0	7,7
Argelia	16	0	4	1	0	5,8
Chile	1	7	3	2	1	3,6
Total	125	94	70	47	35	100,0
MANTECA						
Rusia	66	81	30	21	17	60,8
Brasil	7	0	0	13	11	9,0
Marruecos	5	3	8	1	4	5,7
Argelia	7	4	5	2	1	5,3
Venezuela	8	8	1	0	0	5,1
Total	104	99	61	41	50	100,0
SUERO EN POLVO						
Filipinas	7	8	6	3	4	26,6
China	9	4	6	3	4	24,2
Vietnam	3	3	3	2	1	11,3
Colombia	2	2	2	1	2	8,0
Brasil	0	4	0	1	2	7,5
Total	25	29	20	13	18	100,0
LECHE UHT						
Sudáfrica	1,8	5,1	5,4	4,5	2,1	22,7
China	2,3	8,3	4,5	0,6	0,6	19,8
Brasil	11,1	1,7	0,3	1,1	0,2	17,5
Venezuela	2,0	8,2	0,3	0,0	0,0	12,8
Filipinas	0,7	1,2	1,7	1,4	1,7	8,1
Total	22,8	29,8	14,2	9,3	6,7	100,0
CUAJADA- YOGUR- SUERO MANTECA						
México	4,5	1,3	11,5	5,3	0,5	51,6
Brasil	1,2	0,7	0,4	0,7	4,8	17,5
Filipinas	1,6	0,4	0,6	0,4	0,4	7,6
Singapur	0,9	0,9	0,9	0,1	0,0	6,1
Venezuela	0,8	1,9	0,0	0,0	0,0	5,9
Total	11,5	5,6	14,2	7,3	6,1	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección General de Aduana

CUADRO 5					
URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS A BRASIL POR PRODUCTO, 2007-2017					
(Miles de dólares y toneladas)					
PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017
	Miles de U\$S				
LPE	87.316	28.818	90.084	230.948	137.345
LPD	63.025	53.501	49.755	40.458	29.153
Queso	35.285	32.905	31.688	59.269	42.739
Manteca	7.174	237	276	13.234	10.972
Leche UHT	11.117	1.718	272	1.134	234
Suero en Polvo	339	3.965	117	970	2.459
Caseína- Caseinato	6.988	3.392	2.168		
Cuajada- Yogur - Suero Manteca	1.186	676	404	730	4.816
Total general	213.129	125.757	175.203	347.430	228.661
	Toneladas				
LPE	21.109	7.167	32.236	88.826	40.614
LPD	14.583	12.167	17.052	14.471	9.772
Queso	7.060	7.219	7.945	18.708	11.767
Manteca	1.656	48	48	3.756	2.165
Leche UHT	17.271	2.358	381	2.055	376
Suero en Polvo	222	2.383	72	1.056	2.103
Caseína- Caseinato	680	326	300		
Cuajada- Yogur - Suero Manteca	325	175	192	267	1.056
	Dólares /Tonelada				
LPE	4.137	4.021	2.795	2.600	3.382
LPD	4.322	4.397	2.918	2.796	2.983
Queso	4.998	4.558	3.988	3.168	3.632
Manteca	4.332	4.988	5.811	3.523	5.067
Leche UHT	644	728	712	552	621
Suero en Polvo	1.529	1.664	1.620	919	1.170
Caseína- Caseinato	10.276	10.421	7.225		
Cuajada- Yogur - Suero Manteca	3.649	3.862	2.100	2.734	4.561

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduanas

CUADRO 6					
URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS A VENEZUELA POR PRODUCTO, 2013-2017					
(En miles de dólares y toneladas)					
PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017
Miles de U\$S					
LPE	139.272	116.525	98.021		
LPD	4.586	23.966			
Queso	159.010	120.296	35.141		0
Manteca	8.477	8.419	1.040		80
Suero en Polvo	1.319	2.804	249	352	456
Leche UHT	2.009	8.235	304	35	
Otros Productos	773	1.884		4	5
Total general	315.446	282.129	134.755	390	541
Toneladas					
LPE	29.400	21.850	26.000		
LPD	1.025	4.925			
Queso	26.098	21.074	6.532		0
Manteca	1.729	1.571	200		16
Suero en Polvo	775	1.575	150	325	350
Leche UHT	2.263	9.085	336	43	
Otros Productos	150	350		1	1
Dólares/Tonelada					
LPE	4.737	5.333	3.770	-	-
LPD	4.474	4.866	-	-	-
Queso	6.093	5.708	5.380	-	5.000
Manteca	4.903	5.359	5.200	-	5.150
Suero en Polvo	1.702	1.781	1.659	1.082	1.302
Leche UHT	888	906	903	800	-
Otros Productos	5.153	5.381	-	4.131	3.694
Total general	5.134	4.669	4.057	1.056	1.474

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduana

CUADRO 7					
URUGUAY: EXPORTACIONES DE LÁCTEOS A CHINA POR PRODUCTO, 2007-2017					
(Miles de dólares y toneladas)					
PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017
Miles de U\$S					
LPE	59.080	42.366	1.494	7.687	616
Suero en Polvo	8.972	3.972	5.694	2.771	4.006
Queso	4.304	2.233	4.345	4.701	3.816
Leche UHT	2.348	8.319	4.459	610	646
LPD	8.753				
Manteca	339			34	335
Cuajada- Yogur - Suero Manteca	251				
Total general	84.048	56.890	15.992	15.804	9.419
Toneladas					
LPE	12.275	8.675	600	3.300	200
Suero en Polvo	6.250	2.750	4.875	3.300	3.625
Queso	1.045	491	1.075	1.400	1.000
Leche UHT	3.542	11.578	7.467	1.305	1.144
LPD	2.150				
Manteca	119			12	65
Cuajada- Yogur - Suero Manteca	75				
Dólares/Tonelada					
LPE	4.813	4.884	2.490	2.329	3.078
Suero en Polvo	1.435	1.445	1.168	840	1.105
Queso	4.119	4.547	4.042	3.358	3.816
Leche UHT	663	718	597	467	565
LPD	4.071				
Manteca	2.851			2.859	5.152
Cuajada- Yogur - Suero Manteca	3.340				
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General de Aduana					

CUADRO 8							
CHINA: IMPORTACIONES DE LÁCTEOS POR PRODUCTO, 2013-2017							
(En millones de dólares y porcentajes)							
PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017	PARTICIPACIÓN N 2013-2017	VARIACIÓN 2012-2017
LPE	2.626	3.312	990	1.082	1.561	26,0	2,6
LPD	959	1.125	517	396	600	9,8	1,6
Queso	231	342	348	419	498	5,0	21,7
Manteca + Butter Oil	226	378	265	303	500	4,6	20,6
Suero	850	788	525	452	666	8,9	-2,3
Leche y nata frescas	234	408	485	640	879	7,2	49,2
Formulas infantiles	1.478	1.566	2.518	3.072	4.073	34,6	31,2
Otros	254	307	287	275	326	3,9	9,8
Total general	6.858	8.227	5.936	6.640	9.105	100,0	15,5
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana China							

CUADRO 9										
IMPORTACIONES MUNDIALES DE LÁCTEOS POR PRODUCTO Y MERCADO, 2017										
(En millones de dólares y porcentajes)										
DESTINO/PRODUCTO	Leche UHT	LPD	LPE	Suero	Manteca	Queso	Preparaciones infantiles	Total	Participación 2013-2017	Variación 2012-2017
Norte América	23	12	47	103	347	1.444	210	2.186	3,3	5,0
América Latina	59	945	515	140	345	1.208	542	3.754	5,7	1,4
Unión Europea 27	4.346	1.295	888	1.487	5.189	17.925	1.876	33.005	50,3	1,6
Otros de Europa&Asia										
Central	289	405	189	122	780	1.820	513	4.118	6,3	-2,1
Asia del Este y Pacífico	713	1.960	3.519	1.276	1.380	3.394	4.878	17.119	26,1	8,0
Sur de Asia	4	148	299	45	17	37	136	685	1,0	6,7
Medio oriente&Norte										
Africa	57	661	1.229	26	272	650	402	3.298	5,0	-11,2
Africa Sub Sahariana	158	316	549	36	86	159	202	1.505	2,3	27,2
Total	5.648	5.741	7.234	3.235	8.415	26.637	8.759	65.670	100,0	2,2
Participación 2013-2017	8,6	8,7	11,0	4,9	12,8	40,6	13,3	100,0		
Variación ac anual 2012-2017	2,7	-1,5	-0,3	-2,6	8,3	0,7	10,7	2,2		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE

CUADRO 10							
CHINA IMPORTACIONES DE LACTEOS POR ORIGEN, 2013-2017							
(En millones de dólares y porcentajes)							
ORIGEN	2013	2014	2015	2016	2017	PARTICIPACIÓN 2013-2017	VARIACIÓN 2012-2017
Nueva Zelanda	3.637	4.407	2.013	2.272	3.503	43,1	8,8
Holanda	463	559	933	1.145	1.342	12,1	31,8
Francia	510	551	397	456	851	7,5	17,7
EE.UU	569	621	385	346	509	6,6	8,7
Alemania	230	337	546	579	732	6,6	35,3
Irlanda	199	353	463	607	704	6,3	40,0
Australia	305	370	415	457	565	5,7	25,8
Dinamarca	128	168	137	182	274	2,4	31,4
Singapur	260	169	144	57	32	1,8	- 32,6
Corea del Sur	65	92	115	127	82	1,3	16,8
Argentina	120	113	44	26	23	0,9	- 18,4
Suiza	28	43	51	77	102	0,8	42,6
Polonia	36	72	48	45	66	0,7	29,4
Reino Unido	24	45	57	61	57	0,7	26,7
Finlandia	58	67	32	29	38	0,6	- 5,7
Uruguay	65	77	16	18	9	0,5	- 3,1
Otros	163	184	139	156	215	2,3	17,4
Total general	6.858	8.227	5.936	6.640	9.105	100,0	15,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana China

CUADRO 11							
CHINA: IMPORTACIONES DE LÁCTEOS POR PRODUCTOS Y ORIGEN, 2013-2017							
(En millones de dólares y porcentajes)							
	2013	2014	2015	2016	2017	PARTICIPACIÓN 2013-2017	VARIACIÓN 2012-2017
FORMULAS INFANTILES							
Holanda	327	419	812	1.023	1.168	29,0	37,0
Irlanda	129	278	411	565	652	15,4	51,5
Nueva Zelanda	260	154	196	337	689	13,3	29,3
Francia	211	162	132	134	405	8,6	24,2
Alemania	24	60	302	336	427	8,5	93,5
Singapur	236	156	140	54	28	6,1	-33,9
Total	1.478	1.566	2.518	3.072	4.073	100,0	31,2
LECHE Y NATA FRESCAS							
Nueva Zelanda	58	83	115	188	378	31,4	52,7
Alemania	72	125	152	158	154	25,0	38,5
Francia	46	71	68	130	164	17,9	57,0
Australia	25	49	65	66	69	10,5	36,5
Total	234	408	485	640	879	100,0	49,2
LPD							
Nueva Zelanda	512	522	299	226	279	52,8	-4,8
EE.UU	212	212	52	28	60	15,0	1,0
Australia	57	80	58	52	94	9,2	17,8
Alemania	63	76	34	24	55	6,9	8,5
Total	959	1.125	517	396	600	100,0	1,6
LPE							
Nueva Zelanda	2.358	3.015	898	938	1.372	90,4	0,9
Total	2.626	3.312	990	1.082	1.561	100,0	2,6
MANTECA Y BUTTER OIL							
Nueva Zelanda	190	332	213	249	417	84,01	19,7
Total	226	378	265	303	500	100,00	20,6
QUESO							
Nueva Zelanda	93	147	162	216	244	46,3	26,2
Australia	53	81	65	77	87	19,9	17,3
EE.UU	43	56	53	41	60	14,4	9,2
Total	231	342	348	419	498	100,0	21,7
SUERO							
EE.UU	268	294	181	186	281	35,3	5,8
Francia	156	159	88	78	113	18,0	-3,0
Holanda	87	71	41	37	64	9,1	0,0
Alemania	54	58	40	26	34	6,8	-11,7
Argentina	74	46	34	21	16	6,2	-22,1
Irlanda	41	33	31	24	28	4,9	-6,5
Total	850	788	525	452	666	100,0	-2,3
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Aduana China							

CUADRO 12						
Aranceles preferenciales aplicados por China, 2015						
	TOTAL		OMC AGRÍCOLAS		OMC NO AGRÍCOLA	
	Promedio %	Arancel=0 %	Promedio %	Arancel=0 %	Promedio %	Arancel=0 %
MFN	9.5	9.7	14.8	8.1	8.6	10.0
Aranceles en acuerdos						
APTAb	8.8	10.0	13.8	9.0	8.0	10.2
ASEANc	0.7	94.8	1.7	93.6	0.6	95.0
Hong Kong CEPAd	7.0	31.4	12.4	22.3	6.2	32.9
Macao CEPAd	7.4	25.5	10.4	33.5	6.9	24.2
Taipei ECFAe	8.8	17.2	14.6	9.4	7.8	18.4
Acuerdos de libre comercio						
Pakistan	5.9	35.6	11.5	22.7	5.0	37.7
Chile	0.5	97.1	2.0	94.8	0.2	97.5
Nueva Zelanda	0.4	96.8	1.8	91.9	0.2	97.6
Singapur	4.6	43.3	8.7	41.8	3.9	43.6
Peru	2.5	72.8	6.1	46.2	1.9	77.1
Costa Rica	0.7	93.7	3.2	84.9	0.4	95.2
Iceland	0.7	95.5	2.9	91.1	0.3	96.3
Switzerland	6.8	23.6	11.8	15.5	6.0	25.0
Aranceles preferenciales a países de menor desarrollo						
Aranceles preferenciales especiales acordados con:						
Bangladesh y Laos en APTA	9.2	11.0	14.7	8.1	8.3	11.4
Cambodia	8.7	15.7	12.0	29.2	8.2	13.5
Laos	9.0	13.6	12.8	22.9	8.4	12.1
Myanmar	9.0	13.4	13.9	13.9	8.2	13.3
2 Países de menor desarrollo	5.0	61.7	9.1	56.7	4.3	62.5
14 Países de menor desarrollo	0.9	95.1	2.9	92.1	0.6	95.6
24 Países de menor desarrollo	0.6	97.0	2.4	93.6	0.3	97.6
Memorandum ítems						
Bangladeshf	4.7	61.8	8.6	56.9	4.1	62.6
Cambodiag	0.7	94.8	1.7	93.6	0.6	95.0
Laosh	0.7	94.8	1.7	93.6	0.6	95.0
Myanmari	0.7	94.8	1.7	93.6	0.6	95.0
Singaporej	0.7	94.8	1.7	93.6	0.6	95.0
a	Líneas libres de aranceles como porcentaje del total de líneas tarifarias					
b	Tasas preferenciales bajo APTA se aplican a R. Korea, Sri Lanka, Bangladexh, India y Laos					
c	Tasas preferenciales bajo ASEAN se aplican a Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam					
d	Closer Economic Partnership Agreement					
e	Cross-straits Economic Co-operation Framework Agreement					
f	Basado en la menor entre las tasas aplicables bajo APTA para 2 países de menor desarrollo y APTA preferencial					
g	Basado en la menor entre las tasas aplicables a ASEAN y preferencia especial para Camboya y 14 países de menor desarrollo					
h	Basado en la menor entre las tasas aplicadas a ASEAN y preferencia especial para Laos y Bangladesh en APTA Y APTA preferencial					
i	Basado en la menor entre las tasas aplicadas a ASEAN y preferencia especial para Myanmar y 14 países de menor desarrollo					
j	Basado en la menor entre las tasas aplicadas a ASEAN y ALC con Singapur					
Nota: Calculos basados en Arancel Nacional a nivel de línea arancelaria (8 dígitos); excluido arancel intra-cuotas e incluido arancel equivalente a los aranceles no advalorem provisos por las autoridades. No se incluyen aranceles preferenciales con Corea y Australia por no estar disponibles						
Fuente: OMC						

CUADRO 13										
ARANCELES NMF Y APLICADOS POR CHINA A PRODUCTOS LÁCTEOS, 2018										
	NMF	Australia	Chile	Congo	Hong Kong; Cl	Indonesia	Corea	Malasia	Nueva Zeland	Suiza
Leche UHT	15	10,5	0		0	0		0	0	9
LPD	10	7,5		0	0	0	7	0	1,7	2
LPE	10	7,5		0	0	0	7	0	1,7	2
Suero	6	2,4	0				4,8		0	
Manteca	10	5,5	0				8	0	0	
Queso	12	8,4	0		0	0	9,6	0	0	8
Fórmulas infa	15	6		0				0	0	9
	149	96,5	0	0	0	0	65,2	0	5,1	54

Fuente: TRAINS

CUADRO 14						
INDICE DE COMPLEMENTARIEDAD COMERCIAL CHINA-URUGUAY, 2013-2017						
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Uruguay exportador						
LPE	142,07	98,06	60,82	83,46	167,47	111,34
LPD	27,45	16,15	11,66	8,86	10,34	15,35
Queso	0,97	1,22	0,92	1,09	1,41	1,18
Manteca	6,57	7,87	4,84	3,81	5,64	6,08
Suero	15,21	15,95	13,42	11,03	18,31	14,75
Leche UHT	2,22	4,05	3,25	3,22	3,00	3,86
Fórmulas infa	-	-	0,00	-	-	0,00
China exportador						
LPE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LPD	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Queso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Manteca	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Suero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Leche UHT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fórmulas infa	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	0,01

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNA Uruguay, Aduana China y COMTRADE

CUADRO 15							
VENTAJAS COMPARTATIVAS REVELADAS LÁCTEOS CHINA Y URUGUAY, 2013-2017							
PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	Arancel NMF 2017
Uruguay							
LPE	66,36	46,57	76,04	92,44	111,16	73,62	16
LPD	29,30	18,63	22,85	19,10	14,17	21,65	16
Queso	15,98	15,00	11,16	10,77	11,02	13,10	16
Manteca	26,87	23,07	19,04	13,40	13,71	19,53	16
Suero en Polvo	10,36	12,26	12,97	10,53	12,88	11,82	14
Leche UHT	7,21	8,72	5,59	4,04	2,77	5,98	16
Fórmulas infantiles	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	16
China							
LPE	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	10
LPD	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	10
Queso	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10
Manteca	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	12
Suero	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6
Leche UHT	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	15
Fórmulas infantiles	0,00	0,01	0,01	0,02	0,06	0,02	15
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNA Uruguay, Aduana China y COMTRADE							

Cuadro 16							
INDICE DE COMPLEMENTARIEDAD COMERCIAL DE CHINA CON ARGENTINA Y BRASIL, 2013-2017							
PRODUCTO	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017	
Argentina							
LPE	0,0000	-	0,0000	-	0,0003	0,0001	
LPD	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	
Queso	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,0000	
Manteca	0,0004	0,0002	0,0000	0,0000	0,0006	0,0003	
Suero	0,0010	0,0000	0,0000	0,0001	0,0001	0,0003	
Leche UHT	-	0,0000	0,0000	-	0,0000	0,0000	
Fórmulas infantiles	0,0006	0,0010	0,0009	0,0042	0,0114	0,0036	
Brasil							
LPE	0,0198	0,0134	0,0148	0,0660	0,0234	0,0247	
LPD	0,0013	0,0053	0,0038	0,0049	0,0041	0,0040	
Queso	0,0001	0,0001	0,0001	0,0002	0,0002	0,0001	
Manteca	0,0006	0,0003	0,0005	0,0016	0,0019	0,0010	
Suero	0,0050	0,0001	0,0001	0,0009	0,0009	0,0020	
Leche UHT	0,0043	0,0008	0,0002	0,0008	0,0003	0,0014	
Fórmulas infantiles	0,0020	0,0050	0,0062	0,0313	0,0458	0,0185	
Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE							

CUADRO 17						
VARIACIÓN EN PRECIOS, CANTIDADES E INGRESOS						
	VARIACIÓN PRODUCCIÓN %	VARIACIÓN PRECIO PRODUCTOR %	VARIACIÓN INGRESO PRODUCTOR %	VARIACIÓN EN INGRESO PRODUCTORES (en miles de U\$S)	VARIACIÓN PRECIOS CONSUMO %	VARIACIÓN CONSUMO TOTAL %
Escenario 1						
LPE	1,59	1,06	2,67	5.712	0,02	-0,03
LPD	0,39	0,26	0,65	479	0,00	0,00
Manteca	0,03	0,03	0,06	58	0,03	-0,05
Queso	0,40	0,27	0,67	1.609	0,25	-0,52
Suero	2,79	1,85	4,69	716	0,00	0,00
Leche UHT	6,18	4,08	10,51	1.432	0,13	-0,28
TOTAL				10.006		
Escenario 2						
LPE	1,60	1,07	2,69	5.744	0,39	-0,82
LPD	0,42	0,28	0,70	515	0,07	-0,15
Manteca	0,04	0,03	0,07	71	0,03	-0,06
Queso	0,42	0,28	0,70	1.683	0,26	-0,55
Suero	2,81	1,86	4,72	721	1,22	-2,52
Leche UHT	6,18	4,08	10,51	1.432	0,31	-0,64
TOTAL				10.167		
Escenario 3						
LPE	-5,17	-3,48	-8,47	-18.122	0,12	-0,25
LPD	-8,30	-5,61	-13,45	-9.958	0,05	-0,10
Manteca	-1,16	-0,78	-1,93	-1.857	-0,70	1,48
Queso	-3,11	-2,08	-5,13	-12.274	-1,96	4,25
Suero	1,60	1,06	2,68	409	0,02	-0,05
Leche UHT	4,75	3,14	8,04	1.095	0,56	-1,17
TOTAL				-40.706		
Fuente: Estimación propia						

CUADRO 18				
URUGUAY: VARIACIÓN EN LAS EXPORTACIONES SEGÚN DESTINO				
(En porcentajes)				
	Brasil	China	Rusia	Resto
Escenario 1				
LPE	-5,7	64,5	-5,9	-6,0
LPD	-1,3	72,7	-1,5	-1,5
Manteca	-0,2	75,2	-0,2	-0,2
Queso	-1,5	91,6	-1,6	-1,6
Suero	-10,1	26,4	-10,2	-10,2
UHT	-10,9	79,5	-21,0	-20,9
Escenario 2				
LPE	-5,6	64,2	-5,9	-6,0
LPD	-1,2	72,2	-1,6	-1,6
Manteca	-0,2	74,9	-0,2	-0,2
Queso	-1,6	95,1	-1,6	-1,6
Suero	-6,9	25,4	-9,9	-10,2
UHT	-10,8	79,5	-21,0	-21,0
Escenario 3				
LPE	-46,9	115,4	22,6	23,0
LPD	-38,2	146,2	40,1	40,4
Manteca	-55,9	83,7	4,6	4,7
Queso	-52,4	120,3	13,2	13,2
Suero	-56,1	32,3	-6,0	-6,0
UHT	-39,3	89,3	-16,7	-16,6
Fuente: Estimaciones propias				

CUADRO 19				
URUGUAY: VARIACIÓN EN BIENESTAR				
(en miles de dólares)				
	Superávit del productor	Superávit del consumidor	Recaudación aranceles	Bienestar neto
Escenario 1				
LPE	2.284,7	-0,1	0,0	2.284,6
LPD	191,7	0,0	0,0	191,7
Manteca	27,5	-8,7	0,3	19,1
Queso	643,7	-325,0	6,3	325,1
Suero	286,3	0,0	0,0	286,3
Leche UHT	573,0	-0,1	0,0	572,8
Total	4.006,8	-333,8	6,6	3.679,6
Escenario 2				
LPE	2.297,6	-1,5	0,0	2.296,2
LPD	205,9	-2,1	1,0	204,8
Manteca	28,5	-10,1	0,4	18,7
Queso	673,3	-341,3	0,0	332,0
Suero	288,4	-7,6	1,3	282,1
Leche UHT	573,1	-0,3	0,0	572,8
Total	4.066,8	-362,8	2,6	3.706,6
Escenario 3				
LPE	-7.249,2	-0,4	0,0	-7.249,6
LPD	-3.984,0	-1,4	0,8	-3.984,6
Manteca	-742,7	233,5	-7,6	-516,7
Queso	-4.909,8	2.491,6	-53,8	-2.472,0
Suero	163,6	-0,1	0,0	163,5
Leche UHT	438,2	-0,5	0,0	437,8
Total	-16.283,9	2.722,7	-60,6	-13.621,8
Fuente: Estimaciones propias				

ANEXO 3: EXPERTOS ENTREVISTADOS

Ing. Agr. Jorge Artagaveytia (INALE)

Ing. Agr. Ana Pedemonte (INALE)

Ec. Francisco Roldan (INALE)

Ing. Agr. Gabriel Giudici (INALE)

Ing Agr Pablo Chilibroste (UTECE)

Ing. Agr. Santiago Fariña (INIA)

Ec. Hugo Parechi (CALCAR)

Cr. Carlos Matto (CONAPROLE)

Gerardo Maturana (CONAPROLE)

Gastón Pescetto (CONAPROLE)